

Swaziland

2012



## Swaziland

- La grave crise budgétaire de 2011 a enrayé le développement économique et social du Swaziland. Son effet retardé a laminé les perspectives de croissance pour 2012, ramenées selon les estimations à 0.6 % seulement – un taux qui, s’il était avéré, ferait du pays l’une des lanternes rouges de l’Afrique. L’envolée des prix alimentaires renforce les risques d’inflation.
- Les recettes de l’Union douanière de l’Afrique australe devraient augmenter en 2012/13, soulageant les contraintes de liquidités, mais pour chuter à nouveau en 2013/14. À moins de réformes structurelles et budgétaires, l’année 2013 présentera le même lot de difficultés financières que 2011 – reportant à nouveau l’accélération tant attendue de la croissance.
- Avec plus de 50 % de chômeurs chez les 15-24 ans, l’économie doit impérativement créer des emplois. La levée des obstacles à la concurrence et l’assouplissement de l’accès au crédit pourraient étayer la demande de travail alors qu’une réforme de l’enseignement supérieur améliorerait l’offre. La création de bureaux de la bourse du travail pourrait aussi être bénéfique, en optimisant les échanges d’informations entre employeurs et travailleurs.

## Vue d'ensemble

L’année 2012 sera l’occasion pour le gouvernement du Swaziland d’exploiter judicieusement la forte hausse prévue des recettes retirées de l’Union douanière d’Afrique australe (*Southern Africa Customs Union* – SACU). Couplées à des réformes décisives, des mesures budgétaires adéquates pourraient placer le pays sur une trajectoire de croissance soutenue et inclusive – d’autant qu’il a des atouts à faire valoir, comme son emplacement stratégique, sa base de production relativement diversifiée et sa main-d’œuvre qualifiée.

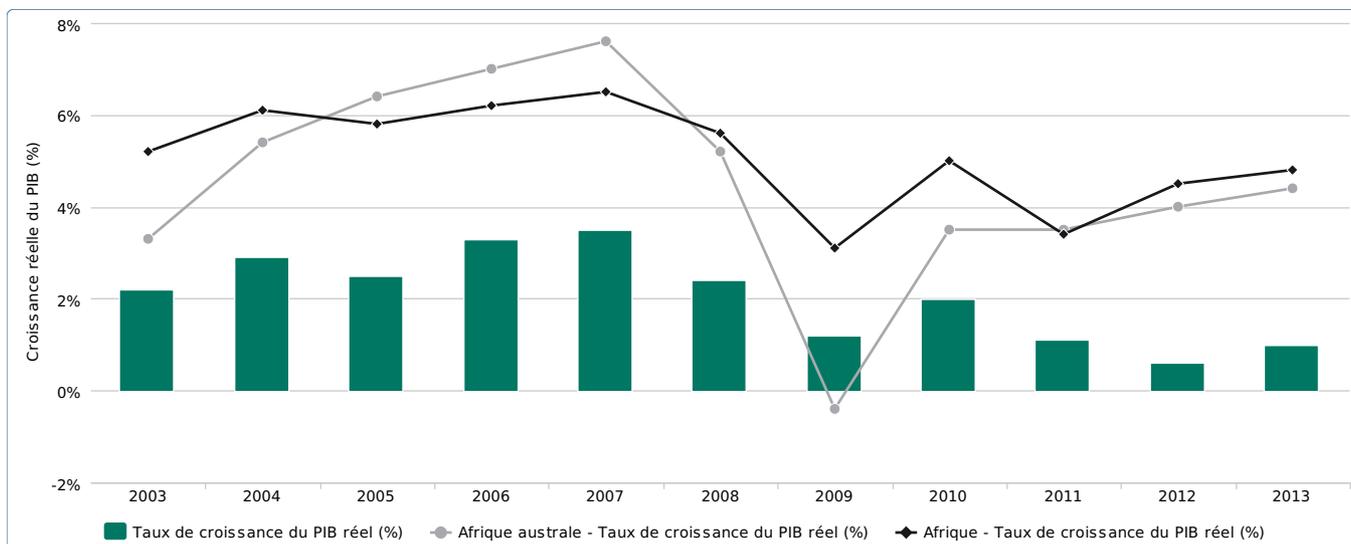
Le Swaziland sort d’une année 2011 compliquée. La croissance en volume du produit intérieur brut (PIB) s’est établie à 1.1 % alors que l’inflation sur douze mois atteignait 7.8 % en décembre. L’effondrement des recettes de la SACU, un niveau historiquement élevé de dépenses (notamment salariales) et l’accès restreint de l’État à l’emprunt ont provoqué une profonde crise budgétaire. Celle-ci a entraîné des coupes dans les dépenses d’équipement et sociales, sapant la croissance à venir. Alors que les arriérés de paiement du gouvernement ressortaient à environ 4 % du PIB fin 2011 (dettes vis-à-vis de sous-traitants privés comprises), la crise a touché un marché du travail déjà fragilisé et aggravé la situation des petites et moyennes entreprises (PME).

La croissance devrait continuer de ralentir en 2012, à 0.6 %, plombée par les effets retardés de la crise. Les recettes de la SACU devraient augmenter de pratiquement 150 % en 2012/13 avant de reculer à nouveau fortement en 2013/14. Cette évolution souligne à nouveau la nécessité de gérer l’extrême volatilité des revenus, de mobiliser les ressources intérieures, de développer des financements innovants et de dépenser judicieusement les mannes financières. La politique monétaire du Swaziland est tributaire de son appartenance à la Zone monétaire commune (ZMC) et d’obstacles structurels tels que le manque d’actifs pouvant servir de garanties. Faute de remédier aux freins budgétaires et structurels qui entravent le pays depuis si longtemps, le taux de croissance de 2013 et au-delà pourrait devenir l’un des plus faibles d’Afrique subsaharienne.

Malgré son statut de pays à revenu intermédiaire, le Swaziland est caractérisé par des niveaux élevés d’inégalités, avec des taux respectifs de pauvreté, d’insécurité alimentaire et de chômage de 63, 29 et 29 % de la population en 2010. La répartition inégale des revenus découle de la faible création d’emplois et de l’absence de systèmes de protection sociale adaptés. Ces difficultés, conjuguées au taux de prévalence du VIH le plus élevé au monde, doivent être résolues pour apporter des améliorations concrètes et durables dans le quotidien des populations.

Les réformes du marché du travail du côté de la demande doivent porter sur les programmes d’études dans l’enseignement supérieur et la création de nouveaux programmes de formation. La crise budgétaire a montré l’urgence d’adopter des politiques sociales préservant le niveau de vie des plus vulnérables.

Figure 1 : Taux de croissance du PIB réel (Australie)



2010 : estimations ; 2011 et années suivantes : prévisions.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932624295>

Tableau 1 : Indicateurs macro-économiques

	2010	2011	2012	2013
<b>Taux de croissance du PIB réel</b>	2	1.1	0.6	1
<b>Taux de croissance du PIB réel par habitant</b>	0.5	-0.3	-0.8	-0.3
<b>Inflation IPC</b>	4.5	7.8	6.5	5.5
<b>Balance budgétaire % PIB</b>	-14.3	-9.6	1.3	-5.6
<b>Balance courante % PIB</b>	-16.1	-11.4	-3.3	-5.3

2010 : estimations ; 2011 et années suivantes : prévisions.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932605713>

## Développements récents et perspectives

Tableau 2 : PIB par Secteur (en pourcentage du PIB)

	2006	2011
<b>Agriculture, foresterie, pêche et chasse</b>	7.8	7.9
<b>Agriculture, élevage, sylviculture et pêche</b>	-	-
<b>dont agriculture</b>	-	-
<b>Mines et extraction</b>	0.4	0.3
<b>dont pétrole</b>	-	-
<b>Industries manufacturières</b>	41.4	42.3
<b>Electricité, gaz et eau</b>	0.9	0.9
<b>Electricité, eau et assainissement</b>	-	-
<b>Construction</b>	4	2.7
<b>Vente en gros et de détail, hôtels et restaurants</b>	11.4	10.5
<b>dont hôtels et restaurants</b>	-	-
<b>Transports, entreposages et communications</b>	6.6	6
<b>Transport et stockage, information et communication</b>	-	-
<b>Finance, immobilier et services aux entreprises</b>	7.3	5
<b>Intermédiation financière, services immobiliers, services aux entreprises et autres services</b>	-	-
<b>Services des administrations publiques</b>	18.4	22.8
<b>Administration publique et défense, sécurité sociale, éducation, santé et travaux sociaux</b>	-	-
<b>Administration publique, éducation, santé</b>	-	-
<b>Administration publique, éducation, santé et autres services sociaux et personnels</b>	-	-
<b>Autres services communautaires, sociaux et personnels</b>	-	-
<b>Autres services</b>	1.7	1.7
<b>Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs</b>	100	100
<b>Vente en gros et de détail, hôtels et restaurants</b>	-	-

2010 : estimations ; 2011 et années suivantes : prévisions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932626271>

En 2011, le Swaziland a affiché l'un des taux de croissance les plus faibles de toute l'Afrique subsaharienne. Alors que le secteur manufacturier et les services publics avaient tiré la croissance entre 2000 et 2008, le premier a perdu du terrain, laissant les seconds dominer la scène en 2009/10. Le textile a subi de plein fouet la crise financière internationale de 2009 qui, selon un rapport de la SACU (2011), a entraîné la fermeture de plusieurs entreprises et le licenciement d'au moins 3 000 personnes pendant cette période. Il est resté fragile en 2011.

Du côté des dépenses, la croissance passée a surtout été liée à la consommation des ménages, surtout au cours de l'exercice 2009/10 où la demande d'exportations des partenaires commerciaux (comme l'Afrique du Sud) a fléchi. Plusieurs facteurs expliquent ce marasme économique : (i) un environnement des affaires décourageant

l'investissement privé ; (ii) une politique budgétaire n'accordant pas la priorité aux investissements publics ; (iii) une monnaie surévaluée pénalisant les exportations ; et (iv) le taux de prévalence du VIH/Sida le plus élevé au monde, qui affaiblit la productivité.

Malgré le déclin de l'industrie manufacturière, l'économie est relativement bien diversifiée, avec un secteur manufacturier et des services assurant une part de la production supérieure à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne. Mais le secteur privé est sous-développé, les investissements directs étrangers (IDE) peu nombreux et les PME tributaires soit de contrats publics, soit d'activités à faible valeur ajoutée comme l'agriculture de subsistance et le commerce de gros et de détail. La transformation structurelle n'a guère progressé. Au cours des dix dernières années, la part de l'industrie manufacturière dans la production n'a augmenté que de manière marginale (de 38.5 à 42.3 % du PIB), alors que celle des services demeurait inchangée, à 50 % du PIB. La lente transition vers des activités industrielles et de service à plus haute valeur ajoutée est un réel défi pour l'économie du pays, qui doit renforcer l'intensité en connaissances de sa production pour enclencher une croissance soutenue, équitable et durable.

La crise budgétaire de 2011 a provoqué l'accumulation de lourds arriérés de paiement vis-à-vis de fournisseurs privés et d'autres secteurs (autour de 4 % du PIB). Du fait de ces arriérés et de possibilités réduites de crédit aux PME, le secteur privé n'a pu prendre les rênes de la croissance et compenser les difficultés du secteur public. Du côté de la production, l'aggravation de la situation budgétaire a pénalisé les secteurs travaillant avec l'État, comme la construction, le commerce, le tourisme et l'administration. Le gouvernement a ainsi réduit ses ambitions pour de grands projets d'infrastructure comme l'aéroport de Sikhuphe ou la deuxième phase du projet d'irrigation de l'Usuthu inférieur à l'intention des petits exploitants (*Lower Usuthu Smallholder Irrigation Project* - LUSIP II), pour lutter contre la pauvreté. De leur côté, les pertes d'emplois dans le secteur privé et les incertitudes entourant les salaires des fonctionnaires ont pesé sur le commerce de détail.

Les difficultés de trésorerie du gouvernement et le renchérissement du pétrole ont eu un impact négatif sur les transports quand, parallèlement, la production de pierres de carrière a fléchi du fait des mauvais résultats du secteur de la construction. L'agriculture et, en particulier la branche sucrière, ont tiré l'économie en 2011. La production de canne à sucre a augmenté avec le développement des superficies cultivées grâce au projet LUSIP. La production de maïs a aussi profité de l'amélioration des capacités d'irrigation. Pour autant, le PIB réel n'a progressé que de 1.1 % et la production par habitant a légèrement marqué le pas.

En 2012, les incertitudes de l'environnement extérieur demeurent, à cause de l'instabilité des marchés financiers, du niveau soutenu des prix de matières premières et de la poursuite de la crise de la dette souveraine en Europe. Même si le Swaziland ne sera pas directement touché, la croissance chez son principal partenaire commercial et première source d'IDE - l'Afrique du Sud - ne devrait progresser que de 2.5 %, ce qui amoindrira le rôle de la demande extérieure dans la reprise du Swaziland. Quand bien même la part des exportations du Swaziland reposant sur des contrats et/ou destinées à des marchés préférentiels (comme le sucre pour l'Union européenne [UE] ou les textiles pour les États-Unis à travers la loi sur la croissance et les opportunités économiques en Afrique [AGOA]) ne sera pas directement affectée, d'autres produits pâtiront de cette situation. La demande intérieure devra compenser cet écart.

Du côté de la production, l'agriculture (surtout le sucre), les mines et, dans une moindre mesure, les services seront les moteurs de la croissance pour 2012. La hausse de la production de sucre découle à la fois du développement des superficies cultivées et de l'augmentation des rendements, grâce aux capacités d'irrigation fournies par le projet LUSIP. À l'inverse, la performance de la sylviculture devrait être médiocre, un certain nombre d'entreprises réduisant leur production. Avec le démarrage à plein régime de la production par plusieurs nouvelles entreprises (Gold, Diamond, Coal & Iron Ore) en 2012 et 2013, le secteur des industries extractives devrait progresser. De son côté, l'activité manufacturière subira le ralentissement de la demande en Afrique du Sud alors que les services devraient repartir, du moins en 2012, sous l'effet d'une meilleure position budgétaire du gouvernement.

Côté demande, les perspectives de croissance du Swaziland pour 2012 se sont améliorées, avec l'augmentation prévue, de pratiquement 150 %, des recettes de la SACU. Le pays n'aura pas besoin de recourir à des mesures d'austérité sévères, comme une brusque diminution des salaires, mais les recettes exceptionnelles de la SACU devront être judicieusement utilisées pour remédier aux difficultés structurelles et améliorer l'environnement des affaires. Ces sommes pourront contribuer à lever les éternels freins à la croissance, notamment la faiblesse des investissements, et à stimuler l'investissement privé à travers le paiement des arriérés dus aux PME. Cela dit, à la veille d'élections qui auront lieu en 2013, le gouvernement subira des pressions pour maintenir la trajectoire actuelle de réformes progressives et améliorer sa gestion budgétaire. Les dépenses ponctuelles à visée électoraliste devraient augmenter. Si ces pressions se concrétisent, l'année 2013 pourrait apporter les mêmes difficultés financières qu'en 2011.

Afin de placer l'économie du pays sur la voie d'une croissance alerte et inclusive, le gouvernement a approuvé en 2011 une stratégie de redressement économique (ERS), qui vise un taux annuel de croissance de 5 % et la

création de 30 000 emplois d'ici 2014. L'ERS a identifié plusieurs facteurs vitaux à cet effet : IDE, investissement intérieur, commerce, tourisme, infrastructures, technologies de l'information et des communications (TIC), secteur budgétaire et financier, agriculture et capital humain. Les réformes envisagées vont de la création d'un environnement réglementaire porteur à l'innovation en passant par une concurrence et une productivité accrues. Comme avec d'autres initiatives identiques, l'efficacité de l'ERS dépendra de la volonté politique de la mettre en œuvre. Le bilan du Swaziland en la matière est mitigé.

## Politiques macroéconomiques

---

### Politique budgétaire

En 2011, la politique budgétaire a été bridée par de graves pénuries de liquidités après les recettes exceptionnelles tirées de la SACU entre 2004/05 et 2009/10. Le secteur public du Swaziland affiche l'une des masses salariales les plus importantes d'Afrique (environ 17.7 % du PIB en 2010/11). Avec la dégringolade de pratiquement 60 % des recettes de la SACU entre 2008/09 et 2010/11, le déficit budgétaire est ressorti à 14 % du PIB. En 2011/12, l'accès du gouvernement à l'emprunt intérieur s'est asséché, les investisseurs ne lui faisant plus confiance. Le financement extérieur assuré par les partenaires au développement a été suspendu avec la sortie de piste du programme suivi par les services du Fonds monétaire international (FMI), le SMP, qui a pris fin en juin 2011 après que pratiquement tous les objectifs quantitatifs ont été ratés.

Le gouvernement s'était mis d'accord avec le FMI sur ce SMP pour le premier semestre 2011, qui combinait des mesures à court terme (comme le gel des salaires) et des mesures à moyen terme (renforcement de la gestion des finances publiques et restructuration de la fonction publique, par exemple).

Le SMP prévoyait un sérieux ajustement budgétaire : réduction des déficits en un an d'environ 5 points de pourcentage du PIB, grâce essentiellement à des coupes dans les dépenses, notamment salariales. Face à la résistance des institutions à la réforme, les baisses de salaire réclamées ne se sont pas concrétisées. Le programme du FMI a rapidement dérapé et la Banque africaine de développement (BAfD) a suspendu son soutien budgétaire. Les discussions autour d'un prêt extérieur de l'Afrique du Sud (de 2.4 milliards d'emalangeni [SZL]) ont elles aussi été interrompues lorsque le Swaziland en a refusé les conditions politiques et économiques visant à introduire le pluralisme politique et à promouvoir la démocratie.

Les difficultés de trésorerie ont imposé des coupes ponctuelles, y compris au niveau des dépenses sociales et d'équipement. L'emprunt intérieur a été freiné par la perte de confiance des banques vis-à-vis des politiques menées par le gouvernement. Pour l'année 2011/12 et sur la base des engagements, le déficit budgétaire devrait ressortir à 2.9 milliards SZL (9.4 % du PIB) dont une partie du financement sera assuré grâce aux réserves de change.

La trésorerie du Swaziland devrait s'améliorer en 2012/13, avec une augmentation attendue des recettes de la SACU de pratiquement 150 %. Si les hausses de dépenses se limitent aux annonces faites lors du discours du budget 2012, celui-ci devrait afficher un léger excédent. Mais les recettes de la SACU devraient à nouveau dégringoler en 2013/14, signe que ce sont des ressources volatiles à dépenser avec modération. À moyen terme, ces recettes devraient se stabiliser autour de 15 % du PIB, un niveau clairement inférieur au record de 23 % attendu pour 2012/13. Le pays doit donc concevoir et mettre en œuvre un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

Tableau 3 : Opérations financières de l'Etat (en pourcentage du PIB)

	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Recettes totales (avec dons)</b>	27	32.3	39.4	37.6	34.1	25	24.5	37.3	29.3
<b>Recettes fiscales</b>	24.5	30.4	37.7	36.1	32.1	23.8	23.4	36.4	28.8
<b>Recettes pétrolières</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dons</b>	1.3	1	0.8	0.6	0.4	0.2	0.5	0.5	0.5
<b>Dépenses totales (et prêts nets) (a)</b>	34	35.7	30.6	39.6	40.1	39.3	34.1	36	34.9
<b>Dépenses courantes</b>	26.9	27.4	23.8	30.2	31	32.1	28.1	29	28.8
<b>Sans les intérêts</b>	25.5	26.3	23	29.2	30.1	31.6	27	28.3	27.6
<b>Salaires</b>	9.4	14.1	12.7	15.7	16.8	16	14.2	15	15
<b>Intérêts</b>	1.3	1.1	0.8	1	0.9	0.5	1.1	0.7	1.2
<b>Solde primaire</b>	-5.7	-2.3	9.6	-1	-5.1	-13.8	-8.5	2	-4.4
<b>Solde global</b>	-7	-3.4	8.8	-2	-6	-14.3	-9.6	1.3	-5.6

2010 : estimations ; 2011 et années suivantes : prévisions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932627259>

## Politique monétaire

Le Swaziland a renoncé à son autonomie en matière de politique monétaire et de change en rejoignant, au sein de la ZMC, l'Afrique du Sud, le Lesotho et la Namibie. Le pays cale donc de fait sa politique monétaire sur celle de la Banque centrale sud-africaine (SARB). Elle n'a guère eu d'incidence sur l'inflation qui est pour partie liée à l'offre et aux chocs des prix alimentaires et des carburants. Des goulets d'étranglement structurels empêchent que les taux plus faibles des banques commerciales ne se répercutent sur les prêts effectifs.

En 2011, l'inflation des prix alimentaires est restée inférieure à l'inflation non corrigée sauf en décembre (8.6 % contre 7.7 % respectivement). Mais elle s'est aggravée en février 2012, à 14.5 %, amenant l'inflation globale à frôler la barre des 10 %. Avec une inflation proche des 5 % sur la quasi-totalité de l'année 2011 cependant, le gouvernement a continué de privilégier la relance. Par conséquent, lors de la réunion du comité de politique monétaire de novembre 2011, la banque centrale du Swaziland (CBS) a maintenu son taux d'escompte à 5.5 %. Parallèlement, elle a relevé le seuil des réserves obligatoires à 6 %, effectif dès juillet 2011, et ses règles en matière de liquidités pour les banques commerciales de 13 à 20 %, afin de sauvegarder l'intégrité du système bancaire.

Avec une inflation toujours sous la barre des 10 % (mais qui a progressé en janvier et février 2012) et une production en volume stagnante, la relance sera probablement un objectif clé de la politique monétaire en 2012. L'orientation accommodante devrait donc perdurer pratiquement toute l'année. L'impact sur l'augmentation du crédit au secteur privé risque cependant d'être mitigé tant que les blocages structurels aux prêts ne sont pas levés et que la confiance du secteur bancaire dans la politique macroéconomique des autorités n'est pas restaurée. Avec une inflation plus liée à l'offre qu'aux politiques menées, des facteurs tels qu'une envolée possible des prix alimentaires, des pénuries de produits vivriers et la dépréciation du rand sud-africain (ZAR) pourraient constituer autant de pressions inflationnistes. Elles devraient être en partie contrebalancées par une économie globalement morose, mais les risques de progression de l'inflation demeurent.

Les réserves de change du pays sont tombées sous le seuil recommandé de trois mois d'importations (à 2.2-2.5 mois) mi-2011. Si cette tendance devait perdurer, la pérennité de l'ancrage du lilangeni au rand pourrait être compromise. Les réserves internationales des banques commerciales ont subi quelques tensions, les dépôts en monnaie locale (qui représenteraient environ 3 % du PIB) étant convertis en dépôts en ZAR ou bien transférés en Afrique du Sud. Mais l'appartenance à la ZMC et le fait que les grandes banques soient des filiales d'établissements sud-africains sont autant d'assurances contre un brusque décrochage du lilangeni.

## Coopération économique, intégration régionale et commerce

Le Swaziland est membre de la ZMC, de la SACU, de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et du Marché commun d'Afrique australe et d'Afrique orientale (Comesa) – véritable entrelacs de règles redondantes et parfois contradictoires qui peuvent entraîner des surcoûts pour les entreprises. Les échanges intrarégionaux réels entre les membres de la SADC sont restés minimales par rapport aux autres accords commerciaux régionaux (ACR) en vigueur en Afrique, à l'instar de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE).

Cette faiblesse du volume d'échanges au sein de la SADC s'explique par plusieurs facteurs, dont l'absence de complémentarités en termes de production, en particulier dans l'agriculture, et la rigidité de l'environnement des affaires qui freine la circulation des biens et des services aux frontières et au-delà (le Swaziland bénéficie d'accords commerciaux préférentiels de la région, notamment avec l'UE et les États-Unis [au titre de l'AGO]). L'inefficacité de l'administration des douanes du pays – lourdeur des règles en matière documentaire, longueur des procédures et corruption – agit comme un obstacle non tarifaire en imposant une logistique alternative, des stocks excessifs et des dessous-de-table.

Pour une petite économie ouverte comme celle du Swaziland, l'importance des liens entre les échanges et les IDE pour stimuler la croissance et le développement ne doit pas être sous-estimée. Mais le manque de compétitivité extérieure renforce les doutes quant aux capacités du pays à parvenir à une croissance soutenue et durable. Selon le FMI, le taux de change réel serait surévalué d'environ 20 % à 30 %, signe des déséquilibres budgétaires, du niveau élevé des salaires et d'un piètre environnement des affaires.

Depuis quelques années, les IDE régressent : ils représentaient entre 2.2 et 2.5 % du PIB en 2009/10. Les principaux facteurs dissuasifs sont des réglementations pesantes (dont l'absence d'un guichet unique opérationnel pour les investisseurs), le monopole sur les infrastructures de télécommunication, l'accès limité aux terres et, surtout, l'absence d'une « marque » Swaziland.

Tableau 4 : Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Balance commerciale</b>	11.2	-8.3	-3.3	-0.3	-4.1	-4.1	-1.9	-7.6	-9.3
<b>Exportations de biens (f.o.b.)</b>	91.1	52.9	57.1	55.3	56.5	48.8	49.4	49.5	48.9
<b>Importations de biens (f.o.b.)</b>	79.9	61.2	60.4	55.6	60.6	52.9	51.2	57.1	58.2
<b>Services</b>	-8	-3.1	-8.6	-15.8	-13.6	-10.9	-10.2	-9.6	-9.3
<b>Revenu des facteurs</b>	-2.3	0.5	1.3	-0.2	-2.6	-6.1	-2	-0.3	-0.1
<b>Transferts courants</b>	8.4	4.5	6	8.4	6.4	4.9	2.6	14.2	13.5
<b>Solde des comptes courants</b>	9.2	-6.4	-4.6	-7.9	-13.8	-16.1	-11.4	-3.3	-5.3

2010 : estimations ; 2011 et années suivantes : prévisions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932628247>

## Politique de la dette

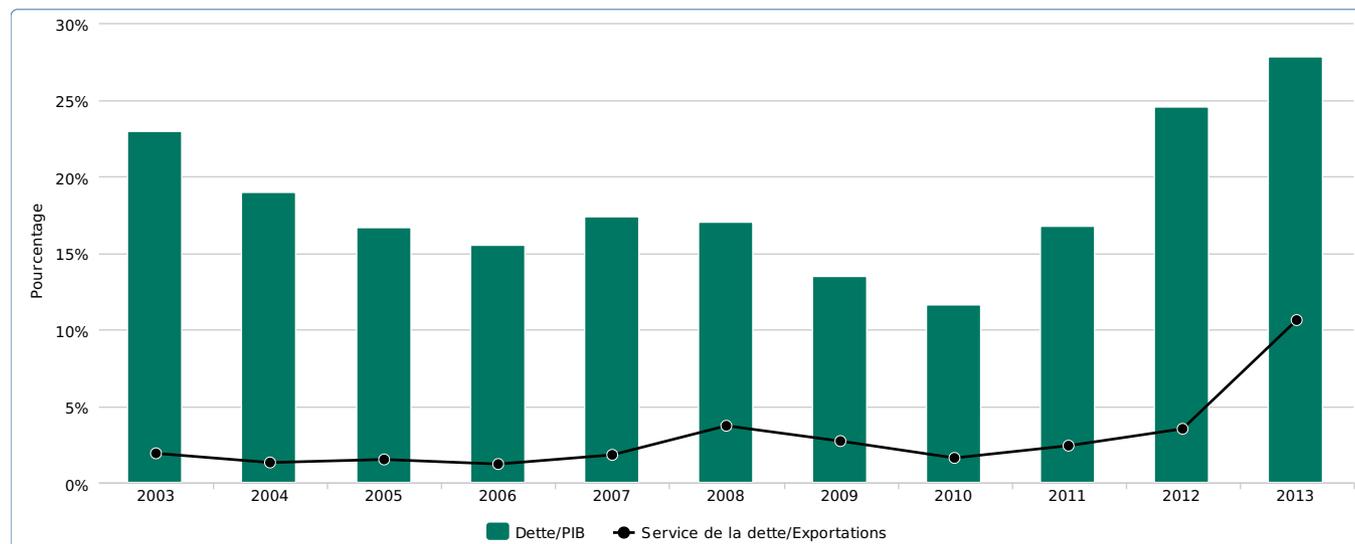
Malgré le faible niveau d'endettement public en 2011 (près de 20 % du PIB, arriérés d'environ 4 % compris), le taux a augmenté d'un tiers entre 2009 et 2011. Dans le même temps, deux événements ont restreint l'accès aux emprunts extérieurs : la sortie de route du SMP du FMI et le rejet par les autorités d'un prêt de l'Afrique du Sud, à cause de conditions qui l'accompagnaient. L'emprunt intérieur s'est tari au second semestre 2011, les banques commerciales ne participant pas aux adjudications d'obligations d'État ou de bons du Trésor sauf pour le compte d'un client. La demande de prêts du gouvernement a fait grimper les taux d'intérêt et évincé le secteur privé. Ces évolutions représentent un risque budgétaire considérable. Si l'État devait rembourser tous les bons du Trésor en circulation en l'espace de trois mois, de nouvelles coupes sévères dans les dépenses se révéleraient indispensables.

D'après l'analyse de la soutenabilité de la dette effectuée par le FMI au cours de la consultation de 2011 au titre de l'article IV, le ratio dette publique/PIB pourrait dépasser les 80 % d'ici 2016, entraînant un risque conséquent de surendettement. Mais avec l'assèchement des emprunts du gouvernement en 2011, ce scénario est

improbable – non pas tant grâce à des politiques d’endettement prudentes qu’à cause de cette restriction de l’accès au crédit. *A contrario*, l’analyse des autorités qui souligne la nécessité d’une politique d’endettement prudente, montre que sous réserve d’engager des réformes adaptées – gestion des finances publiques (GFP), amélioration de l’environnement des affaires, remboursement des arriérés – le ratio dette/PIB passerait sous la barre des 40 %. Une fois la viabilité budgétaire obtenue, elle devra être préservée par une utilisation circonspecte des fonds empruntés pour des investissements à forte rentabilité et la promotion d’une croissance durable.

L’année 2011 a montré que le développement d’un marché intérieur de la dette était une priorité pour permettre un financement moins aléatoire du déficit sans risque d’éviction du secteur privé.

Figure 2 : Part de l’encours de la dette extérieure dans le PIB et ratio du service de la dette sur les exportations (en pourcentage)



2010 : estimations ; 2011 et années suivantes : prévisions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932624295>

## Gouvernance économique et politique

### Secteur privé

Le secteur privé du Swaziland reste sous-développé : les apports d'IDE sont restreints, le nombre de PME est minime qui, pour la plupart, dépendent de contrats publics. Le secteur privé n'a donc pas pu atténuer les chocs qui ont touché le secteur public pendant la crise budgétaire. Des réglementations contraignantes, le manque d'accès au crédit, les pénuries et l'inadéquation des compétences et des infrastructures TIC limitées sont autant de freins aux IDE et à l'émergence d'entreprises nationales de haute technologie et plus productives.

Le Swaziland a reculé dans le classement du Rapport sur la compétitivité mondiale (*Global Competitiveness Report* – GCR) – de la 126<sup>e</sup> place sur 139 pays en 2010/11 à la 134<sup>e</sup> place sur 142 pays en 2011/12. La perte de compétitivité des dix dernières années a bridé la croissance de la productivité. La faiblesse des niveaux d'investissement continue d'être le talon d'Achille de l'économie : ils n'ont représenté qu'environ 11 % du PIB en 2010, contre 20 % pour la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne.

Le GCR recommandait d'œuvrer pour une plus grande intégration régionale, en développant des domaines de complémentarité entre produits et une production à plus forte valeur ajoutée. Il préconisait aussi, à moyen terme, de tabler sur une économie du savoir. Des progrès sont possibles (i) en remédiant à la faible maturité technologique du Swaziland et en renforçant les capacités pour le transfert de technologies à travers les IDE ; et (ii) en résolvant la question du manque d'innovation, lié en partie à l'absence de relations efficaces entre le gouvernement, les industries et les universités.

Le développement du secteur des TIC permettrait d'accroître la productivité grâce à des communications efficaces et faciliterait l'acquisition de nouvelles compétences ainsi que l'évolution technologique de l'économie tout entière. En 2011, moins de 8 % de la population avaient accès à Internet. Pour autant, les abonnements à la téléphonie mobile ont fortement progressé – pour concerner pratiquement 60 % des habitants.

Le gouvernement a appuyé le développement des TIC et rédigé deux textes de loi : un premier vise à créer une commission ad hoc chargée d'attribuer les licences d'exploitation et de mettre fin au monopole du secteur des télécommunications, principal obstacle à la baisse des prix des services Internet ; quant au second, sur les communications électroniques, il cherche à stimuler la concurrence en limitant les pouvoirs réglementaires de la Compagnie nationale des postes et télécommunications (SPTC).

### Secteur financier

Avec le crédit au secteur privé ressortant à 23 % du PIB en 2010, les marchés financiers du Swaziland sont restreints, par rapport aux pays à revenu intermédiaire et même par rapport à d'autres pays à faible revenu. En dépit d'une politique monétaire accommodante, le crédit au secteur privé n'a guère progressé en 2011, atteignant en moyenne 13 % entre septembre 2010 et août 2011. Ce manque de profondeur du secteur financier reflète un phénomène d'exclusion : la plupart des habitants n'ont pas accès au crédit formel – un constat confirmé par l'étude FinScope 2011. La médiocre répercussion des signaux liés au taux directeur de la Banque centrale et au taux de financement sur les prêts accordés par les banques commerciales traduit la présence d'obstacles structurels comme l'absence de garanties, l'incapacité des emprunteurs à rédiger des propositions susceptibles d'être financées et/ou l'absence d'antécédents de crédit. La réforme de l'environnement des affaires, y compris en matière de propriété foncière, et le recours aux TIC pour contourner ces contraintes (biométrie pour augmenter le taux de remboursement, tests psychométriques pour évaluer la disposition de l'emprunteur à rembourser son emprunt, etc.) pourraient contribuer à faire le lien entre les politiques et les performances en matière de prêt.

Bien que le secteur bancaire soit resté sain en 2011, avec un niveau faible (mais en constante augmentation) de prêts improductifs, certaines banques commerciales ont perdu des clients qui ont transféré leurs fonds dans les maisons mères des établissements bancaires à l'étranger. La confiance dans le secteur bancaire du pays a pâti de la crise budgétaire – directement, à travers l'exposition des banques aux titres du Trésor et, indirectement, à travers leur exposition aux sous-traitants du privé qui n'ont pas été réglés par l'État. Les problèmes de trésorerie des banques ont été aggravés par la décision de la Banque centrale de relever le niveau obligatoire des réserves et des liquidités courant 2011.

Une loi habilitante votée en 2011 a créé l'autorité de réglementation des services financiers (*Financial Services Regulatory Authority* – FSRA) du Swaziland. Quand elle sera opérationnelle, elle devra réguler les établissements financiers non bancaires qui échappent au contrôle de la banque centrale. La FSRA devra agir rapidement en 2012 et 2013, dans la mesure où ces établissements (parmi lesquels des coopératives) détiennent d'importants dépôts. Toute défaillance de leur part pourrait déstabiliser le système financier.

### Gestion du secteur public, institutions et réformes

La médiocrité de la gouvernance, surtout en termes de GFP, est l'une des principales causes de la crise budgétaire de 2011. Outre la lutte contre la corruption, le pays doit concevoir et mettre en œuvre un CDMT. À défaut, les budgets annuels reposent plus sur des recettes incertaines que sur des priorités stratégiques de dépenses, ce qui encourage une politique budgétaire conjoncturelle et réduit la marge de manœuvre pour atténuer les chocs contraires.

Pour remédier à certains de ces défauts, un nouveau texte relatif à la GFP est en cours de préparation qui devrait être adopté en 2012. Il introduit une perspective de moyen terme dans la formulation du budget, intègre les processus financiers et de planification dans les grands ministères et généralise le contrôle des dépenses. L'appui à la réforme de la GFP fait aussi partie des grandes priorités des partenaires internationaux au développement.

L'édition 2011 du GCR a identifié la corruption comme le principal obstacle au bon fonctionnement des entreprises au Swaziland (20 % d'entre elles évoquent ce problème). Selon une enquête réalisée par la commission anticorruption du Swaziland (*Anti-Corruption Commission* - ACC) en 2010, 94 % des personnes interrogées (soit 4 000 ménages) considéraient la corruption comme un problème majeur dans leur pays.

Il n'existe de fait pas de stratégie nationale actualisée pour lutter contre la corruption. C'est le texte élaboré par les Nations unies en 2007 pour étayer le lancement des opérations de l'ACC en 2008 qui fait foi. La commission a connu un certain nombre de difficultés de fonctionnement, parmi lesquelles son sous-financement et la longueur des procédures des parquets qui doivent traiter des dossiers.

La crise budgétaire de 2011 a souligné l'importance du renforcement de la mobilisation des ressources intérieures. Les préparatifs en vue de l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 14 % - censée remplacer la taxe sur la vente de produits en 2012 - sont bien avancés. L'adoption de la TVA et sa mise en œuvre contribueront à accroître la transparence et à simplifier le régime fiscal. Mais les recettes collectées en 2012/13 ne seront guère plus importantes qu'en 2011 - avant une augmentation plus prononcée en 2013/14.

## **Gestion des ressources naturelles et environnement**

Le Swaziland bénéficie d'un climat subtropical propice et d'un riche patrimoine naturel, qui subit néanmoins des dégradations. Le pays doit impérativement mettre un terme à la dégradation des sols notamment - liée à un usage non raisonné des terres, à des lacunes de gestion et à l'absence de systèmes d'information - s'il veut préserver l'environnement et améliorer la productivité agricole. Une agriculture irriguée à grande échelle, notamment pour la canne à sucre, a entraîné la destruction du couvert végétal sur de vastes étendues. La sécurité de l'approvisionnement en eau fait aussi partie des enjeux environnementaux, le secteur étant pénalisé par des structures de gestion éclatées, une législation obsolète et la pollution provenant à la fois des industries locales et de sources en amont, au-delà des frontières. Les forêts du Swaziland sont elles aussi en danger à cause d'une exploitation forestière non durable. Elles sont en particulier victimes de pratiques telles que le surstockage et l'utilisation des arbres comme combustibles (la majorité des ruraux utilisant régulièrement du bois de chauffage), sans compter les espèces exotiques envahissantes.

Selon l'autorité en charge de l'environnement, le changement climatique s'est surtout manifesté par une modification des cycles météorologiques, avec des conditions de plus en plus extrêmes et des précipitations erratiques. Les autorités n'ont pour l'instant pas élaboré de politique et de stratégie nationales pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, mais prévoient de le faire en 2012, en s'inspirant des messages clés de la Conférence des parties COP17 et de la conférence Rio+20.

## **Contexte politique**

Le Royaume du Swaziland est la seule monarchie absolue du continent africain. Le roi concentre tous les pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire. La communauté internationale tient le pays pour un régime autoritaire, comme en témoigne le dernier classement de l'*Economist Intelligence Unit* (EIU, 2011). À l'échelle du pays, la population réclame le respect total de la Constitution. L'amélioration de la gouvernance économique et politique, en particulier en termes de transparence et de responsabilité, faisait partie des conditions attachées au prêt sud-africain (de 2.4 millions SZL) rejeté par les autorités.

En 2011, les contreperformances économiques ont provoqué des troubles civils dans les grandes villes, les syndicats, les enseignants et d'autres groupes profitant de la situation engendrée par les incertitudes budgétaires pour réclamer des réformes politiques. Ces groupes ne se contentent pas de demander une meilleure gestion des finances publiques et plus de transparence, ils appellent aussi à davantage de démocratie. L'appétit de changement est bien moindre dans les zones rurales qui n'ont à ce jour pas connu de troubles. Les prochaines élections législatives sont prévues en 2013.

## Contexte social et développement humain

### Développement des ressources humaines

La crise budgétaire de 2011 a enclenché une régression en termes de renforcement des ressources humaines à deux grands égards : en réduisant l'accès aux soins de santé et aux services d'éducation essentiels ; et en fragilisant les marchés du travail, ce qui a provoqué des licenciements et des baisses de salaire. Le gouvernement n'a pu tenir ses engagements pour la délivrance de services sociaux dans plusieurs secteurs clés, et en particulier dans l'éducation. Les objectifs de dépenses sociales fixés pour la fin juin 2011 dans le SMP du FMI n'ont été que partiellement atteints (avec un taux d'exécution d'environ 70 %). Certains secteurs sociaux n'ont reçu aucun financement au premier trimestre de l'exercice 2011/12 ; d'autres n'avaient reçu qu'une partie des fonds en août 2011. Parmi les domaines privés de soutien financier figure la subvention au Conseil national de réaction d'urgence au VIH/Sida (*National Emergency Response Council on HIV and AIDS - NERCHA*) : fin août 2011, seulement 8 millions SZL sur les 20 millions budgétés avaient été versés. Mais les subventions aux personnes âgées, à la protection de l'enfance, à l'éducation des orphelins et enfants vulnérables (OVC) et à l'assistance publique ont elles aussi été soit suspendues, soit retardées. Le soutien de l'État aux programmes de repas scolaires et de gratuité en primaire ainsi qu'aux bourses pour les études universitaires a été perturbé. L'effondrement des prestations de services exacerbe l'impact des coupes budgétaires. Les dépenses sociales de l'État étant compromises, les avancées vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) pourraient ralentir voire s'inverser.

Concrètement, les progrès obtenus sur le front du taux net de scolarisation (TNS) en primaire pourraient être annulés, le gouvernement ne pouvant plus financer l'intégralité des bourses destinées aux OVC. Depuis 2009, l'État a rendu les trois premières années du primaire gratuites mais, faute de financement durable à moyen terme, la crise a prouvé que ce programme pouvait être aboli ou fréquemment interrompu.

D'une manière plus générale, l'avancement du Swaziland vers la réalisation des OMD est inégal : de réels progrès ont été obtenus pour l'enseignement primaire universel (OMD 2), l'égalité hommes-femmes (OMD 3), l'environnement (OMD 7) et un partenariat mondial (OMD 8). Mais la lenteur de l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim (OMD 1) suscite bien des inquiétudes, d'autant que la croissance morose a freiné la création d'emplois et la mobilisation des ressources intérieures. Les performances sanitaires ne sont pas non plus brillantes, la mortalité des enfants de moins de 5 ans (OMD 4) n'ayant pas évolué depuis 2000, après avoir augmenté dans les années 1990. Les taux de mortalité maternelle (OMD 5) ont bondi, à 589 pour cent mille naissances vivantes en 2007 contre 229 pour cent mille en 2002. Le paludisme a nettement reculé, mais le Swaziland affiche toujours la plus forte prévalence du VIH/Sida au monde (OMD 6), 26 % des personnes âgées de 15 à 49 ans étant affectés.

### Réduction de la pauvreté, protection sociale et travail

Avec l'un des taux de croissance les plus faibles du continent depuis dix ans, un chômage élevé et l'absence de système de protection sociale adapté, le Swaziland avance péniblement vers la réalisation de l'OMD 1 en matière de lutte contre la pauvreté. Si celle-ci a reculé entre 2001 et 2010, de 69 à 63 %, elle reste généralisée, la majorité de la population vivant avec moins de 1.25 USD par jour (en équivalent parité de pouvoir d'achat - PPA). La pauvreté alimentaire touche 29 % de la population, un niveau particulièrement fort pour un pays à revenu intermédiaire. Les ruraux sont touchés de manière disproportionnée : en 2010, 89 % des pauvres vivaient en milieu rural, avec un écart moyen de pauvreté monétaire de 51 % (contre 33 % en ville).

Le Swaziland a démarré l'année 2011 - qui allait être celle d'une crise budgétaire grave - avec des indicateurs sociaux en berne. Le pays se classe 140<sup>e</sup> sur 187 dans l'indice de développement humain (IDH). En plus du chômage et de la pauvreté, le Swaziland doit faire face au taux de VIH/Sida le plus élevé au monde (26.1 % des 15-49 ans en 2010). Il se situe donc à l'épicentre de la pandémie de sida et la lutte contre ce fléau est non seulement vitale pour améliorer les conditions économiques et sociales du pays mais aussi pour assurer son avenir. Les dépenses de santé devront être protégées pendant la consolidation budgétaire prévue en 2012. La délivrance ciblée et en temps opportun d'une aide adaptée, y compris du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, pourra se révéler utile à cet égard.

Alors que les recettes budgétaires devraient améliorer les perspectives macroéconomiques d'ensemble du pays en 2012, l'inflation des prix alimentaires (8.6 % entre décembre 2010 et décembre 2011) continue d'éroder le pouvoir d'achat des ménages, surtout parmi les plus démunis. La sécurité alimentaire devrait se dégrader en 2012 à cause d'une baisse de l'offre engendrée par des précipitations erratiques, des méthodes culturales obsolètes et le recul des services agricoles fournis par le gouvernement dans le sillage de la crise budgétaire. Étant donné les éventuels impacts négatifs durables d'un régime nutritionnel inadapté, cette insécurité alimentaire généralisée exige des solutions solides et permanentes. Or, jusqu'ici, les urgences en la matière ont surtout été réglées à coup de mesures ponctuelles.

Le chômage, qui touche près de 30 % de la population active, est à un niveau élevé même pour un pays d'Afrique australe – une région marquée par des inégalités, une pauvreté et un chômage généralisés. La répartition inégale des revenus est liée à la faible création d'emplois et à l'absence de dispositifs adaptés de protection sociale, surtout face aux risques d'atteinte aux moyens de subsistance. Ainsi, l'assurance chômage n'est pas opérationnelle et la couverture de l'assurance santé actuelle (Palea) est très restreinte. Plusieurs dispositifs contre les aléas de l'existence existent, dont les subventions aux OVC et aux personnes âgées. Plus généralement, la recrudescence des chocs sur les moyens d'existence (prix alimentaires et des carburants, crise financière) et la faiblesse des recettes prévues pour 2013 soulignent la nécessité d'accroître la résilience du pays, à travers notamment la création d'emplois décents et la mise en place de mécanismes de protection sociale adaptés.

### **Égalité hommes-femmes**

Globalement, des progrès satisfaisants ont été obtenus sur le front de l'égalité hommes-femmes (OMD 3) même si des problèmes demeurent, comme la part des filles scolarisées dans l'enseignement technique, le nombre de femmes occupant des postes de décision et l'accès des femmes aux actifs productifs et, en particulier, à la terre. En 2011, le Swaziland se classait en 110<sup>e</sup> position sur 187 pays dans l'indice d'égalité hommes-femmes qui reflète les inégalités en matière de santé génésique, d'autonomisation et de participation au marché du travail.

Mais le gouvernement a ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits de la femme en Afrique en 2003 ainsi que le protocole de la SADC sur le genre et le développement, afin de renforcer le droit des femmes à travers une plus grande implication dans les organes décisionnaires et un accès égal à la justice. Le projet de loi sur l'autonomisation économique des citoyens, rédigé en 2011, entend promouvoir l'égalité hommes-femmes au niveau de l'accès, de la détention et de l'utilisation des ressources économiques.

## Analyse thématique : Promouvoir l'emploi des jeunes

---

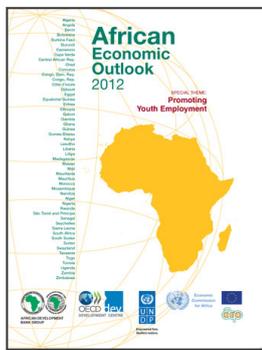
Comme la plupart des pays d'Afrique australe, le Swaziland est caractérisé par un niveau de chômage inacceptable. En 2010, celui-ci touchait pratiquement 30 % de la population active et plus de 52 % des jeunes, soit bien plus que les 13 % de chômeurs dans le groupe des 45-64 ans (Enquête sur la main-d'œuvre, 2010). Le chômage est nettement plus élevé en milieu rural (51.2 %) qu'en ville (23.6 %) et parmi les femmes. La crise budgétaire/de liquidité actuelle a compromis encore un peu plus la croissance et la création d'emplois. Les débouchés sont particulièrement limités pour les jeunes entrant sur le marché du travail, ce qui a des implications négatives pour le capital humain du pays et ses perspectives de croissance équitable.

Les marchés du travail locaux ne créent pas suffisamment d'emplois pour absorber tous les jeunes demandeurs d'emplois, avec des freins particulièrement sévères à la concurrence et à la création d'emplois dans le secteur des hautes technologies et des TIC. Pour les jeunes, le marché du travail est marqué par la pénurie et l'inadéquation des compétences. Si le chômage des diplômés du supérieur est relativement faible, les jeunes chômeurs « éduqués » sont de plus en plus nombreux, qui ont des compétences sans rapport avec les besoins des employeurs (commerce, technique, TIC, etc.). La création de bureaux de la bourse du travail pourrait améliorer les échanges d'informations et réduire les décalages entre les qualifications attendues par les employeurs et celles des demandeurs d'emploi. Les employeurs putatifs devraient être incités à démarcher plus souvent les universités, à travers des « forums de l'emploi ».

Le gouvernement a pris plusieurs dispositions pour remédier au chômage des jeunes. En 2009, il a élaboré une politique pour la jeunesse du pays dans l'objectif de « créer et garantir un environnement propice à l'épanouissement des jeunes... grâce à des formations et à une autonomisation économique ». Il a aussi créé fin 2009 un fonds spécial afin de mettre en selle des jeunes (18-35 ans) ou des associations et entreprises dirigées par des jeunes grâce à l'apport de capitaux. Ce fonds a distribué 5.8 millions SZL (580 000 EUR) à près de 800 jeunes entrepreneurs pour la première phase (2010) et près de 2 millions SZL (200 000 EUR) à 200 entrepreneurs en 2011. Pour être louable, cette initiative devra être considérablement élargie si les autorités veulent véritablement réduire le chômage des jeunes.

La clé d'une réduction durable du chômage des jeunes passe par un secteur privé dynamique, créateur d'emplois productifs et bien payés (comme c'est déjà le cas dans le secteur bancaire, par exemple). Actuellement, la fonction publique offrant les meilleurs salaires et les emplois les plus stables, de nombreux jeunes diplômés « font la queue » pour décrocher un poste de fonctionnaires. D'autant que l'expérience ainsi acquise est souvent considérée comme une porte d'accès à des activités plus rémunératrices dans le privé, comme la banque.

À terme, le développement des TIC aidera le Swaziland à accroître sa productivité et à se convertir à l'économie du savoir, avec des emplois décents en plus grand nombre pour la population, et notamment pour les jeunes. Pour ce faire, les cursus universitaires doivent être remis à plat pour intégrer davantage de cours ayant trait aux TIC. De leur côté, les enseignants devront être formés pour dispenser ce type de savoirs. Quant aux opportunités d'emplois pour les jeunes liées aux TIC, le gouvernement a mis au point avec l'appui du Commonwealth une stratégie d'administration en ligne qui pourrait créer des emplois pour cette population étant donné les compétences technologiques supérieures à la moyenne de ce groupe d'âge. Les jeunes pourraient aussi jouer un rôle décisif dans l'organisation de services en ligne (ou de services mobiles) innovants, à l'instar des porte-monnaie électroniques (*e-wallet*) ou de la santé en ligne (*e-health*).



Extrait de :  
**African Economic Outlook 2012**  
Promoting Youth Employment

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/aeo-2012-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

Banque africaine de développement, *et al.* (2012), « Swaziland », dans *African Economic Outlook 2012 : Promoting Youth Employment*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/aeo-2012-56-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).