

**BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT**



**ROYAUME DU SWAZILAND**  
**PROFIL DE GOUVERNANCE PAYS**

**DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS**  
**ONCB**  
**MAI 2005**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ ANALYTIQUE</b>	i-ii
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
1.1 Contexte et justification	1
1.2 Dispositions en matière de gouvernance au Swaziland	1
1.3 Bonne gouvernance et réduction de la pauvreté	2
1.4 Principaux éléments de la bonne gouvernance	3
<b>2. DIAGNOSTIC DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE</b>	<b>4</b>
2.1 Responsabilisation	6
2.2 Transparence	31
2.3 Participation des parties prenantes	35
2.4 Systèmes juridique et judiciaire	40
2.5 Lutte contre la corruption	47
<b>3. STRATÉGIE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE</b>	<b>50</b>
3.1 Principaux éléments de la stratégie	50
3.2 Résumé des principaux domaines nécessitant des actions du gouvernement	51
3.3 Reforme du secteur public et de l'administration publique	51
<b>4. INTERVENTION DES BAILLEURS DE FONDS ET DOMAINE POTENTIEL D'INTERVENTION DU GROUPE DE LA BANQUE</b>	<b>54</b>
4.1 Dispositions pour l'intervention des bailleurs de fonds	54
4.2 Interventions des donateurs dans le domaine de la gouvernance	55
4.3 Interventions des bailleurs de fonds pour une stratégie nationale de gouvernance cohérente	56
4.4 Domaines potentiels d'intervention pour la Banque	56
<b>5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>57</b>
5.1 Conclusion	57
5.2 Recommandations	57
<b>6. ANNEXES</b>	
<b>7. RÉFÉRENCES</b>	

## **ENCADRÉS**

Encadré 1. Indicateurs de gouvernance dans le monde et classement du Swaziland

### **TABLEAUX**

Tableau I	Recettes et dépenses du CDMT : projections et réalisations
Tableau II	Déficit budgétaire, 2002/03 – 2005/06
Tableau III	Swaziland : Participation comparative des femmes
Tableau A1:	Récapitulatif des problèmes de gouvernance au Swaziland
Tableau A2:	Domaines potentiels d'intervention du gouvernement/donateurs

Le présent rapport a été préparé par K. Mlambo, économiste-pays en chef, ONCB.2 et M. A. Issahaku, expert en gouvernance, POPR.3, avec le concours de deux consultants, Professeur Sunil Poshakwale et M. P. R. Deveraj suite à la mission de préparation qu'ils ont effectuée au Swaziland en octobre 2004.

### **ÉQUIVALENCES MONÉTAIRES** **(Au 30 juin 2005)**

Monnaie :	lilangeni (pluriel Emalangeni = E)
1 lilangeni (E) =	1 rand
1UC	9,68645 E
1\$ EU	6,6790 E

## SIGLES ET ABREVIATIONS

AG	Vérificateur général
AGOA	Loi sur la croissance et les opportunités en Afrique
BLNS	Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland
CANGO	Assemblée de coordination des organisations non gouvernementales
CDC	Comité de rédaction de la Constitution
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDO	Coordonnateur des ressources communautaires
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes
CMA	Zone monétaire commune
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
CRC	Comité de révision de la constitution
CSB	Conseil de la fonction publique
CTA	Central Transport Authority
DPM	Vice premier ministre
DPP	Procureur général
FMI	Fonds monétaire international
IAS	Normes comptables internationales
IDE	Investissement direct étranger
MEPD	Ministère du Plan, de l'Économie et du Développement
MOF	Ministère des Finances
MP	Membres du Parlement
MVA	Direction des véhicules automobiles
NAMBOARD	National Agriculture Marketing Board
NDS	Stratégie nationale de développement
OECD	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile
PAC	Comité des comptes publics
PBC	Comité de planification et du budget
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
PDG	Président directeur général
PE	Entreprises publiques
PEU	Direction des entreprises publiques
PGP	Profil de gouvernance-pays
PIB	Produit intérieur brut
PMR	Pays membres régionaux
PRSAP	Stratégie et Plan d'action pour la réduction de la pauvreté
PSMP	Programme de gestion du secteur public
PSPF	Caisse de retraite des fonctionnaires
ROSC	Rapports sur l'observation des normes et codes
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SDSB	Swaziland Development and Savings Board
SEB	Swaziland Electricity Board
SEBENTA	Sebenta National Institute
SEDCO	Small Enterprises Development Company
SGP	Système généralisé de préférence
SIDC	Swaziland Industrial Development Corporation
SIPA	Swaziland Investment Promotion Authority

SNL	Terres coutumières
SNTC	Swaziland National Trust Commission
SPEED	Smart Programme on Economic Empowerment and Development
SPTC	Société des postes et télécommunications de Swaziland
SRIC	Swaziland Royal Insurance Corporation
SWAC	Swaziland Water Corporation
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNISWA	Université du Swaziland

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

### I. INTRODUCTION

1.1 En 1999, la Banque africaine de développement a adopté une politique en matière de bonne gouvernance en vue d'offrir un appui et des interventions qui contribuent à promouvoir la bonne gouvernance dans ses pays membres régionaux (PMR). Cette démarche s'explique par le fait que la bonne gouvernance constitue généralement une condition nécessaire pour le succès des interventions clés de la Banque qui ont pour but de promouvoir le développement économique et social dans les PMR. Le Plan stratégique du Groupe de la Banque pour la période 2003-2007 a également retenu la promotion de la bonne gouvernance dans les PMR comme un élément essentiel du programme de réduction de la pauvreté.

1.2 Le présent document est le premier Profil de gouvernance-pays (PGP) pour le Royaume du Swaziland. Le PGP constitue un background analytique sur les mécanismes de gouvernance au Swaziland et servira d'outil clé de dialogue avec le gouvernement du pays. Le rapport identifie les domaines potentiels d'intervention de la Banque en vue d'appuyer les efforts d'amélioration de la gouvernance. Le PGP for Swaziland a été élaboré suivant une approche participative suite à une mission menée par la Banque en septembre 2004 au cours de laquelle des discussions ont été tenues avec les leaders politiques, les pouvoirs publics, le secteur privé, la société civile et les autres parties prenantes majeures, portant sur les principaux problèmes de gouvernance dans le pays.

### II. SITUATION EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE AU SWAZILAND

2.1 Le gouvernement du Swaziland a initié plusieurs réformes juridiques, institutionnelles, financières et constitutionnelles visant à améliorer la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la transparence au sein du secteur public et de la fonction publique. Au nombre de celles-ci figurent la rédaction d'une nouvelle constitution, des réformes de la gestion du secteur public, la restructuration budgétaire, le renforcement des mesures de lutte contre la corruption, et des mesures visant à renforcer les droits humains. Le Premier ministre a fait preuve d'une détermination dans la prise et la mise en oeuvre des différentes réformes qui ont également bénéficié de l'appui du Roi, Sa majesté Mswati III. On s'attend à que, une fois mises en oeuvre, ces réformes contribuent à la réduction de la pauvreté, à la valorisation du capital humain, à la croissance durable et à l'amélioration de la qualité de la vie au Swaziland.

2.2 En dépit de l'attachement du gouvernement à la bonne gouvernance, ses actions ne s'inscrivent pas dans un cadre stratégique cohérent. De sérieuses difficultés viennent contrarier les efforts du gouvernement. L'un des principaux défis tient à la dualité du système de gouvernance qui est susceptible de poser des problèmes de responsabilité et de transparence. Pour favoriser une croissance économique durable à long terme, il sera également nécessaire de procéder à la restructuration du secteur public et d'accroître la contribution du secteur privé à la recherche de solutions aux problèmes d'efficacité et de mauvaise utilisation des finances publiques.

2.3 Il est par conséquent recommandé qu'un cadre formel cohérent soit élaboré pour la mise en oeuvre de la bonne gouvernance au Swaziland. L'actuel gouvernement a mis en oeuvre différentes réformes dans ce sens, mais il lui reste maintenant à identifier les chevauchements de politiques et les besoins de capacité, ainsi qu'à coordonner les efforts des différents départements pour une mise en oeuvre efficace du programme de bonne gouvernance du gouvernement. Un système de gouvernance efficace requiert également une clarification des rôles différents mais non nécessairement incompatibles de la monarchie et du gouvernement.

### **III. DOMAINE POTENTIEL D'INTERVENTION DE LA BANQUE**

3.1 La contribution de la Banque à la bonne gouvernance portera sur deux domaines, à savoir, premièrement, aider le gouvernement à améliorer la gestion institutionnelle du secteur public par la fourniture de conseils éclairés et la formation pour la mise au point d'un système général d'évaluation des rendements ; et, deuxièmement, aider le gouvernement à instaurer et à maintenir un cadre réglementaire rationnel, transparent et basé sur des règles favorables au développement du secteur privé, par le biais du renforcement des capacités au niveau des secteurs public et judiciaire. La Banque pourrait également apporter un appui pour le financement d'une revue approfondie du cadre réglementaire existant et des systèmes et initiatives de gouvernance des entreprises, dont a besoin le gouvernement de Swaziland pour se conformer aux Principes de bonne gouvernance des entreprises de l'OCDE.

3.2 L'appui envisagé dans le domaine de la gouvernance combinera à la fois des activités de prêt et de financement sous forme de don. Les activités de prêt seront sous forme d'appui budgétaire à la réforme de l'administration publique ou de la gestion des finances publiques; tandis que des ressources de don pourront être obtenues auprès du Fonds spécial des pays à revenu intermédiaire (PRI) pour l'appui institutionnel et le renforcement des capacités.

3.3 Deux domaines potentiels, notamment en ce qui concerne le renforcement des institutions et des capacités, pourront bénéficier d'un financement sur le Fonds spécial en faveur des PR. Il s'agit de l'appui au programme de décentralisation et au programme actuellement en préparation par le ministère de la Justice, qui vise à améliorer le cadre juridique et judiciaire

### **IV RECOMMANDATION**

Au regard des efforts actuellement déployés par le gouvernement du Swaziland pour relever les défis liés à la promotion de la bonne gouvernance, le pays mérite de bénéficier de l'aide et du soutien du Groupe de la Banque ainsi que des autres partenaires au développement afin de faciliter l'opérationnalisation de son programme de gouvernance.

## SWAZILAND : PROFIL DE GOUVERNANCE-PAYS

### I. INTRODUCTION

#### 1.1 Contexte et justification

1.1.1 La Banque africaine de développement attache une importance de plus en plus particulière à la nécessité d'appuyer les pratiques et interventions qui contribuent à promouvoir la bonne gouvernance dans ses pays membres régionaux (PMR). Cette démarche procède du constat général que la bonne gouvernance est une condition nécessaire au succès des interventions phares de la Banque à promouvoir le développement économique et social dans les PMR. En 1999, le Groupe de la Banque a adopté une politique en matière de gouvernance, qui a pour objet de renforcer ses efforts visant à promouvoir la bonne gouvernance dans les PMR. Le Plan stratégique du Groupe de la Banque pour la période 2003-2007 considère la promotion de la bonne gouvernance dans les PMR comme un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté.

1.1.2 Le présent Profil de gouvernance-pays (PGP), qui est le premier de la série à être préparé par la Banque pour le pays, devrait fournir le background analytique censé améliorer les connaissances qui éclairent les opérations du Groupe de la Banque à l'appui de la bonne gouvernance dans le pays, et servira, d'autre part, d'outil clé de dialogue avec les autorités sur les problèmes de gouvernance. Par conséquent, le PGP met en exergue les principaux problèmes de gouvernance du Swaziland et identifie les domaines potentiels d'intervention du Groupe de la Banque à l'appui des efforts d'amélioration de la gouvernance dans le pays. Le PGP pour le Swaziland a été préparé suivant une approche participative suite à une mission effectuée par la Banque en septembre 2004 au cours de laquelle des discussions ont été tenues avec les leaders politiques, les autorités gouvernementales, le secteur privé, la société civile et autres parties prenantes essentielles sur les principales questions de gouvernance dans le pays.

#### 1.2 Dispositions en matière de gouvernance au Swaziland

Le Swaziland est un royaume indépendant et souverain dont le système de gouvernance allie le système traditionnel swazi au système moderne de type britannique, qui est fondé sur le principe de la décentralisation régionale du pouvoir d'État, tout en maintenant une forme unitaire de l'organisation étatique. Le système de gouvernance du pays est caractérisé par une dualité qui résulte de deux influences : le système traditionnel et le modèle occidental de gouvernance, avec Sa majesté le Roi au sommet. Le dualisme du système de gouvernance politique se retrouve également au niveau judiciaire, où le droit romano-hollandais coexiste avec le droit traditionnel, le premier cité primant en cas de conflit. Le défi qui s'est posé au pays a consisté à mettre en place un ensemble de structures politiques et administratives modernes pour compléter les institutions traditionnelles. L'option retenue en effet a été la mise en œuvre d'un système décentralisé de gouvernance à trois niveaux : gouvernement national/central, collectivités locales et des structures régionales connues sous le nom de *Tinkundla*. Le système de collectivité locale est appliqué à l'administration des zones urbaines, tandis que le système de *Tinkundla*, un système traditionnel complexe dans le cadre duquel les populations élisent leurs représentants, est en vigueur dans les 250 chefferies regroupées en 55 circonscriptions. Les systèmes de gouvernement central et de collectivité locale sont calqués sur le modèle occidental, tandis que le droit coutumier swazi régit les structures traditionnelles. Comme le montre le PGP, ce système présente un nombre d'avantages, dont la cohésion nationale, qui est nécessaire pour la paix et la stabilité. En revanche, l'une des conséquences du système est l'existence de facto de deux administrations fonctionnant en parallèle, avec une ligne de démarcation variable.

### 1.3 Bonne gouvernance et réduction de la pauvreté

1.3.1 La bonne gouvernance rime avec une gestion efficace et décentralisée des politiques publiques dans le cadre de laquelle les populations sont habilitées à participer au processus de réduction de la pauvreté et de croissance durable de l'économie et à l'influencer, tandis que le rôle des pouvoirs publics dans la gouvernance consiste à instaurer un environnement porteur pour le renforcement de la démocratie sur le front politique, et à renforcer la confiance des investisseurs sur le front économique. La pauvreté demeure un problème sérieux et généralisé au Swaziland, la majorité des pauvres vivant dans les zones rurales et n'ayant comme moyen de subsistance l'agriculture. Comme partout ailleurs, au Swaziland, la réduction de la pauvreté et la promotion de la bonne gouvernance sont intimement liées. La réduction de la pauvreté passe par l'attaque de la pauvreté sur plusieurs fronts, notamment à travers la création d'opportunités en faveur des pauvres dans un cadre de développement durable, la fourniture d'une protection, aux niveaux individuel et national, contre les chocs extérieurs, l'habilitation des pauvres, en tenant davantage compte de leurs avis et en renforçant leur participation au processus de prise de décisions. La mauvaise gouvernance, au contraire, porte préjudice aux pauvres, car elle entraîne une allocation sous-optimale des ressources pour lutter contre la pauvreté, tandis que l'absence de droits légaux et civiques pénalise les pauvres. En revanche, la bonne gouvernance profite aux pauvres, notamment en raison de la facilitation des activités commerciales et de la croissance économique, de la promotion de la participation et de l'habilitation, ainsi que la fourniture de services de haute qualité tout en réduisant au minimum la corruption. Lorsque la corruption règne, la fourniture des services publics est détournée des personnes qui en ont le plus besoin

1.3.2 Des institutions efficaces de gouvernance, telles que le parlement et le système judiciaire jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, notamment en donnant aux pauvres des moyens. Par exemple, le parlement a un rôle de contrôle à jouer, à savoir veiller à ce que l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques bénéficient à l'ensemble de la population, et à ce que les objectifs de réduction de la pauvreté soient définis et suivis de façon à avoir le maximum d'impact et d'efficacité possible. En outre, dans l'exercice de ses fonctions d'élaboration de lois et de contrôle, le parlement a la possibilité de faciliter la participation des citoyens ordinaires à la formulation et le suivi des politiques publiques. L'exécutif peut également jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption en permettant aux pauvres de se faire entendre. De même, un appareil judiciaire efficace et fonctionnel peut jouer un rôle important dans le développement durable notamment en veillant au respect du droit de propriété, en constituant un contrepoids aux abus du pouvoir d'État, autrement dit, en assurant le règne de la loi. Par contre, lorsque l'application des lois devient discriminatoire et la répression arbitraire, les pauvres sont privés de la protection élémentaire de leurs droits individuels et de propriété.

1.3.3 Le Swaziland s'emploie à préparer une Stratégie de réduction de la pauvreté (*PRS*), dont l'objectif général est de réduire l'incidence de la pauvreté au Swaziland de son niveau actuel de 66 pour cent à 30 pour cent d'ici à 2015<sup>1</sup>, conformément aux objectifs de développement du millénaire (ODM), et de l'éradiquer à l'horizon 2022. A ce jour, une Stratégie et un plan d'action pour la réduction de la pauvreté (*PRSAP*) ont été élaborés. Les principaux piliers de cette stratégie comprennent l'accélération soutenue de la croissance économique grâce à une large participation, l'habilitation des pauvres en vue de générer leurs propres revenus, et une répartition équitable des fruits de la croissance à travers les dépenses

---

<sup>1</sup> Conformément à l'exposé budgétaire de 2005/06, la pauvreté affecterait actuellement 69 % de la population.

publiques. La stratégie proposée mettra l'accent sur les efforts de réduction de la pauvreté dans les zones où vivent les pauvres, en améliorant leur accès aux services sociaux, principalement l'éducation, la santé et la nutrition. Le PRSAP comprend en outre des projets et programmes concrets, conçus pour générer des revenus et créer des emplois, pour lutter contre la pandémie du VIH/Sida et réduire au minimum la vulnérabilité, et accroître la production agricole et la sécurité alimentaire. Une cellule de suivi de la pauvreté a été mise en place au sein du ministère de l'Economie, du Plan et du Développement.

1.3.4 Au chapitre de la gouvernance et la réduction de la pauvreté, le défi majeur qui se pose au pays est double : réaliser une croissance du PIB plus forte avec un investissement relativement bas afin de créer suffisamment d'opportunités d'emploi, et veiller à ce que le scénario de croissance soit favorable aux pauvres. Entre 2000 et 2004, le PIB réel a cru de 2,4 pour cent en moyenne, et la population, de 2,9 pour cent, et le taux de chômage avoisinait 30,3 pour cent. Il ressort des dernières statistiques que, sur la même période, la pauvreté s'est généralisée, et touche à présent environ 69 pour cent de la population. Si cette tendance se maintient, le Swaziland ne sera pas en mesure de réaliser l'objectif de développement du millénaire consistant à réduire de moitié le nombre de pauvres au cours des dix prochaines années, à moins que les préoccupations de croissance favorable aux pauvres ne fassent l'objet d'une attention plus soutenue. Pour le Swaziland, la mise au point de politiques de croissance en faveur des pauvres passera par la correction des dysfonctionnements structurels de l'économie qui limitent sa capacité à réaliser une plus grande équité et à réduire la pauvreté de manière plus significative, par l'élimination des obstacles qui empêchent les pauvres d'accéder aux ressources, aux services sociaux et à avoir voix au chapitre dans le processus de prise de décisions des pouvoirs publics. Autrement dit, vu la proportion importante de la population vivant dans la pauvreté, le défi à relever par le Swaziland consistera à réorienter la structure de l'économie et des institutions publiques, tant au niveau national que des structures décentralisées, en faveur des pauvres. Une attention particulière devra être apportée à un certain nombre de domaines, dont le développement rural, la prise de mesures destinées à éliminer les obstacles qui empêchent les pauvres de participer à la croissance économique, l'habilitation des pauvres, en particulier les femmes et les orphelins du VIH/SIDA et les personnes âgées, qui constituent le gros des pauvres chroniques, et la prise en compte de l'avis des pauvres. Par conséquent, l'amélioration du mode de gouvernance des populations sera cruciale pour s'attaquer aux défis socio-économiques qui se posent au Royaume.

#### **1.4 Principaux éléments de la bonne gouvernance**

Dans le cadre de l'opérationnalisation de son programme en matière de bonne gouvernance, la Banque met l'accent sur les éléments clés de la bonne gouvernance, à savoir, la responsabilisation, la transparence, la lutte contre la corruption, la participation des parties prenantes et les réformes juridiques et judiciaires. Dans la conception de ses projets et programmes en matière de gouvernance, la Banque accorde une attention aux questions de réforme de la fonction publique, de réformes juridiques et judiciaires, de renforcement de la capacité de la gestion financière, l'institutionnalisation de l'approche participative, et la décentralisation des institutions.

## 11 DIAGNOSTIC DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Le Swaziland fait face à un nombre de sérieux défis de gouvernance, notamment en matière de réformes institutionnelles et de capacité de l'État à relever les défis sociaux, à promouvoir la démocratie et à assurer la primauté du droit. Selon les indicateurs de gouvernance construits par un nombre d'organismes, la situation en matière de gouvernance est source de préoccupation au Swaziland (voir l'encadré I)<sup>2</sup>. En ce qui concerne les indicateurs de la Banque mondiale, en termes de rang-centile, la situation de gouvernance au Swaziland s'est détériorée dans tous les domaines (à l'exception de la stabilité politique), particulièrement en ce qui concerne les volets « être à l'écoute et rendre compte », la lutte contre la corruption et l'état de droit. La même tendance se dégage des indicateurs définis par la Heritage Foundation et du Wall Street Journal, et la Freedom House, qui font état d'une détérioration au niveau de la situation de gouvernance. Cela dit, l'actuel gouvernement, arrivé au pouvoir depuis 2003, fait de grands progrès dans l'amélioration de la bonne gouvernance, au nombre desquels le rétablissement de l'état de droit, le renforcement de la gouvernance économique et la lutte contre la corruption. La présente section établit un diagnostic des principaux problèmes de gouvernance au Swaziland au regard de la responsabilité, la transparence, la lutte contre la corruption, la participation des parties prenantes et les réformes juridiques et judiciaires.

---

<sup>2</sup> La mention de ces indicateurs dans ce Rapport n'implique pas nécessairement leur approbation par la Banque africaine de développement.

**Encadré 1 : Indicateurs de gouvernance dans le monde et classement du Swaziland**

**a) Rapport de la recherche sur les indicateurs de gouvernance dans le monde**

Il existe une liste d'indicateurs mondiaux de gouvernance communément utilisée dans le monde. Par exemple, le Rapport mondial de 2004 de la recherche sur les indicateurs de gouvernance dans le monde a passé en revue six indicateurs : être à l'écoute et rendre compte (mesure des aspects des processus politiques, les libertés fondamentales et les droits politiques), instabilité politique (mesure la perception de la possibilité de changement de gouvernement, la violence au plan national et le terrorisme), l'efficacité des pouvoirs publics (qualité de la prestation des services publics, la bureaucratie, la compétence des fonctionnaires, la crédibilité des politiques du gouvernement et indépendance de la fonction publique des pressions politiques), qualité de la réglementation (incidence des politiques peu favorables au marché telles que la réglementation des prix ou le contrôle inadéquat des banques, une réglementation excessive), l'état de droit (efficacité et prévisibilité du système judiciaire, le respect des contrats, l'incidence de la criminalité), et, la maîtrise de la corruption (perception de la corruption). Au classement 2004, le Swaziland figure parmi les faibles en ce qui concerne l'indicateur « Être à l'écoute et rendre compte », suivi de « Maîtrise de la corruption » et de l' « État de droit ». Le plus haut rang occupé par le Swaziland était au niveau de l'indicateur « instabilité politique ».

**Tableau a : Indicateurs en matière de gouvernance du Swaziland**

Indicateur de gouvernance	Année	Rang-centile (0-100)	Estimation (-2,5 to + 2,5)	Ecart type	Nombre d'enquêtes/sondages
Être à l'écoute et rendre compte	2004	10,2	-1,45	0,18	5
	1998	20,4	-0,92	0,30	2
Instabilité politique	2004	53,9	+0,23	0,30	4
	1998	44,2	-0,14	0,46	2
Efficacité des pouvoirs publics	2004	31,3	-0,60	0,20	7
	1998	29,0	-0,53	0,26	3
Fardeau réglementaire	2004	37,9	-0,36	0,25	7
	1998	51,6	+0,21	0,30	3
État de droit	2004	19,3	-0,95	0,16	8
	1998	53,5	-0,17	0,31	4
Maîtrise de la corruption	2004	13,8	-0,95	0,19	6
	1998	59,0	-0,19	0,24	2

Source : Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: *Gouvernance Matters IV: Gouvernance Indicators for 1996-2004*.<sup>3</sup>

**b) La liberté dans le monde 2005**

**Évaluation sur une période de dix ans (Droits politiques, Libertés fondamentales, Statut) :**

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
6,5,NF	6,5,NF	6,5,NF	6,5,NF	6,5,NF	6,5,NF	6,5,NF	6,5,NF	6,5,NF	6,5,NF	6,5,NF	7,5,NF

Source : *World Freedom Report 2005, Freedom House*

Selon le Rapport 2005, le statut du Swaziland reste « pas libre » (NF), avec une note de 7 pour les « droits politiques » et 5 pour la « libertés fondamentales ». Sur cette échelle, 1 signifie le plus libre, et 7 le moins libre. Cette notation est très proche de celle de la Banque mondiale ci-dessus.

**c) Indice de liberté économique de 2005**

Dans ce rapport, le Swaziland est classé 77<sup>ème</sup> sur 161 pays ayant fait l'objet d'évaluation, avec un score de 3,06. La note score la plus faible dénote une plus grande liberté par rapport à l'ingérence de l'État, tandis que les notes les plus élevées indiquent moins de liberté économique dans le pays. Les notes les plus élevées ont été obtenues au niveau des éléments suivants : « Fardeau fiscal », « investissement étranger », et « marché informel », tandis que les plus faibles notes ont été attribuées à la politique commerciale et l'intervention de l'État.

<sup>3</sup> **Note:** les indicateurs de gouvernance présentés ici reflètent la compilation statistique des réponses sur la qualité de la gouvernance

## 2.1 Responsabilisation

2.1.1 La responsabilisation constitue un élément essentiel de la bonne gouvernance, et un moyen de développement d'une organisation plus efficace et efficiente. Les hommes politiques et les pouvoirs publics se sont vus confier des ressources, et sont investis d'énormes pouvoirs politiques, administratifs et légaux qu'ils exercent au nom de la société. La responsabilisation est un moyen d'assurer l'exercice du pouvoir et l'utilisation des ressources comme il se doit dans l'intérêt public. Elle comprend un nombre de dimensions, dont la responsabilisation aux plans politique, administratif, financier et budgétaire.

### A. **Responsabilisation au plan politique**

#### **La Constitution**

2.1.2 Dans tout régime démocratique, le respect de la Constitution constitue un important test de la responsabilité au plan politique. A son accession à l'indépendance en 1968, le Swaziland a hérité d'une *Constitution* de type britannique comprenant une longue Déclaration des droits et prévoyant une nette séparation des pouvoirs entre les instances exécutive, législative et judiciaire de l'État. Suite aux élections de 1972, qui ont vu l'opposition remporter 20 pour cent des sièges, le Roi a, à travers une motion, saisi le Parlement arguant que la Constitution de style Westminster n'était pas compatible avec les lois et coutumes swazies, et qu'il y avait lieu de procéder à un changement de système. En conséquence, le 13 avril 1973, Sa majesté le Roi Sobhuza II a abrogé la *Constitution de 1968*, dissout le parlement et décidé d'assumer tous les pouvoirs judiciaires, législatifs et exécutifs, et interdit tous les partis politiques, considérés comme la principale cause de toute l'agitation et des divisions. Toutefois, certaines dispositions constitutionnelles relatives aux tribunaux et à l'administration de la justice ont été maintenues en vigueur. De 1973 à 1978, Sa majesté le Roi Sobhuza II a dirigé le Swaziland sans parlement élu, et promulgué des lois par décret et ordonnance pris en conseil. En 1978, a été prise l'ordonnance d'établissement du Parlement du Swaziland, et le pouvoir législatif jusqu'alors détenu par le Roi a été restitué au peuple par la mise en place du système de *Tinkhundla*. Toutefois, le Roi a conservé les pouvoirs exécutifs, et les partis politiques restent toujours interdits.

2.1.3 En 1996, afin de renforcer la bonne gouvernance, Sa majesté le Roi Mswati III a créé une Commission de révision constitutionnelle (CRC) de 30 membres chargée de réviser le système constitutionnel, de recenser et d'examiner les vues de la nation swazie quant au mode de gouvernement qu'elle préfère, et de faire des recommandations en ce qui concerne une nouvelle constitution (Décret N°2 de 1996). Dans son rapport au Roi, la CRC a conclu qu'une large majorité de la population était favorable au système de gouvernement en vigueur, basé sur le *Tinkhundla*, et d'avis que le Roi conserve ses pouvoirs exécutifs et que l'interdiction des partis politiques soit maintenue. Elle a également recommandé la primauté des coutumes swazies dans les cas de conflit avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Les recommandations de la CRC semblaient militer en faveur du maintien du statu quo.

---

données par un grand nombre d'entreprises, de citoyens et d'experts répondants dans les pays industrialisés et les pays en développement telles rapportées par un nombre d'instituts d'enquêtes, de groupes d'experts, d'organisations non gouvernementales et des organisations gouvernementales. Les indicateurs globaux ne reflètent aucunement la position officielle de la Banque mondiale, son Conseil d'administration, ses administrateurs ou les pays qu'ils représentent. Comme examiné de manière détaillée dans les documents joints, la situation relative des pays par rapport à ces indicateurs est sujette à une marge d'erreur, qui est clairement indiquée. Par conséquent, les rangs précis occupés par un pays ne sauraient être déduits de ces données.

2.1.4 Aux fins de mettre en oeuvre davantage de réformes constitutionnelles, en mars 2002 le Roi a mis en place une autre commission de 16 membres, la Commission de rédaction de la Constitution (CDC), présidée par le Prince David Dlamini, ancien ambassadeur du Swaziland auprès des pays scandinaves. La CDC a organisé de larges consultations à travers le pays et bénéficié de l'assistance technique du Secrétariat du Commonwealth et de la contribution d'autres groupes d'experts, notamment celle des juristes défenseurs des droits de l'homme (*Lawyers for Human Rights* de Swaziland). En mai 2003, la Commission a soumis au Roi un projet de constitution, qui a fait l'objet d'examen durant l'année 2004. Une session conjointe du Parlement a adopté le projet de Constitution en juin 2005, et attend l'approbation royale pour la promulguer comme Loi fondamentale du pays.

2.1.5 S'il préserve, voire consolide dans certains cas, les pouvoirs de l'élite traditionnelle, le projet de Constitution introduit un nombre de changements importants qui ont pour objet de renforcer la démocratie dans le Royaume. Le Roi reste au dessus de la loi et n'est pas soumis à la législation parlementaire. Toutefois, si le Roi conserve tous ses pouvoirs exécutifs, à savoir, approuver et signer les projets de loi, convoquer et dissoudre le parlement, recevoir les lettres de créance des ambassadeurs étrangers et nommer des diplomates ; accordonance la grâce aux prisonniers, accordonance la rémission et commuer des peines, déclarer l'état d'urgence, et conférer des distinctions honorifiques, des procédures claires sont définies pour l'exercice de ces pouvoirs. La Constitution prévoit la création d'un Conseil consultatif du Roi, dont les membres sont nommés par le Roi, quoique sa taille ne soit pas définie. Le Roi-au-Parlement est investi du pouvoir législatif suprême qu'il exerce à travers la soumission de projets de loi devant faire l'objet d'adoption par les deux chambres. Les projets de loi continueront de requérir l'approbation du Roi pour avoir force de loi. Au nombre des innovations majeures du Projet de Constitution figurent l'inclusion de dispositions qui protègent et contribuent à promouvoir les droits fondamentaux et les libertés, et la création d'une Commission des droits de l'homme et de l'administration publique indépendante, dont les membres seront nommés par le Roi, sur conseil de la Commission des services judiciaires. En ce qui concerne les droits et libertés des femmes, le projet de Constitution dispose que les "femmes ont le droit de bénéficier du même traitement que les hommes, et ce droit comprend l'égalité des chances en matière politique, économique et sociale." Il fait, par ailleurs, obligation au gouvernement de fournir les facilités et les opportunités nécessaires à l'amélioration du bien-être des femmes de façon à favoriser leur épanouissement et émancipation. Le projet prévoit par conséquent l'égalité entre les sexes, affranchit les femmes de leur statut légal de mineure et fixe même un quota de sièges parlementaires à leur réserver. A la faveur des discussions avec les associations de la société civile, il a été observé que d'autres dispositions de la constitution annulaient certains de ces droits, particulièrement celle qui stipule qu'aucune des stipulations de la constitution ne saurait être incompatible avec le mode traditionnel de vie du Swaziland. En conséquence, la protection et la promotion des droits de la femme peuvent ne pas toujours être assurées, l'une ou l'autre n'étant absolue.

2.1.6 *Obligation de rendre compte dans le système traditionnel de gouvernance* : le cadre traditionnel du Swaziland est administré conformément à des lois et coutumes<sup>4</sup> swazies en grande partie non codifiées. Dans le système traditionnel, le Roi, régit en tant que *Ngwenyama*, et est le chef de l'État swazi, étant choisi en vertu du rang et de la personnalité de la mère conformément aux lois et coutumes swazies. Si le Roi a un pouvoir politique absolu, il l'exerce en consultation avec la *Ndlovukazi*, la Reine-Mère, qui joue un rôle

<sup>4</sup> Avec le concours du PNUD, des progrès ont été réalisés dans la codification des lois et coutumes swazies. A ce jour, 12 manuels ont été produits, qui constituent un recueil de données sur les lois et coutumes swazies ainsi qu'un éclairage sur l'effet positif des lois traditionnelles sur le développement ainsi que sur la gouvernance.

consultatif. Le Roi et la Reine-Mère jouissent d'une protection juridique et bénéficient d'une immunité contre toute poursuite judiciaire. Le Roi est également conseillé par le *Bantfwabenhosi* ou les Princes du Royaume, ainsi que par le Conseil d'État, qui rend compte au *Sibaya* ou Conseil national swazi, le plus haut conseil consultatif et politique de la nation. Conformément à la Proclamation N°1 du Roi de 1981, le Conseil national swazi est constitué par le *Ngwenyama*, le *Ndlovukazi*, *Bantfwabenhosi*, les chefs et tous les citoyens adultes réunis à la résidence officielle du *Ndlovukazi*, sous la présidence du premier prince (Senior Prince), parfois désigné dans la presse comme le Premier ministre traditionnel. Le premier prince, oncle du Roi, est nommé en vertu des lois et coutumes swazies, et préside également le Conseil consultatif du Roi. Les fonctions du *Sibaya* consistent à convoquer l'assemblée générale annuelle de la nation à laquelle participent les chefs du royaume et tous les citoyens majeurs. Cette assemblée peut être convoquée à tout moment pour recueillir les opinions de la nation sur les questions nationales urgentes et prêtant à controverse. Ainsi, à deux occasions spéciales, le Roi a convoqué la nation au kraal royal pour des consultations. Par exemple, en septembre 2004, le Roi a convoqué la nation au kraal royal pour recueillir les points de vue sur le projet de constitution. Le *Sibaya* peut donc être considéré comme un mécanisme de promotion de la responsabilisation dans le cadre traditionnel, qui a potentiellement une force de persuasion sur les autorités traditionnelles. Ce mécanisme peut être utilisé par le monarque pour directement jauger l'humeur de la nation. Au niveau local, le Roi gouverne par l'intermédiaire des chefs, qui sont considérés par les Swazis ordinaires comme un maillon important entre le peuple et le gouvernement dans le pays. Dans l'ordre du protocole, les Chefs ont préséance sur les membres du gouvernement et les députés. En tant que dépositaires des lois et coutumes swazies, et compte tenu du fait que la majorité des Swazis vivent dans les concessions, les chefs jouent un rôle important et significatif dans la gouvernance du pays. Ils ont accès directement au Roi qui, de temps à autre, les convoque pour des consultations.

2.1.7 *Obligation de rendre compte dans le système parlementaire de type occidental de gouvernance.* Ce système comprend le Roi, en tant que chef de l'État, investi des pleins pouvoirs exécutifs, et un gouvernement dirigé par le Premier ministre, assisté dans sa tâche par une fonction publique technocratique ; un parlement élu avec deux chambres ; et un système judiciaire indépendant conformément à la Constitution (conformément aux dispositions maintenues en vigueur). Le Roi nomme, d'entre les rangs des membres de l'assemblée nationale en exercice, le Premier ministre, chargé d'assurer la gestion des affaires courantes du pays, ainsi que les membres du gouvernement. Le Premier ministre ne peut être nommé que pour deux mandats consécutifs. On compte actuellement 14 ministères avec à leur tête un ministre, comme responsable politique, et un directeur de cabinet, comme responsable administratif et contrôleur financier. Le gouvernement conseille le Roi dans la gouvernance du Swaziland, et est par ailleurs conjointement responsable devant le Parlement pour tout conseil donné au Roi.

2.1.8 Le Parlement du Swaziland comprend un sénat et une assemblée nationale, dont les membres remplissent un mandat de cinq ans. L'assemblée nationale, qui est la chambre basse, compte 55 membres élus au suffrage universel et 10, nommés par le Roi, dont 7 femmes parlementaires dans l'actuelle législature. Le sénat, en revanche, compte 30 membres non partisans, dont 10, élus par l'assemblée nationale et les 20 autres, nommés par le monarque, dont 11 dans la législature actuelle sont des femmes. Le Swaziland n'a, cependant, pas encore atteint l'objectif fixé par la SADC consistant à voir 30 pour cent des sièges du Parlement occupés par des femmes, étant donné qu'au parlement swazi, les femmes ne représentent que 17,9 pour cent du nombre total des parlementaires. Ce chiffre, cependant,

constitue une amélioration par rapport à la législature précédente, où les femmes ne représentaient que 7,3 pour cent des membres. Pour la passation d'une loi, un projet de loi doit être présenté dans l'une ou l'autre des chambres du Parlement. Toutefois, le projet de loi ne peut devenir loi sans l'approbation du Roi. Aucun parti politique n'est représenté au Parlement, car ils sont interdits de participer au jeu politique. En lieu et place, les *Tinkhundla*, constitués par un nombre de chefferies, représentent les circonscriptions au sein desquelles sont organisées les élections primaires et secondaires. Les élections primaires concernent une ou plusieurs chefferies, qui font office de circonscription électorale pour les membres élus de l'assemblée nationale. Pour les élections de deuxième tour, le *Tinkhundla* sert de circonscription, et les candidats élus des chefferies affrontent les vainqueurs des autres chefferies.

2.1.9 Le système de gouvernance actuellement en vigueur au Swaziland présente un nombre de défis. Le chef de l'État étant à la fois investi des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires dans le système traditionnel, et également le président du système moderne de gouvernement de type parlementaire, la démarcation entre les affaires devant être soumises à l'application des lois et coutumes swazies et celles du gouvernement régi par le droit romano-hollandais, n'est pas aussi nette quelquefois. Par exemple, des dossiers, notamment celui des conflits au titre des relations professionnelles, arrivent souvent devant les autorités traditionnelles plutôt que dans les tribunaux du travail, où ils devraient normalement être transmis. Deuxièmement, une confusion peut naître du fait que les deux systèmes d'administration partagent le même territoire et parfois le même personnel. Cette situation, non seulement entraîne des politiques publiques et des instructions contradictoires, mais peut également mettre en péril ou conduire à l'abandon des décisions essentielles. Par le passé, on a noté des cas où l'exécutif a menacé l'indépendance du pouvoir judiciaire car ce dernier semblait s'opposer à des intérêts établis<sup>5</sup>. D'autres complications naissent du fait de l'édiction des lois par trois, à savoir a) les actes du Parlement b) les ordonnances du Roi prises en conseil lorsque le parlement est en congé, et c) les décrets royaux.

2.1.10 Si elle n'est pas bien gérée, cette co-existence entre les systèmes traditionnel et moderne peut poser des problèmes aux normes et principes de bonne gouvernance et à l'état de droit. Dans l'idéal, le système pourrait être considérablement amélioré par l'établissement d'un bon équilibre et une séparation des pouvoirs entre les trois niveaux de l'état, à savoir, l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Pour l'instant, le Roi est plus ou moins investi de ces trois pouvoirs. Toutefois, il est encourageant de noter que le projet de Constitution du Swaziland constitue un bon départ, en ce sens qu'il définit les pouvoirs des différents niveaux du gouvernement et le rôle de la monarchie.

#### *Le système électoral et la responsabilisation*

2.1.11 La section 7 de l'ordonnance de 1992, portant création du Parlement du Swaziland, prévoit l'élection des membres de l'assemblée nationale, dans le cadre des deux tours, par un vote à bulletins secrets. Dans ce système électoral, basé sur le système de *Tinkhundla*, les candidats sont choisis et élus, non sur la base de l'appartenance à des partis politiques, mais de leurs mérites personnels. Au Swaziland, les élections parlementaires et au niveau des collectivités locales sont organisées et supervisées par l'officier électoral en chef, assisté par l'Officier électoral adjoint, tous deux nommés par le Roi, conformément à la

<sup>5</sup> Par exemple, en 2002 les juges de la Cour d'appel ont été sommés par le procureur général d'arrêter les poursuites contre les deux messagers du Roi accusés d'enlèvement, faute de quoi ils devaient présenter leur démission. Lorsque les cours ont indiqué au procureur général qu'il se rendait coupable d'outrage au tribunal et de sédition suite à l'ultimatum donné aux juges, le procureur s'est trouvé dans l'obligation de retirer les charges contre le ministère public. (voir le Rapport 2003 de l'Association internationale du barreau (IBA)).

section 3 (1) de l'Ordonnance de 1992 sur les élections. En 2002, le Bureau des élections a été restructuré pour inclure un secrétariat permanent, avec à sa tête un chef et comprenant quelques membres. Ce bureau est indépendant et chargé d'organiser des élections libres et justes, à une fréquence régulière. Ses attributions, définies à la Section 4 de l'Ordonnance de 1998 sur le Bureau des élections, sont comme suit : superviser et organiser des élections concernant les membres élus de l'assemblée nationale, et de toutes autres élections aux niveaux primaire et secondaire ; organiser, de manière continue, des cours d'éducation civique sur le processus électoral avant et après les élections ; préparer et tenir le registre électoral général ; préparer et soumettre le Rapport sur les élections, et de manière générale, veiller à l'exécution de l'Ordonnance. L'indépendance du Bureau, telle que garantie par la Section 5(5) de l'Ordonnance de 1992 sur les élections, est établie. Toutefois, dans l'exercice de ses fonctions, le personnel de cette structure est handicapé par l'insuffisance des ressources, ce qui, dans la pratique, peut réduire son efficacité, mais pas nécessairement sa crédibilité.

2.1.12 Le Swaziland est signataire des Principes et directives de la SADC concernant les élections démocratiques, qui engagent les États membres de la SADC au respect des bonnes pratiques suivantes : i) pleine participation des citoyens au processus politique ; ii) liberté syndicale ; iii) tolérance politique ; iv) respect des intervalles réguliers entre les élections tels que prévus par les constitutions nationales respectives ; v) égalité de tous les partis politiques quant à l'accès aux médias d'Etat ; vi) égalité des chances en matière d'exercice de droit de vote et de candidature ; vii) indépendance du pouvoir judiciaire et impartialité des institutions électorales ; viii) éducation des électeurs ; ix) acceptation et respect des résultats des élections par les partis politiques, après leur proclamation comme ayant été libres et justes par les autorités nationales compétentes conformément aux lois du pays, et (x) contestation des résultats des élections conformément aux dispositions des lois nationales.<sup>6</sup> Si, d'une manière générale, le processus et les institutions électoraux ne vont pas à l'encontre des principes de la SADC, les organisations de la société civile ont fait remarquer que le maintien de l'interdiction des partis politiques de participer aux élections ou de contester leurs résultats constituait une violation, entre autres, du principe de la liberté d'association et d'expression.

## **B. Responsabilisation au plan administratif**

### *Gestion du secteur public*

2.1.13. Le secteur public au Swaziland comprend la fonction publique et les organismes parapublics. La fonction publique est organisée autour d'un Civil Service Board (CSB). Parmi les entreprises publiques, certaines sont partiellement privatisées ou mènent leurs activités selon des principes commerciaux, et d'autres sont tributaires des subventions de l'Etat.

### *Gestion de la fonction publique*

2.1.14 Le Conseil de la fonction publique (CSB) est créé en vertu de la section 3 de la loi de 1973 portant organisation de la fonction publique, telle qu'amendée. Conformément à cette loi, le Conseil devra comprendre "au minimum quatre" membres nommés par le Roi selon des critères qu'il jugera convenables. Le Conseil est essentiellement chargé du recrutement, du maintien de l'effectif et de la qualité appropriés du personnel, de la

<sup>6</sup> SADC. 2004. SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections, Gaborone, Botswana (mimeo)

formation, de l'assurance de l'égalité des chances et l'équité de traitement en ce qui concerne les nominations, les promotions, la discipline, le détachement et le licenciement des fonctionnaires. Le Premier ministre a, cependant, pouvoir pour effectuer des affectations, ce, en consultation avec la CBS. En général, le Conseil joue d'un degré raisonnable d'autonomie dans la gestion de ses activités courantes.

2.1.15 Le bureau du Directeur du CSB est chargé du recrutement des fonctionnaires. Le CSB organise également des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires et est dotée d'un budget de 10 millions d'Emalangi à cet effet. Le CSB ne semble pas disposer d'un système clair de plan de carrière pour les fonctionnaires, et ne procède pas à l'évaluation et au suivi des personnels. Cette tâche est plutôt assurée au niveau des ministères respectifs. D'une manière générale, il n'existe pas de système de suivi de l'évaluation du personnel qui récompense les bonnes performances et sanctionne les mauvais rendements. Toutefois, ces questions font actuellement l'objet d'examen et des stratégies destinées à améliorer la planification des ressources humaines, la formation, l'évaluation des rendements, les affectations et les promotions figurent en bonne place dans la Stratégie nationale de développement (NDS) et la Vision 2022 lancées par Sa majesté le Roi Mswati III en 1999. La NDS prévoit également des stratégies de réformes institutionnelles visant à rationaliser les fonctions et la structure organisationnelles du personnel des services publics, à éviter la fragmentation et la duplication des fonctions, ainsi qu'à évaluer l'efficacité des services publics et à promouvoir une plus grande transparence. Ces mesures sont soutenues par la dernière Déclaration de politique de réforme faite par le Premier ministre en septembre 2004, dans laquelle il soulignait la détermination du gouvernement à entreprendre une réforme approfondie des services publics passant par une évaluation objective des besoins des ministères et départements.

*Problèmes et enjeux de la gestion de la fonction publique*

2.1.16 Le manque de constitution pose des problèmes dans la gestion de la fonction publique. Selon les dispositions actuelles, la section 3 de la loi de 1973 portant organisation de la fonction publique confère au le Premier ministre le pouvoir de nommer, de promouvoir, de sanctionner, et d'affecter, etc., les agents de la fonction publique. Il s'ensuit que le CSB ne joue qu'un rôle consultatif auprès du Premier ministre. Les nominations des cadres supérieurs se font par le Roi, sur recommandation du Premier ministre. Si la loi de 1973 portant organisation de la fonction publique prévoit une procédure pour les promotions et les mesures disciplinaires, la fonction publique du Swaziland souffre de son système d'évaluation des rendements peu efficace qui a pour conséquence l'absence de sanctions à l'encontre des fonctionnaires au rendement peu satisfaisant et la promotion des auteurs de bonne performance. Par ailleurs, les ministères se plaignent des retards considérables accusés dans la satisfaction de leurs besoins en termes de dotation des postes vacants à travers de nouvelles nominations ou des promotions internes. Pour ce qui est des causes des retards, les ministères et le CSB se jettent mutuellement la pierre. Le Conseil soutient qu'une bonne part des retards résulte de l'incapacité des ministères et des mauvaises pratiques de gestion. Quant aux ministères, ils accusent le CSB de sélection peu pertinente, de népotisme et de corruption dans le traitement des cas de nomination et de promotion. Les principales raisons des retards accusés dans les nominations semblent être de deux ordres. Premièrement, si le CSB coordonne les nominations, il ne semble pas disposer des compétences requises pour traiter ces questions dans les délais voulus. Deuxièmement, le processus de recrutement et de sélection est long et contrarie parfois la procédure de sélection des ministères. Cette situation montre qu'il y a lieu de procéder à un examen approfondi des questions de responsabilisation dans le secteur public. En particulier, il s'avère nécessaire d'élaborer un **Projet de loi sur la**

**fonction publique**, qui prévoit la création de la *Commission de la fonction publique* et du service *public* avec un statut d'organisme indépendant. Il convient d'amender instamment la loi de 1973 visée afin de rendre les nominations aux postes de président et de membre de conseil d'administration plus ouvertes, transparentes et concurrentielles, sur la base du mérite. Tous les pouvoirs conférés au Premier ministre devront être délégués au conseil d'administration afin d'en faire un organe exécutif.

2.1.17 Si des avancées ont été enregistrées en ce qui concerne l'introduction des mesures destinées à promouvoir l'éthique et la responsabilisation dans la fonction publique, le gouvernement devra s'employer à accélérer le processus en accomplissant des progrès sur le front de la mise en œuvre du Programme de gestion du secteur public (PSMP). Le PSMP passe en revue les allocations de ressources du gouvernement, les tendances des dépenses, les structures organisationnelles et les politiques et procédures au niveau de chaque ministère. Il a pour objectif de limiter les effectifs et d'améliorer l'efficacité de la fonction publique. Le programme s'articule autour d'une approche à quatre phases, à savoir le contrôle de gestion, la revue des ministères et l'organisation d'ateliers, la revue nationale et des ateliers de mise en œuvre, et le suivi et évaluation. La nouvelle *Constitution* prévoit un cadre pour les dispositions relatives à la fonction publique.

2.1.18 Comme noté plus haut, les nominations et les promotions au niveau de la fonction publique sont très centralisées et posent de sérieux problèmes. Le processus entraîne des retards dans la satisfaction des besoins des ministères pour ce qui est des dotations des postes vacants moyennant une nouvelle nomination et une promotion interne. Il s'ensuit que les postes vacants au sein des ministères restent tels pendant longtemps, alors que certains de ces postes sont essentiels pour le bon fonctionnement des ministères donnés. Le PSMP recommande que les opérations de recrutement et de promotion du personnel de la fonction publique soient décentralisées. Cela dit, le problème de retard va au-delà des considérations d'organe centralisé. Abstraction faite de cet aspect, le CSB n'a pas les capacités nécessaires pour fonctionner avec célérité parce que l'effectif et la qualité de son personnel d'appui ne permettent pas une prise de décisions rapide, ce qui est un facteur essentiel dans le traitement des questions de nomination, de promotion, et surtout de mesures disciplinaires contre les fonctionnaires. Le Secrétariat est en sous-effectif dans certains domaines, en termes absolus, aussi bien d'effectif du personnel que d'éventail de compétences.

#### *L'étude sur les coûts et les effectifs*

2.1.19 Un rapport de PricewaterhouseCoopers de juillet 2003 relatif à une Étude comparative visant à déterminer la taille requise et les coûts supportables de la fonction publique du Swaziland a, par ailleurs identifié des domaines qui appellent une amélioration. Un processus de réforme comprenant des stratégies passives et proactives pour la réduction de la taille de la fonction publique est envisagé. Au titre de ce processus, trois options pratiques à court terme pour le "dégraissage" des effectifs sont proposées. La première consiste à limiter la création de nouveaux postes, particulièrement dans l'armée, les services pénitentiaires et la police. La deuxième option identifie et élimine les domaines de gaspillage par la réduction du double emploi et des activités non-productives. La troisième option vise à introduire un plan de retraite volontaire à l'intention des employés âgés de plus de 55 ans. Le nombre de fonctionnaires concernés par cette limite d'âge est estimé à environ 664. On pense que le gouvernement réalisera une économie de 30 millions d'E par an sur la masse salariale annuelle si tous les employés âgés de plus de 55 ans souscrivent à ce plan de départ volontaire et qu'un nombre limité de postes était pourvu de nouveau. Toutefois, ce plan n'aura pas l'effet souhaité sur la Caisse de retraite des fonctionnaires (PSPF), car elle enregistrera un manque à gagner au niveau

des cotisations au titre de la pension /des primes à verser aux fonctionnaires qui prennent leur retraite plus tôt que prévu. Cependant, on s'attend à ce que même si le gouvernement compensait les pertes de la PSPF, on enregistre tout de même un montant considérable d'économie nette estimé à 50 millions d'E sur la période des cinq ans. Le volume de la masse salariale de l'Etat a été identifié comme l'une des principales causes des dépenses publiques élevées. En septembre 2004, le gouvernement a annoncé un important relèvement des salaires des fonctionnaires, l'augmentation atteignant environ 90 pour cent pour certaines catégories. Cette initiative a été perçue avec beaucoup de préoccupations par les partenaires au développement du pays. Toutefois, il faut souligner que le gouvernement s'était vu dans l'obligation d'augmenter les salaires des fonctionnaires, car nombre d'entre eux quittaient le pays en quête de meilleurs salaires et de conditions de service. Dans le cadre de sa dernière évaluation<sup>7</sup>, le FMI avait déconseillé au gouvernement d'engager trop de dépenses au titre de la masse salariale et préconisé la restructuration de la fonction publique afin d'améliorer l'efficacité. Il convient de noter que les deux tiers de la population vivent avec moins de 1 dollar (environ 6,50 E) par jour. Le défi consiste actuellement à finaliser les aspects techniques de la mise en œuvre de *l'Etude comparative sur les coûts et les effectifs* et à prendre des dispositions en vue de la compensation financière adéquate, de la formation, et des mesures d'incitation appropriées qui permettent au secteur privé d'engager le personnel mis à la retraite. Dans le cadre du budget 2004 – 2005, par exemple, le gouvernement a affecté 22,6 millions d'E aux réformes destinées à réduire les coûts grâce à la réorientation des activités de manière à rendre l'activité du gouvernement plus efficace et efficiente. Cependant, compte tenu du niveau d'éducation peu avancé des populations, on note une résistance à l'égard des réformes, les fonctionnaires étant soucieux des perspectives de licenciement.

### ***Entreprises publiques***

2.1.20 A ce jour, le Swaziland compte 45 entreprises publiques (PE), dont 29 classées dans la catégorie "A", et 4 considérées comme inactives. Le reste, soit 16, est classé dans la catégorie "B". La catégorie "B" regroupe les entreprises publiques dans lesquelles l'Etat a une participation minoritaire. Les entreprises de la catégorie "A", quant à elles, sont détenues entièrement ou en grande partie par l'Etat ou subventionnées. Les entreprises publiques assurent une grande partie des services d'infrastructure au plan national, notamment l'alimentation en eau, l'électricité, les télécommunications, le transport ferroviaire et aérien, les instituts de formation supérieure et les industries de l'accueil. En 2004, elles employaient environ 22 pour cent de la main-d'œuvre du secteur public et 7 pour cent de la main-d'œuvre du secteur formel. La dette totale des entreprises publiques est estimée à environ 311,8 millions d'E, soit près de 11,5 pour cent du total de la dette extérieure publique. Une part importante de cette dette est libellée en devises.

2.2.21 Selon le *Rapport de mars sur la Revue de l'économie 2004 et des perspectives 2002-2006* préparé par le ministère de l'Economie, du Plan et du Développement (MEPD), la recette totale enregistrée par les entreprises publiques (subventions exclues) pour l'année 2001 s'établissait à 855,6 millions d'E, soit environ 7 pour cent du PIB. Cependant, le déficit d'exploitation global était de 84,7 millions d'E. Si l'on tient compte des subventions de l'Etat, alors ce déficit se traduit en un excédent de 66 millions d'E. Il ressort des chiffres du rapport *Economic Review and Outlook* qu 13 des 20 entreprises publiques ont enregistré un excédent au titre de l'année 2001.

---

<sup>7</sup> Rapport des consultations (2004) au titre de l'Article IV présenté au Conseil d'administration du FMI le 18 février 2005.

### *Évaluation des performances des entreprises publiques*

2.1.22 La Direction des entreprises publiques (PEU), un département placé sous la tutelle du ministère des Finances (MOF), est chargée du contrôle des affaires financières et opérationnelles des entreprises publiques, conformément à un cadre législatif établi par la Loi de 1989 sur le contrôle et le suivi des entreprises publiques. Cette Loi constitue un cadre opérationnel pour la gouvernance des entreprises du secteur public. Si cette Direction est chargée de la régulation des activités des organismes publics, la responsabilité générale incombe au Comité permanent des entreprises publiques mis en place par le gouvernement. Conformément à la Loi de 1989, les membres de l'organe directeur des entreprises publiques, autres que le PDG, sont nommés par le ministre de tutelle, en consultation avec le Comité permanent, disposition qui ne s'applique pas à l'Université du Swaziland. Le Conseil d'administration des entreprises publiques comprend au minimum cinq membres, et au maximum neuf. Aucune disposition ne prévoit la représentation des employés au Conseil. La Loi stipule que dans le cadre de la nomination des membres du Conseil, le ministre veillera à établir un équilibre global entre les compétences techniques, professionnelles, commerciales et financières. Cette Loi dispose également que par souci de la continuité, le ministre veillera à ce que tous les membres du Conseil ne prennent leur retraite simultanément. Cette disposition peut être source de conflit d'intérêts, étant donné que les ministères d'exécution font à la fois office de gestionnaires et d'organe de régulation des entreprises publiques. Dans la pratique cependant, le ministère technique nomme un ou plusieurs des membres du Conseil. Si cette pratique n'est pas la norme, on a également assisté à une ou deux situations où des personnes dont la candidature a été rejetée au poste de PDG s'en sont remis au Roi, ce qui a créé une confusion et un retard dans la nomination des présidents de conseil. Cela dit, il est encourageant de noter que le Premier ministre a exhorté les conseils d'administration des entreprises publiques à résister à toute pression et à s'engager dans la voie de la bonne gouvernance. Cela souligne encore une fois l'urgence de l'adoption d'une nouvelle Constitution qui définira des directives claires en ce qui concerne les compétences de l'exécutif et de la monarchie.

2.1.23 Par ailleurs, conformément à la Loi de 1989, un Conseil d'administration d'entreprise publique de catégorie "A" n'a pas pouvoir pour procéder à des réajustements significatifs des tarifs, prix, ou taux, pour prendre des décisions majeures de développement ou d'investissement, pour procéder à des changements au niveau des structures de salaire, pour fermer, céder, privatiser ou liquider toute activité importante de l'entreprise sans l'accord du ministre de tutelle donné en consultation avec le Comité permanent. Cette disposition confirme encore une fois que le pouvoir de prendre des décisions importantes relève du ministre et du Comité permanent plutôt que de l'organe directeur, ce qui souligne la nécessité de réviser la Loi de 1989 afin d'assurer la transparence dans la gouvernance des entreprises publiques et de rendre les organes directeurs plus autonomes.

2.1.24 La performance des entreprises publiques fait l'objet de rapports trimestriels soumis par chaque entreprise à la Direction des entreprises publiques (PEU) et à son ministère de tutelle. Les rapports annuels de chaque entreprise publique sont vérifiés et transmis à la PEU où ils font l'objet de consolidation pour être soumis au Comité permanent. Les contre-performances sont identifiées. Toutefois, pour l'instant, il n'existe pas de mécanisme de sanctions/ mesures disciplinaires à l'encontre des entreprises qui enregistrent des dépassements de dépenses ou ne réalisent pas leurs objectifs de recettes/bénéfices.

### *Réformes des entreprises publiques*

2.1.25 Il y a lieu de procéder à une réforme urgente des entreprises publiques au Swaziland. Certaines de ces entreprises ne disposent pas d'un système pour la préparation des plans financiers et comptent en grande partie sur le gouvernement, comme prêteur de dernier ressort. Il ressort de la *Revue et perspectives économiques 2002/03-2006/07* publiée par le ministère de l'Economie, du Plan et du Développement que plusieurs organismes publics ont été incapables d'assurer le service de leurs dettes, ce qui oblige le gouvernement à assumer leurs obligations et dans certains cas, à annuler l'encours de leurs dettes. Le rapport souligne, d'autre part, que des entreprises, notamment Swaziland Electricity Board (SEB) et Swaziland Post and Telecommunications Corporation (SPTC) ont enregistré des pertes considérables du fait que leurs dettes extérieures étaient libellées en devises.

2.1.26 Dans le cadre de ses efforts de réforme des entreprises publiques, le Budget Outlook Paper 2005/06-2007/08 propose qu'au cours de l'exercice budgétaire 2005/06, les dotations aux entreprises publiques soient examinées au cas par cas sur la base des justifications des dépenses. En 2004/05, on indique que les entreprises publiques de *catégorie A* ont bénéficié d'environ 304 millions d'E, une allocation inférieure à celle de l'année précédente qui était de l'ordre de 324 millions d'E. Le gouvernement a également fourni des garanties pour des emprunts nationaux et étrangers contractés par les entreprises publiques, ce qui a davantage accru le fardeau financier de l'Etat. Par le passé, le gouvernement avait commis l'erreur d'approuver des subventions dans des circonstances où les augmentations de dépenses et de salaires ne se justifiaient pas. On indique que l'essentiel des transferts publics va au financement des coûts du personnel. Cela souligne l'urgence de la mise en œuvre des recommandations formulées par l'Etude comparative des coûts et des effectifs. Cependant, l'une des principales difficultés dans la mise en œuvre des réformes des entreprises publiques tient à l'ingérence politique au manque de système d'information transparent intégré.

2.1.27 Afin de remédier à certains des problèmes passés en revue plus haut et d'établir des relations professionnelles avec les entreprises publiques, le gouvernement s'emploie progressivement à rationaliser et à restructurer ces entreprises. Par ailleurs, la Direction des entreprises publiques a pris des mesures visant à renforcer le partage des informations et des plans stratégiques dans les délais voulus avec les entreprises publiques. La Direction des entreprises publiques est en passe d'introduire des contrats axés sur le rendement qui définiront les objectifs que chaque entreprise publique sera obligée d'atteindre sur une période donnée. Pour appuyer la mise en œuvre efficace de ce type de contrat, la Direction s'attelle à élaborer une nouvelle série d'indicateurs financiers et non-financiers propres à chaque entreprise publique. Elle prend également des mesures visant à renforcer les capacités, notamment par l'organisation de programmes de formation en matière de gouvernance des entreprises afin de clarifier les rôles et responsabilités des Directeurs des entreprises publiques au Swaziland.

2.1.28 Au nombre des organismes publics qui ont procédé à la rationalisation de leurs prestations afin de se consacrer à leur activité de base, figurent Swaziland Railways, National Agriculture Marketing Board (NAMBOARD), swazi Electricity Board (SEB), Swaziland Water Corporation (SWSC), Swaziland Post and Telecommunication, et Central Transport Authority (CTA). La SWSC a passé un contrat axé sur les rendements avec l'Etat en 1997 et ne bénéficie plus de subventions depuis l'année 2000, conformément aux termes du contrat. L'Etat a également passé un contrat axé sur les rendements avec la Swaziland Electricity Board (SEB) et entend étendre ce type de contrat à toutes les autres entreprises publiques qui bénéficient de ses

subventions. Il s'agit notamment de l'Université du Swaziland, (UNISWA), de la Swaziland National Trust Commission (SNTC), de la Small Enterprise Development Company (SEDCO), de la Motor Vehicle Authority (MVA), de la Swaziland Investment Promotion Authority (SIPA), et de la Sebenta National Institute (SEBENTA). Selon l'exposé budgétaire de 2004, la CTA prévoit un excédent pour 2005-06 après plusieurs années de déficit. Une des mesures mises en œuvre par la CTA pour accroître ses revenus a été l'augmentation des tarifs appliqués à l'État. Cependant, elle est appelée à relever le défi consistant à améliorer l'efficacité de leur application et suivi. On note également des signes encourageants pour ce qui est des autres organismes publics. Par exemple, la Swaziland Development and Savings Bank (SDSB) a enregistré un bénéfice après impôts d'environ 11 millions d'E en décembre 2004, avec un total d'actifs de 895,2 millions d'E contre 683,2 millions d'E en 2003. La Swaziland Royal Insurance Corporation (SRIC) a également enregistré de bons résultats, avec un excédent de 51,687 millions d'E et un revenu net de 122 millions d'E, soit une hausse de 31 pour cent pour l'exercice clos en 2003.

2.1.29 Au niveau micro-économique, le Programme de renforcement économique et de développement (SPEED) a été élaboré en vue de la réduction de la pauvreté et de la création d'emplois. La NDS souligne également l'importance de l'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques afin de les rendre moins tributaires des financements de l'État.

2.1.30 Le gouvernement a, par le biais du ministère des Finances, élaboré en 2003 une politique de privatisation qui vise à réformer les entreprises publiques par l'introduction de contrats axés sur les rendements avec pour objectif d'encourager la gestion des entreprises publiques sur la base des principes commerciaux et de réduire, voire à terme, supprimer la dépendance à l'égard des subventions de l'État. Au Swaziland, certaines réformes des entreprises publiques ont, dans certains cas, abouti à une privatisation, mais le processus a été piloté sur une base *ad hoc* sans une orientation politique. Il s'agit notamment de la privatisation partielle de la Royal swazi National Airways et du service commercial de la Swaziland Dairy Board. On a assisté à des efforts visant à restructurer certaines des entreprises publiques afin de leur permettre de se consacrer à leurs activités primaires. La Swaziland Railways sous-traite à présent certaines de ses opérations dont la gestion était onéreuse et a donné à ses anciens employés touchés par la restructuration la possibilité d'assurer la prestation desdits services. La National Agriculture Marketing Board constitue une autre entreprise publique qui procède à la cession de ses services commerciaux, tout en retenant la division statutaire comme activité commerciale principale. Certains hôtels détenus par l'État ont également fait l'objet de cession afin d'accroître les recettes publiques.

2.1.31 La politique de privatisation récemment adoptée vise à réduire le fardeau financier de l'État, à améliorer les finances publiques en vue du financement de la croissance économique à venir, à introduire la concurrence et la discipline commerciale, à contribuer au développement des marchés financiers et des capitaux, à encourager la prise d'actions par une grande majorité de la population et à améliorer la prestation des services publics essentiels. La politique de privatisation prévoit différentes formes de participation du secteur privé et reconnaît l'importance d'éviter les interventions inopportunes et le contournement des règles par l'État dans le cadre du processus de privatisation et dans les entités privatisées. L'initiative de privatisation proposée s'inscrit dans le droit fil de la Déclaration de politique de transformation faite par le Premier ministre en septembre 2004, par laquelle il reconnaissait l'importance de faire du secteur privé le moteur de la croissance économique future, de la création d'emplois et de la réduction de la pauvreté.

2.1.32 Le gouvernement se propose également de créer une Agence des entreprises publiques (PEA) en procédant à l'étoffement du rôle de la PEU. La principale fonction de cette agence consistera, entre autres, à identifier et à recommander les organismes publics à privatiser, à apporter une assistance aux ministères techniques dans le cadre de la privatisation et de la restructuration financière, de la préparation et de la mise en œuvre d'une campagne d'information publique destinée à sensibiliser le grand public quant aux avantages de la privatisation. On prévoit de renforcer la participation des citoyens et des entreprises nationales au processus de privatisation. Le gouvernement reconnaît que dans certains cas, la participation étrangère peut s'avérer nécessaire pour faire face aux besoins des ressources financières et d'expertise technique. Il procède également à la préparation d'une loi visant à leur permettre de nommer des organismes indépendants de réglementation pour les secteurs de l'énergie et des télécommunications. Il s'agit là d'une perspective encourageante qui contribuera à faciliter davantage la privatisation des organismes publics. Le gouvernement a également fait part de son intention d'encourager des partenariats public-privé afin d'élargir la participation en matière de prestation des services publics.

2.1.33 Le gouvernement, à travers son document de politique de privatisation, a indiqué ses intentions de faire usage de tout l'ensemble des méthodes de privatisation, à savoir la commercialisation, la transformation en société, l'impartition, la passation de contrats de gestion, la création d'entreprises franchisées, les concessions, la passation de conventions de location, la création de co-entreprises, le rachat par la direction/les employés, l'émission boursière, la vente et la liquidation. Le choix de la stratégie/méthode de privatisation sera déterminé en fonction des objectifs du gouvernement, du contexte économique et financier dans lequel la privatisation se fait et des besoins des entreprises publiques données. Le gouvernement envisage de financer la privatisation en encourageant les nationaux, les employés et les cadres des organismes publics à prendre des parts de capital, ainsi que la participation des investisseurs étrangers au capital des nouvelles sociétés. Il se propose également de transformer les organismes publics en sociétés en dotant de capitaux leur structure financière conformément aux dispositions de la nouvelle loi sur les sociétés et aux Principes comptables généralement reconnus (PCGR), et d'élaborer des statuts qui définiront les droits et devoirs des directeurs des organismes publics privatisés.

2.1.34 La politique de privatisation renforcera les pratiques actuelles de bonne gouvernance des entreprises, en veillant à ce que la nomination des membres des conseils d'administration des organismes publics soit basée sur le mérite et les compétences professionnelles, et qu'il existe un équilibre entre les directeurs exécutifs et non exécutifs membres du conseil, et que des conseillers spécialistes soient nommés pour compléter les ressources humaines existantes. Après publication de l'appel à candidature, la présélection et les entretiens, le Conseil recommande le PDG au ministre de tutelle. Le PDG et les cadres supérieurs seront engagés sur la base de contrats et rendront compte au Conseil d'administration qui, à son tour, est responsable devant le ministre de tutelle. Pour assurer la responsabilisation, la politique de privatisation préconise une définition d'objectifs de rendement pour toutes les entreprises publiques de catégorie "A" ainsi que leur suivi par la PEU. La direction des entreprises privatisées jouira d'une autonomie totale pour fixer la structure des salaires et traitements ainsi qu'un ensemble de mesures d'encouragement en faveur de leur personnel, sous réserve de l'approbation du Conseil. Cette politique de privatisation prévoit différentes formes de participation du secteur privé et reconnaît qu'il n'est pas approprié de privatiser certaines des fonctions de l'État.

2.1.35 Au titre du programme de privatisation, le gouvernement procède actuellement à la revue du cadre juridique existant avec pour objectifs d'introduire des lois et réglementations judiciaires pour la privatisation des organismes publics. Toutefois, rien n'indique que le gouvernement envisage de promulguer une législation formelle destinée à assurer la transparence dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques. D'autre part, le gouvernement envisage de réviser uniquement les textes constitutifs des entreprises publiques et de décider de la nécessité de procéder à des modifications/amendements au cas par cas. Si le document de politique de privatisation prévoit en effet la mise en place d'une autorité indépendante de réglementation pour réguler les activités de ces industries qui constituent des "monopoles naturels" et veiller à l'application des règlements à travers la délivrance de licences, la détermination du prix initial, la fixation des normes techniques et en matière de clientèle, et le maintien de la concurrence, ainsi qu'une réglementation multisectorielle et la création d'autorités multisectorielles de réglementation, le manque de cadre juridique sera préjudiciable aux activités du bureau de l'autorité de réglementation.

2.1.36 En dépit des bonnes intentions affichées, le document de privatisation prévoit tout de même une possibilité d'intervention de l'État, car les droits de vote à toutes les assemblées générales des entreprises privatisées seront exercés par le ministre de tutelle ou son représentant. Cette politique prévoit également l'attribution d'une "action préférentielle" à l'État, ce qui lui permettra de continuer de disposer du pouvoir de décision. Si le document de politique prévoit l'appréciation par le PEA des nominations aux conseils d'administration, la décision de nomination de ces membres revient en dernier ressort au ministre de tutelle. Cet aspect constitue un sérieux problème de gouvernance qui devra faire l'objet d'attention. Le manque de cadre législatif adéquat pour réglementer le processus de privatisation constitue une source d'inquiétude. Ce domaine offre donc d'énormes possibilités pour le renforcement des capacités.

## **C. Responsabilité financière et budgétaire**

### *Gestion des finances publiques*

#### *Cadre juridique de la gestion financière au Swaziland*

2.1.37 La gestion des finances publiques au Swaziland est régie par un nombre de textes. La Loi portant gestion financière et vérification des comptes (1967), telle qu'amendée en 1992 prévoit des dispositions détaillées pour l'administration et la gestion des fonds publics. Cette loi établit des procédures détaillées pour la comptabilisation et l'appropriation des recettes, des dépôts, des fonds et des dépenses de l'État. Dans un amendement subséquent à la loi en 1994, la responsabilité en matière de contrôle du Fonds de garantie des prêts des entreprises publiques a été transférée de la Banque centrale au ministère technique. Le Projet de loi portant vérification des comptes (1998) prévoit la création du Bureau du vérificateur général et définit ses pouvoirs, fonctions et responsabilités. Ce Projet de loi prévoit également des dispositions détaillées en matière de rapport à établir chaque année par le vérificateur général, et à présenter au Parlement. La Loi de 1989 sur les entreprises publiques (réglementation et contrôle) définit les procédures relatives à leur gestion. La Loi de 1974 sur la Banque centrale, telle qu'amendée en 2004 établit les dispositions en ce qui concerne les fonctions, le pouvoir et la responsabilité de cette institution en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique monétaire.

2.1.38 Le Parlement du Swaziland a récemment adopté la Constitution qui règle un certain nombre de questions juridiques et judiciaires relatives à la gestion financière du secteur public. Cette nouvelle Constitution prévoit des sections détaillées concernant l'administration et la gestion des fonds consolidés, les fonds de prévoyance et la dette publique. Elle traite également du rôle et des responsabilités de la Banque centrale, du Bureau du vérificateur général et des Comités des finances et des comptes publics.

#### *Gestion budgétaire*

2.1.39 Le gouvernement du Swaziland a mis en œuvre diverses initiatives destinées à renforcer le cadre de responsabilisation en matière de gestion des finances publiques. La loi portant gestion financière et vérification des comptes (1967), telle qu'amendée en avril 1992, constitue le cadre législatif pour recevoir, enregistrer et rendre compte des recettes et dépenses. Cette loi définit les directives pour la préparation des comptes et du budget annuels de l'État, ainsi que pour la vérification des comptes par le Vérificateur général. Une procédure existe qui autorise le Vérificateur général à demander des explications en ce qui concerne les cas de dépassement des dépenses et autres écarts budgétaires, et en cas de justification peu convaincante, de saisir le Comité de vérification des comptes publics du parlement (PAC) de l'affaire. Le PAC a pouvoir pour demander des explications aux directeurs de cabinet des différents ministères d'exécution et également aux ministres en personne. Les allocations budgétaires aux ministères se font sur une base trimestrielle, l'objectif étant de veiller à ce que les dépenses fassent l'objet d'un suivi régulier. De manière significative, le budget doit être approuvé par le parlement. Le Comité des finances du Parlement examine également les demandes de crédit supplémentaire et fait des recommandations au Parlement. Toutefois, le Comité des finances est présidé par le ministre des Finances, ce qui pose un problème de conflit d'intérêts. Le gouvernement est en passe de mettre au point un système intégré de gestion qui servira à suivre les engagements de dépenses et à émettre des signaux "stop" une fois les limites atteintes. Au nombre des autres initiatives destinées à renforcer la gestion des finances publiques, figurent i) la création d'une Commission de lutte contre la corruption dans le cadre de l'ordonnance relative à la prévention de la corruption de 1993, et ii) le projet de création d'une administration fiscale afin de renforcer le recouvrement des recettes et des droits de douane et d'accise.

#### *Le processus budgétaire au Swaziland*

2.1.40 Le processus budgétaire au Swaziland est assez complexe et peut se résumer comme suit : i) collecte des données auprès de chaque ministère, ii) consolidation et préparation des estimations de recettes et de dépenses par le Comité de planification et de budgétisation (PBC), iii) examen du document de perspectives budgétaires, iv) présentation, discussion et adoption du budget au Parlement, v) exécution du budget. Le PBC comprend les directeurs de cabinets des ministères des Finances, de l'Economie, du Plan et du Développement, des Services publics et de l'Information, et des Travaux publics et des Transports. La phase de préparation comprend la revue des budgets antérieurs, l'examen et l'adoption des nouvelles politiques à mettre en œuvre et l'affectation des ressources financières sur la base institutionnelle à chaque ministère. Le PBC prépare un document de perspectives budgétaires en consultation avec les autres ministères et recommande au gouvernement un avant-projet de budget au Parlement. Le Registre des prévisions fait l'objet de débats et d'adoption au Parlement. Une fois le budget approuvé, le ministère des Finances transfère les fonds à chaque ministère sur la base de leurs projets de flux de trésorerie. Compte tenu de la décentralisation du système de gestion des dépenses publiques, le ministère des Finances délègue le pouvoir d'effectuer les paiements aux

directeurs de cabinets de chaque ministère qui font office de contrôleurs financiers. Les ministères et départements préparent leurs rapports sur les dépenses et les recettes non fiscales qu'ils adressent au ministère des Finances pour examen. La vérification externe est assurée par le vérificateur général, qui prépare son rapport à soumettre directement au Parlement. Les rapports du budget et du vérificateur général sont assez détaillés et généralement disponibles au grand public.

*Cadre de budgétisation : le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)*

2.1.41 Depuis l'année 1999, les dépenses publiques ont régulièrement excédé les recettes publiques, faisant passer le budget de l'État d'une situation d'excédent à une situation de déficit. Face aux projections qui annoncent de sombres perspectives futures, le gouvernement a décidé d'introduire le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), dans un premier temps à titre pilote en 2002/03 avec pour objectif premier de réaliser la stabilité budgétaire et de renforcer le lien entre les politiques publiques et le processus budgétaire. On s'attend à ce que la mise en œuvre de ce cadre renforce le principe de « vivre selon ses moyens », ce qui contribuera à assurer que le gouvernement n'engage des dépenses que s'il dispose de fonds. En outre, le CDMT vise à respecter le principe de gestion macro-économique saine, qui est essentiel pour attirer les investissements et assurer une croissance économique future. Il établit les hypothèses essentielles servant à la préparation du budget et souligne l'impact des cas de non-respect des principes sur les perspectives de croissance économique ainsi que des prévisions économiques.

2.1.42 En 2003/04, les autres ministères ont adopté le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). La première et, à ce jour, seule revue du CDMT a été publiée en 2003/04, et a conclu à l'utilité du cadre dans l'amélioration du processus budgétaire et l'établissement des priorités de dépenses. Avant l'introduction de ce mécanisme, le processus de préparation du budget passait par une réunion des directeurs de cabinets du ministère des Finances, de l'Économie et du Plan, du ministère des Services Publics, et du ministère des Travaux publics et des Transports pour statuer sur les aspects clés du budget. Il s'agissait essentiellement d'une approche de haut en bas de gestion de trésorerie qui est contraire au nouveau système de budgétisation dans le cadre du CDMT qui appelle la participation de tous les ministères à un forum budgétaire. La nouvelle approche a contribué à promouvoir davantage de responsabilisation, de transparence, vu que le gouvernement doit maintenant, avant toute chose, publier une déclaration de politique budgétaire ayant fait l'objet de consensus avec les parlementaires et la société civile. Un autre aspect important du CDMT est qu'il porte sur des plans stratégiques triennaux plutôt que des plans budgétaires annuels *ad hoc* qui font planer une incertitude sur les allocations budgétaires et les dépenses.

2.1.43 Un premier point d'ancrage du CDMT dans le processus budgétaire est l'introduction d'un système informatique, le logiciel de budgétisation du CDMT (*CDMT budgeting software*) qui reliera tous les ministères d'exécution et autres organismes de l'État. Si cela semble prometteur, le manque d'information et de formation appropriée constitue un problème. Il importe par conséquent que le renforcement des capacités et la formation constituent une composante du *projet de restructuration budgétaire*. D'autre part, si le CDMT a été utile pour la définition des domaines prioritaires de dépenses de l'État, à savoir : la réduction de la pauvreté, la lutte contre le chômage et le VIH/SIDA, la composition des dépenses publiques ne reflète pas encore cette réorientation. Les coûts de personnel continuent de représenter une part disproportionnée des charges récurrentes. Cela signifie que pour que le CDMT entraîne des changements significatifs, la réforme de la fonction publique

doit être mise en œuvre en complément, étant donné que les ressources humaines constituent l'élément le plus important du secteur public. A ce jour, il n'existe pas de complémentarité manifeste entre le CDMT et le Programme de gestion du secteur public (PSMP), sauf que le ministère des services publics et de l'information qui est chargé de la mise en œuvre du PSMP a siégé au Comité d'établissement du budget public qui a produit l'exposé de politique budgétaire à moyen terme. Le CDMT peut être considéré comme un "projet" en ce sens qu'il est sensé faire partie du projet de décentralisation budgétaire financé par l'Union européenne, plutôt qu'une réforme au sein du ministère des Finances et du mode de gestion des ressources publiques du gouvernement. (Ce qui explique que) En conséquence, il n'a pas été pleinement intégré dans la Section budget du ministère.

2.1.44 On note également des problèmes de capacité en ce qui concerne la prévision des recettes et des dépenses, qui tendent à dépasser les objectifs (voir tableau I). Par exemple, les recettes enregistrées en 2003/04 et 2004/05 étaient supérieures aux prévisions. Si l'augmentation des recettes constitue un développement positif en ce sens qu'il traduit le succès des efforts déployés par le gouvernement pour la mise en œuvre de mesures plus efficaces de recouvrement des recettes, du point de vue de la budgétisation, une sous-estimation régulière des recettes peut fixer des limites inutiles au montant des ressources disponibles pour les dépenses et l'exécution. D'autre part, au Swaziland, les recettes non prévues au budget ne sont pas affectées à la prestation de meilleurs services, mais finissent par servir à réduire le déficit qui, comme le montre le tableau II, a été inférieur aux prévisions au cours des deux dernières années. Si la réduction du déficit budgétaire constitue un développement positif, il importe de noter qu'elle intervient dans un contexte où les dépenses publiques dépassent les objectifs prévus, principalement en raison de la révision des salaires et de l'apurement des dettes échues.

**Tableau I :**  
**Swaziland : Recettes et dépenses au titre du CDMT : Projections et réalisations**

	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Année du CDMT	2002/03		2003/04		2004/05		2005/06		2006/07	
CDMT 2002/03	3322,0	3885	3860	4390	4200	4670				
CDMT 2003/04			3681,5	4392,6	4050,5	4207,5	4454,5	4611,5		
CDMT 2004/5					4783,7	5382,1	4497,6	5558,5	4390	5769,8
CDMT 2005/06							4985,2	5952	5117,1	5982,7
Situation budgétaire	3262	4018,2	3763,9	4352,1	4840,2	5172,2	-	-	-	-

Source : Ministère des Finances et Estimations budgétaires

**Tableau II**  
**Déficit Budgétaire du Swaziland sur la période 2002/03 – 2005/06**

Année budgétaire	% Budget du PIB	% réel du PIB
2002-03	4,97	4,76
2003-04	3,59	3,14
2004-05	2,12	3,6
2005-06	5,18	s/o

*Source : Ministère des Finances*

#### *Budgétisation et contrôle financier*

2.1.45 Le gouvernement du Swaziland a également pris des mesures visant à renforcer le cadre de responsabilisation de la gestion des finances publiques, notamment par la vérification des comptes par le Vérificateur général et le suivi des questions restées sans réponse par le Comité des comptes publics du parlement, qui a pouvoir de demander des explications au Directeur de cabinet concerné des différents ministères d'exécution et également aux ministres en personne. Les médias et la presse écrite ont accès aux détails des délibérations du PAC. Par conséquent, la procédure assure la responsabilisation et la transparence dans la gestion des finances publiques. En général, les autorités font preuve de laxisme quand il s'agit de sanctionner le ministère/département reconnu coupable d'avoir effectué un dépassement budgétaire. Par conséquent, le système ne récompense pas les comportements de rigueur ni ne sanctionne les cas d'indiscipline dans la gestion des finances publiques. Toutefois, dans le souci d'introduire des pénalités, le parlement a récemment amendé la loi portant gestion financière et vérification des comptes afin d'habiliter le ministère des Finances à faire payer des amendes aux fonctionnaires en cas de mauvaise gestion des ressources de l'État sur la base des recommandations du Comité des comptes publics, auquel est soumis le rapport du Vérificateur général pour examen.

2.1.46 Le bureau du Vice premier ministre (DPM) est chargé de la décentralisation et de la coordination de la fourniture des services de proximité aux populations. Par conséquent, ce bureau dispose d'un budget propre, ainsi que d'autres budgets qu'il exécute à travers le système de *Tinkhundla*. Il assure le contrôle du Fonds régional de développement, sur lequel est affectée une dotation de 5 millions d'E à chaque région, et les décisions concernant les lignes de dépenses de cette allocation sont prises par les chefferies en consultation avec le député de la région. Un Coordonnateur des ressources communautaires (CDO) est nommé pour chaque région. Les CDO sont responsables au premier chef de l'exécution appropriée des projets. Si les paiements sont effectués directement aux fournisseurs, il existe des zones d'ombre en ce qui concerne la responsabilisation dans l'utilisation des fonds publics. Le bureau du DPM prépare son propre rapport détaillé d'exécution du budget qui met en exergue les projets pour lesquels les fonds ont été utilisés et les progrès accomplis. Le gouvernement a adopté une *politique de décentralisation* qui vise à améliorer la gouvernance, la responsabilisation et la transparence dans l'utilisation des fonds publics.

2.1.47 Le gouvernement utilise les références du FMI pour le suivi des déficits budgétaires, l'inflation, la croissance du PIB et les emprunts du gouvernement. De sérieux défis sont posés par l'augmentation des dépenses publiques qui ne va pas de pair avec la croissance des recettes. Le gouvernement engage des dépenses pour la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure, tels que la construction du barrage de Maguga, de réseaux routiers et les projets du millénaire. En conséquence, les dépenses ont continué à croître à une moyenne de 50 pour cent, soit à un rythme bien supérieur aux 12 pour cent de croissance des recettes par an. Pour 2004/05, les dépenses d'investissement, les emprunts nets non compris, ont été budgétisées à 1296,2 millions d'E, soit 26 pour cent de hausse par rapport à l'enveloppe de 1028,9 millions d'E au titre de 2003/04. Sur la période 2003/04, le gouvernement a fait abstraction de la *politique de croissance réelle zéro*, compte tenu du fait que les trois projets d'infrastructure, à savoir la construction des routes, le développement urbain, et la révision de la constitution ont absorbé environ 470 millions d'E. De manière remarquable, si sur les cinq dernières années, le programme de dépenses d'investissement a plus que doublé, il continue de représenter moins que le tiers des dépenses ordinaires. D'autre part, la pression budgétaire actuelle du fait de la nécessité pour le gouvernement de mener des actions efficaces dans le cadre de la lutte contre la pandémie du VIH/SIDA et la sécheresse ont porté un sérieux coup aux finances publiques et aux perspectives futures de croissance économique.

*Questions et défis en matière de responsabilisation budgétaire*

2.1.48 Les principaux problèmes concernent le laxisme relatif dont font preuve les autorités dans la prise de sanctions en cas de dépassement des crédits et le manque général de discipline budgétaire. D'autre part, les écarts entre les prévisions de recouvrement des taxes et impôts et les montants réellement recouverts posent des problèmes de gouvernance en matière de recouvrement des taxes ainsi que des problèmes de responsabilisation dans la préparation du budget. Au cours des cinq dernières années, le recouvrement des recettes a enregistré une croissance annuelle moyenne d'environ 8 pour cent, soutenant à peine le rythme de l'inflation. Durant l'exercice 2003/04, on a enregistré un manque à gagner de 65,18 millions d'E au niveau du recouvrement des taxes sur les biens et services, mais une plus-value en ce qui concerne le recouvrement des impôts sur le revenu et les recettes provenant de la SACU. Cependant, on estime qu'un montant considérable de droits de douane échappe au recouvrement, car toutes les importations dans le pays ne font pas l'objet de contrôle en raison du manque de personnel qualifié. Face à cette situation, le MoF a proposé l'unification des autorités fiscales, par la création d'une nouvelle Autorité fiscale qui regroupera la Direction des impôts et la Direction des douanes, pour un recouvrement plus efficace des recettes. On s'attend à ce que cette nouvelle autorité jouisse davantage d'autonomie en ce qui concerne la régulation du processus du recouvrement des taxes et impôts.

2.1.49 L'Ordonnance portant impôts sur les revenus (2003) autorise le gouvernement à procéder au recouvrement des taxes et impôts sur les revenus générés par les entreprises et les individus. Dans le Rapport des consultations de 2004 au titre de l'Article IV, le FMI avait conseillé au gouvernement d'élargir l'assiette fiscale afin de compenser la baisse des recettes liées aux impôts sur les bénéfices industriels provenant de l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU). Si en 2004/05, on s'attend à ce que les recettes provenant de la SACU augmentent à 2,066 milliards d'E, soit une hausse de 10 % par rapport à 2003/04, elles commenceront à décliner dans l'ordre de 10 à 15 % d'ici à 2006/07 en raison de la future réduction du pool de recettes de la SACU consécutive au passage à la deuxième phase de la

mise en œuvre de la zone de Libre-échange entre l'Union européenne et la République d'Afrique du Sud. Le ministère des Finances entend élargir l'assiette fiscale en introduisant en 2006/07 la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), projet au titre duquel le gouvernement recherche des conseils d'expert. Il y a probablement lieu d'introduire un projet de loi *anti-évitement* qui permettra au gouvernement d'engager des poursuites contre les entreprises/individus qui se rendent coupables d'évasion fiscale. Quoique le gouvernement reconnaisse la nécessité de décentraliser le processus de recouvrement de l'impôt sur les revenus, pour l'heure, il n'existe pas de proposition formelle dans ce sens.

2.1.50 De sérieux défis se posent au système de soins de santé au Swaziland, avec une incidence budgétaire négative. Source d'inquiétude majeure, la pandémie du VIH/SIDA a des effets qui se ressentent dans chaque secteur de la société et de l'économie. Selon les projections de 2003 du gouvernement, le nombre d'orphelins du VIH/SIDA est estimé à environ 60 000. Ce chiffre devrait croître en moyenne de 10 000 par an. Le taux de prévalence du VIH/SIDA au niveau des personnes âgées de 15 à 49 ans a décuplé, passant de 3,9 pour cent en 1992 à 38,6 pour cent en 2002. On estime que d'ici à 2009, le nombre de décès causé par cette pandémie passera à 24 000 par an. Les taux extrêmement élevés d'infection au VIH et d'attrition ont une incidence négative sur la productivité et la performance et fait planer des incertitudes sur la disponibilité de ressources humaines à l'avenir. Le VIH/SIDA porte également un sérieux coup à la responsabilisation en matière budgétaire en ce sens qu'il compromet les perspectives de croissance, par la baisse de la productivité et de la qualité des services du fait de l'augmentation des cas de maladies et des taux d'absentéisme au sein du groupe d'âge le plus économiquement productif. Au plan budgétaire, la pandémie du VIH/SIDA entraînera une baisse des recettes publiques conjuguée à des pressions additionnelles sur la Caisse de retraite à moyen terme. Le gouvernement a constitué une provision de 334 millions d'E pour 2004/05, ce qui représente une augmentation de 5 pour cent de l'allocation sectorielle révisée de l'ordre de 320 millions d'E en 2003/04.

2.1.51 Suite à la sécheresse qui a frappé le pays, le secteur de l'agriculture a enregistré des résultats médiocres l'année écoulée, sa part du PIB passant à 8,5 pour cent en 2003, contre 8,8 pour cent en 2002. La productivité a été faible sur les exploitations commerciales ainsi que sur les terres coutumières (SNL), diminuant de 19,6 pour cent en 2003, contre 3 pour cent en 2002. La distribution gratuite de maïs et de riz dans le cadre du programme d'aide alimentaire a également eu un impact négatif sur les prix et la production. La production de coton a aussi souffert du fait du manque de financement et de plusieurs planteurs abandonnant la filière pour se tourner vers des cultures plus lucratives, telles que la canne à sucre. La contre-performance du secteur agricole a exacerbé les problèmes de chômage et de pauvreté, particulièrement dans les zones rurales du pays. La production de bétail local pour l'exportation de qualité de viande bovine demeure un défi pour le Swaziland, qui n'a pas régulièrement été en mesure de remplir son quota d'exportation de 3363 t de quartier arrière de bœuf au niveau de l'Union européenne (UE). Sur la période 2003/04, la production de viande bovine a été de 9023 t. L'absence de pluie a eu une incidence négative sur la productivité agricole, les grands utilisateurs d'eau, tels que les planteurs de canne à sucre et d'agrumes ayant été invités à réduire leur consommation d'eau.

2.1.52 Le déficit budgétaire continue de se creuser au fil des ans, et devrait se situer à 4,5 pour cent du PIB en 2005/06, contre 3,6 pour cent du PIB en 2004/05. Ce déficit est essentiellement imputable à la croissance limitée des recettes et à l'augmentation des dépenses ordinaires et d'investissement du gouvernement. Par exemple, les dépenses ordinaires ont augmenté en moyenne de 12 pour cent par an au cours des cinq dernières années. Les charges de personnel ont augmenté à un rythme plus rapide, et on estime qu'elles

représentent actuellement près de 63 pour cent du budget ordinaire. Les subventions accordées aux entreprises publiques et le déficit considérable de plus de 100 millions d'E enregistré par la Central Transport Authority (CTA) ont également contribué, de manière significative, à la croissance des dépenses ordinaires. Quant aux dépenses d'investissement, elles ont également presque doublé au cours des cinq dernières années, mais représentent moins du tiers des dépenses ordinaires. En 2003/04, les dépenses d'investissement ont porté essentiellement sur le développement de l'infrastructure routière (27,8 %), les services publics généraux (27,6 %) et l'habitat et les aménagements d'utilisation collective (15,3 %). Cette indiscipline budgétaire a eu de sérieuses implications financières, quand il s'est agi de s'attaquer à la pandémie du VIH/SIDA et au problème de chômage élevé.

2.1.53 Par conséquent, le financement du déficit budgétaire constitue pour le gouvernement l'un des défis les plus sérieux. Ces deux dernières années, le déficit a été financé en puisant dans les dépôts du gouvernement auprès de la Banque de réserve de l'Afrique du Sud et également dans les ressources de la Capital Investment Facility (CIF). Le recours au dépôt et aux réserves pour le financement des déficits budgétaires a eu pour conséquence l'épuisement des réserves en devises, qui se situent à un niveau juste suffisant pour couvrir trois mois d'importation. Si le gouvernement poursuit cette politique, elle peut constituer une menace pour la parité entre le rand et le lilangeni.

### **Élaboration de la politique monétaire**

2.1.54 La loi relative à la Banque centrale du Swaziland (1974), telle qu'amendée en 2004, constitue un cadre législatif pour la formulation et la mise en œuvre de la politique monétaire, de la réglementation des opérations de change, le contrôle des banques, des institutions de crédit et autres institutions financières, et autorise l'institution à élaborer et mettre en œuvre la politique monétaire. Toutefois, en tant que membre de la zone monétaire commune (CMA), le Swaziland ne dispose pas d'une politique indépendante en matière monétaire et de taux de change, et continue de dépendre de l'Afrique du Sud, qui est son premier partenaire commercial. D'autre part, depuis septembre 2003, le rand est devenu une monnaie ayant cours légal au Swaziland. L'alignement de sa politique monétaire sur celle de l'Afrique du Sud permet au Swaziland de régler le problème de notification et d'assurer une discipline financière vu que le pays peut tirer parti de la crédibilité des décisions stratégiques de la Banque de réserve de l'Afrique du Sud. Il n'est donc pas surprenant que les fluctuations des taux d'inflation et d'intérêt au Swaziland suivent de près les mouvements de ceux de l'Afrique du Sud.

2.1.55 En août 2004, la Banque centrale du Swaziland (CBS) a baissé ses taux d'intérêt de 50 points de base, suite à une réduction similaire effectuée par la Banque de réserve de l'Afrique du Sud. De même, conformément aux tendances observées en Afrique du Sud, l'inflation au Swaziland a connu une baisse constante, passant de 11,2 % en janvier 2003 à 4,6 % en décembre 2003, pour s'établir à 3,4 pour cent en décembre 2004. Entre-temps, le lilangeni s'est apprécié de 25,2 pour cent par rapport au dollar américain, de 19,1 pour cent par rapport à la livre sterling, et de 13,6 pour cent par rapport à l'euro. Cela signifie que les importations libellées en dollar sont revenues à 25 pour cent moins cher. L'appréciation du lilangeni a eu une incidence négative sur la compétitivité des entreprises locales, et la croissance des exportations a, en conséquence, été limitée à seulement 8 pour cent, s'établissant à 11 821,8 millions d'E. D'autre part, les importations ont enregistré une croissance de 14,6 pour cent, due en partie à l'augmentation des prix du carburant. Les pouvoirs publics ont été encouragés à accélérer le remboursement de la dette extérieure en mettant à profit l'appréciation continue du taux de change du lilangeni.

## **Investissement direct étranger**

2.1.56 Conscient de l'importance d'attirer les investissements directs étrangers (IDE), le gouvernement procède actuellement à la révision des mesures d'incitation actuellement en place. L'Office de promotion des investissements de Swaziland (SIPA) s'emploie à promouvoir activement le Swaziland comme une destination privilégiée auprès des sociétés internationales en mettant à leur disposition un guichet unique de services consultatifs. Le SIPA a pour objectifs d'attirer, d'encourager, de faciliter et promouvoir l'investissement national et étranger au Swaziland. L'office initie, coordonne et facilite la mise en oeuvre des politiques du gouvernement en matière d'investissement et des mesures d'incitation. La Swaziland Industrial Development Corporation (SIDC) et Tibiyo TakaNgwane ont également pour rôle d'attirer de nouveaux investissements dans le pays, tout en encadrant parallèlement plusieurs entreprises existantes. Quant à la Small Enterprise Development Company (SEDCO), elle a pour mission de promouvoir la croissance et le développement industriels rapides des petites entreprises en vue d'accroître les recettes internes et de créer des opportunités d'emploi. L'industrialisation équilibrée des régions demeure un défi au Swaziland. Dans le système actuel, l'obtention d'une licence commerciale prend du temps et a un coût élevé, et peut parfois nécessiter 2 à 30 jours. Une réforme conséquente urgente de cette pratique devra figurer au rang des priorités de premier plan pour le gouvernement.

2.1.57 Sur la période comprise entre 2001 et 2003, le total de l'IDE a avoisiné 37 pour cent du PIB. Pour l'année 2003 uniquement, le total de l'IDE a décliné de 8,6 points pourcentage, s'élevant à 4,585 millions d'E, ce qui équivaut à 31,2 pour cent du PIB, contre 39,8 pour cent du PIB en 2002. Seuls les capitaux à long terme, constitués essentiellement des prêts à long terme, ont augmenté de 19,6 pour cent, s'établissant à 655,6 millions d'E en 2003. En raison des incertitudes qui ont plané sur la situation politique et économique au cours de l'année 2003, les entreprises locales n'ont pu bénéficier de prêts à court terme auprès des banques offshore, ce qui les a obligées à recourir aux prêts interentreprises. Le volume des capitaux à court terme a baissé à 746,1 millions d'E en 2003, contre 1201,1 millions d'E en 2002. Par ailleurs, la fermeture de certaines entreprises a entraîné une réduction du volume des fonds propres en 2003. La ventilation sectorielle de l'IDE montre que le secteur manufacturier est demeuré le plus grand bénéficiaire de l'IDE total en 2003. La part de la majorité des secteurs a connu une baisse au cours de l'année 2003, excepté les flux de l'IDE dans le secteur financier, qui ont augmenté de 3 pour cent, principalement en raison des réinvestissements effectués par la Standard Bank dans les guichets automatiques bancaires (GAB) et de l'introduction par la FNB des services bancaires électroniques/par internet.

2.1.58 Le rétablissement de l'état de droit et de l'indépendance du pouvoir judiciaire est essentiel pour regagner la confiance des investisseurs. Les investissements existants, particulièrement dans le secteur textile pâtissent également de la perte éventuelle de l'admission au bénéfice de la loi sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGOA II). Cependant, les dernières initiatives prises par l'actuel gouvernement, notamment en ce qui concerne le rétablissement de l'état de droit et l'annulation de la déclaration du 28 novembre 2002, faite par le précédent Premier ministre, devrait contribuer à rétablir la confiance des investisseurs et à instaurer un environnement favorable à l'investissement privé au Swaziland.

## **Comptabilité publique et privée et établissement de rapports financiers**

2.1.59 La loi portant gestion financière et vérification des comptes (1967) constitue un cadre pour la réglementation de la tenue et de la vérification des comptes publics, et le projet de loi portant vérification des comptes (1998), un cadre pour la nomination, la définition des fonctions et responsabilités du Vérificateur général au Swaziland. Il convient de noter que le projet de loi portant vérification des comptes a été préparé en 1998 et attend toujours d'être promulgué. Le Vérificateur général est chargé de procéder à la vérification des comptes publics. La disposition actuelle concernant la nomination du Vérificateur général a été retenue dans le cadre du nouveau projet de constitution. Le Roi nomme le Vérificateur général, sur conseil du ministre des Finances et recommandation de la Commission de la fonction publique.

2.1.60 Les comptes publics sont préparés sur la base du principe de « comptabilité de caisse », et toutes les recettes enregistrées par les pouvoirs publics sont déposées sur le Fonds de consolidation. Les paiements à partir de ce compte sont effectués sur la base des crédits alloués par le Parlement. Le Vérificateur général est tenu de vérifier tous les comptes publics de l'administration publique, des tribunaux et organismes de l'Etat du Swaziland et de soumettre un rapport au ministre des Finances. L'étendue de la vérification couvre le recouvrement des recettes, l'autorisation des dépenses au regard de la loi de crédits, l'exécution des projets d'investissement et des dépenses, le Trésor public, la swazi National Trust Commission et certaines missions à l'étranger. La procédure de vérification doit se conformer aux règlements établis par la loi portant vérification des comptes et vérifier si les fonds publics ont été utilisés aux fins prévues, de manière efficace et efficiente. La vérification est censée mettre à nu les irrégularités et les domaines de faible responsabilisation dans l'administration des ressources publiques. Toutefois, il est à noter que les entreprises publiques ne font pas l'objet de contrôle par le Vérificateur général, mais plutôt par des auditeurs externes. La Constitution donne au Vérificateur général pouvoir pour également passer en revue les dépenses des entreprises publiques, mais ses services souffrent d'un manque de ressources. L'idéal serait que les entreprises publiques qui bénéficient des subventions de l'État fassent l'objet de contrôle par le Vérificateur général.

2.1.61 Selon une étude expérimentale du FMI portant sur les Rapports sur l'observation des normes et codes (ROSC), de 2000, les pouvoirs publics au Swaziland utilisent les normes comptables internationales (IAS) qu'ils adaptent à leurs conditions locales. La section 4.11 des conditions d'inscription à la cote de la bourse des valeurs du Swaziland requiert également des sociétés candidates la préparation des comptes conformément aux IAS ou aux normes PCGR. Les normes comptables internationales sont jugées utiles pour les pays qui ne disposent pas d'organisme de définition de normes nationales ou de ressources pour le financement du processus intégral de préparation des normes comptables.

2.1.62 De sérieux défis se posent en ce qui concerne le renforcement de l'efficacité de la tenue et de la vérification des comptes et l'harmonisation totale des pratiques comptables avec les normes comptables internationalement reconnues. D'autre part, le rapport 2003 du Vérificateur général indique que l'effectif du personnel d'audit, qui est de 27, n'a pas évolué au cours des vingt dernières années, alors que le champ de la vérification a été considérablement étendu au fil des ans. Outre la pénurie de personnel, le manque d'organisme national de normes comptables et de vérification au Swaziland vient également exacerber les difficultés liées à la tenue et à la vérification exhaustives des comptes publics et du secteur privé. D'énormes possibilités s'offrent ici pour le renforcement des capacités dans

ce domaine essentiel. Cependant, il convient de noter que les comptes publics du Swaziland sont généralement à jour. A titre d'exemple, les comptes publics et le rapport du Vérificateur général pour 2004 ont été présentés au Parlement en même temps que l'exposé budgétaire 2005/06.

### **Solvabilité du secteur bancaire**

2.1.63 Les banques jouent un rôle important dans le développement général d'un pays. La performance du secteur bancaire est essentielle pour l'économie du Swaziland, qui est dans une phase de transition. Le pays compte quatre banques en activité, dont trois banques commerciales et une banque de développement, ainsi qu'une société d'épargne immobilière. Les trois banques sont majoritairement détenues par des banques basées en République d'Afrique du Sud. L'État du Swaziland détient une part minoritaire dans deux des banques commerciales. Les banques commerciales sont régies par l'ordonnance portant fusion des institutions financières de 1975, tandis que la Swaziland Development and Savings Bank (SDSB) a été créée conformément à l'ordonnance sur les banques d'épargne et de développement du Swaziland (1973). La SDSB est entièrement détenue par l'État, qui garantit ses dépôts. Les besoins de financement en matière d'habitat dans le pays sont principalement assurés par la Société d'épargne immobilière, qui est constituée conformément à la loi de 1962 sur les sociétés immobilières.

2.1.64 Au titre du trimestre prenant fin en juin 2003, le total des actifs, des prêts et des avances, ainsi que des dépôts dans l'industrie bancaire était respectivement de 3,4 milliards, 2 milliards et 2,6 milliards d'E. Les banques au Swaziland sont caractérisées par des engagements importants en faveur de l'agriculture et de l'industrie forestière, avec une forte concentration dans l'industrie sucrière. A fin juillet 2003, un total de prêt de l'ordre de 883 millions d'E avait été approuvé en faveur de l'industrie sucrière, ce qui représente 80,3 % des capitaux et réserves bancaires combinés. Les prêts et avances consentis par le système bancaire, classés par type, affichaient une croissance annuelle de 52,5 pour cent pour l'agriculture et la foresterie, soit 357,2 millions d'E à fin décembre 2002, contre le taux de 23,6 pour cent enregistré l'année précédente. Les prêts en faveur du secteur manufacturier ont enregistré une croissance de 7,8 pour cent pour se situer à 297 millions d'E contre une baisse de 26,7 pour cent observée en 2001.

2.1.65 Le cadre réglementaire pour les banques est constitué par la loi sur la Banque centrale (1974), telle qu'amendée en 2004, qui confère à cette institution la responsabilité statutaire de contrôle des institutions financières constituées conformément à l'ordonnance de fusion des institutions financières de 1975 et la loi de 1962 sur les sociétés immobilières. La surveillance se fait à la fois hors site et sur site. Les activités de contrôle hors site consistent à assurer la surveillance de la situation financière des institutions individuelles et l'industrie bancaire dans son ensemble sur une base continue. Elles consistent également à vérifier la conformité des institutions financières agréées aux exigences réglementaires et statutaires. En ce qui concerne la surveillance hors site, les objectifs sont atteints à travers la soumission des rapports statutaires par les institutions financières à la Banque centrale. Ces états sont reçus et analysés à la lumière des ratios prudentiels ou des indicateurs financiers, notamment les ratios de liquidité, d'adéquation de capital, de prêts par rapport aux dépôts, l'objectif étant de déterminer la situation financière des banques et leur conformité aux exigences réglementaires et statutaires.

2.1.66 Toutes les banques au Swaziland ont obligation de maintenir un niveau de capital par rapport à la taille et à la nature de leur patrimoine. La Banque centrale exige que chaque banque maintienne un ratio d'adéquation du capital de 8 pour cent en relation avec son risque de crédit. Elle peut également exiger des ratios supérieurs d'adéquation du capital si elle le juge utile. A fin décembre 2004, le ratio moyen d'adéquation du capital pondéré en fonction des risques pour le système bancaire s'établissait à 16,4 %, contre le ratio minimum requis qui est de 8 %. En décembre 2004, les liquidités détenues par les banques par rapport au total des dettes qui requièrent des liquidités, s'élevaient en moyenne à 16,2 % contre l'exigence statutaire de 13 %. Toutes les banques au Swaziland sont tenues, conformément à la loi, de constituer des provisions pour les créances et les créances douteuses. Toutefois, il n'existe pas de plans d'assurance-dépôts pour les banques afin d'éviter les pertes susceptibles de se produire en raison du non-remboursement des prêts.

2.1.67 Contrairement à la situation des autres pays en développement, le secteur bancaire du Swaziland connaît un excédent de liquidité. Les raisons semblent être le *manque d'opportunités d'investissement viables* dans le pays dû au ralentissement de la croissance économique. Selon le rapport de la Banque mondiale (2002) sur le Swaziland, l'économie a besoin de croître de 5 pour cent par an. Cependant, elle a enregistré des taux de croissance tendant à la baisse, allant de 4 pour cent en 1997 à 2,1 pour cent en 2004. D'autre part, les banques ne sont pas généralement autorisées à investir plus de 25 pour cent de leur capital dans un seul projet. Dans un petit pays en développement comme le Swaziland, cette disposition constitue une contrainte majeure pour le financement de grands projets d'infrastructure et de développement. Toutefois, la réglementation en matière de limites de prêts, de consolidation et d'attribution de 2001 autorisent les banques, qui le souhaitent, à prêter plus de 25 pour cent du total de leurs capital et réserves, l'excédent de fonds provenant de l'actionnaire majoritaire, ou dans le cadre de participation aux accords de prêt avec d'autres banques. Au Swaziland, les banques sont également autorisées à utiliser les garanties comme couverture additionnelle du risque crédit relatif aux prêts supérieurs à 25 pour cent de leurs capital et réserves. Mais pour ce faire, les garanties doivent être irrévocables et inconditionnelles, et accordées par une institution financière autre que les filiales. Il va sans dire que les garanties données par les sociétés mères ne sont pas acceptables et/ou admises, car elles proviennent d'une institution filiale.

2.1.68 Les principes de Bâle II, quoique non encore mis en œuvre au Swaziland, non seulement autorisent l'utilisation des garanties comme mécanisme d'atténuation du risque crédit, mais prévoit également l'utilisation des instruments de crédit dérivés. Il s'agit des SWAP, ainsi que des contrats de change à terme et à option qui transfèrent les risques et les avantages d'une partie à une autre sans effectivement transférer le droit de propriété de l'actif sous-jacent. Les dérivés de crédit constituent un instrument idéal pour les prêteurs désireux de réduire leurs risques par rapport à un emprunteur donné, mais qui, pour des raisons fiscales ou de coûts, ne souhaitent pas céder directement leur droit de demande de remboursement par rapport à cet emprunteur. Les contrats d'échange sur défaillance transfèrent les pertes éventuelles sur un « actif de référence » pouvant résulter d'un « incident » de crédit, tel que les cas de défaillance, de faillite, d'insolvabilité et de revue à la baisse de la cote crédit.

2.1.69 Le marché des valeurs au Swaziland se trouve encore à un stade embryonnaire et des efforts sont en cours en vue d'accroître sa capitalisation et son niveau de liquidité. On compte très peu d'entreprises cotées et participant de manière active aux transactions sur ce marché. La Royal Swaziland Sugar Corporation (RSSC), inscrite à la cote en septembre

1992, revendique à elle seule 84 pour cent de la capitalisation du marché. Pour les raisons énumérées plus haut, les banques placent leurs excédents de liquidité dans les obligations d'État et sur le marché financier sud-africain.

## **Gouvernance des entreprises**

2.1.70 La gouvernance des entreprises désigne le système de direction, de contrôle et d'obligation de rendre compte des entreprises dans la gestion des actifs et des ressources, en vue d'assurer et d'accroître la valeur pour l'actionnaire. Il s'agit pour l'essentiel d'instaurer un environnement dans lequel les gestionnaires sont tenus responsables de maintenir un équilibre entre les objectifs organisationnels et les intérêts des différentes parties prenantes. La bonne gouvernance des entreprises est nécessaire à la fois au micro-niveau (niveau de l'entreprise) et au macro-niveau (niveau de gouvernance politique et économique). Il est établi que les lacunes au niveau des pratiques de gouvernance des entreprises ont provoqué des crises financières au détriment des prêteurs, des investisseurs et des clients. La gouvernance des entreprises au macro-niveau requiert des lois et des réglementations adéquates, un système judiciaire indépendant, l'efficacité de la procédure juridique et réglementaire, une gestion responsable de l'économie et des finances publiques, etc. La gouvernance des entreprises au micro-niveau porte sur la manière dont les entreprises individuelles sont gérées. La bonne gouvernance des entreprises vise à promouvoir le bien-être de la société à travers la création des emplois et de la richesse, à assurer l'intégrité et la transparence dans les opérations de l'entreprise, à reconnaître et protéger les droits des parties prenantes, et à assurer une représentation et une participation adéquate des différentes parties prenantes. La bonne gouvernance est nécessaire pour attirer les capitaux requis pour l'investissement et dans l'utilisation des ressources financières de manière efficace et responsable afin d'assurer la croissance économique et le développement.

2.1.71 Les Principes de bonne gouvernance des entreprises (2004) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont devenus une référence pour les décideurs, les investisseurs, les entreprises et autres parties prenantes à l'échelle mondiale. Ces principes proposent des orientations précises pour la prise d'initiatives d'ordre législatif et réglementaire dans les pays à la fois membres et non-membres de l'OCDE. Le Forum sur la stabilité financière les a qualifiés de normes essentielles pour des systèmes financiers sains, car il est de plus en plus admis que la gouvernance des entreprises constitue un élément clé pour l'amélioration de l'efficacité et la croissance économiques. Les principes soulignent que la gouvernance des entreprises devraient promouvoir des marchés transparents et efficaces, être conformes à l'état de droit, et préciser clairement la division des responsabilités entre des autorités de surveillance, de réglementation et d'exécution. Ils soulignent d'autre part, que le cadre de gouvernance des entreprises doit protéger et faciliter l'exercice des droits des actionnaires. Le cadre de gouvernance des entreprises est également censé assurer la publication de toutes les informations concernant les entreprises, leur situation financière, leur actionnariat et leur gouvernance de manière précise et dans les délais voulus.

### *Situation en matière de gouvernance des entreprises au Swaziland*

2.1.72 Pour assurer le fonctionnement efficace du cadre de gouvernance des entreprises, il est important de mettre en place un cadre juridique, réglementaire et institutionnel efficace et approprié qui sert de référence à tous les acteurs du marché. Pour l'heure, il n'existe pas de cadre législatif porteur pour promouvoir les pratiques de bonne gouvernance des entreprises au Swaziland. Si on note l'existence de plusieurs lois qui, prises dans leur ensemble, pourraient constituer le cadre juridique pour le développement du secteur privé au Swaziland,

le gouvernement doit prendre des mesures pour améliorer et renforcer l'environnement de la gouvernance des entreprises. La loi de 1912 sur les sociétés date et est devenue caduque en dépit des différents amendements qui lui ont été apportés au fil des ans. Bien que le bureau du receveur de l'enregistrement des sociétés existe sur papier, rien n'indique que les activités des Conseils d'administration des entreprises publiques et privées font l'objet de contrôle effectif. Par exemple, en ce qui concerne les organismes publics, la Revue et les perspectives économiques 2002/03-2006/07 constate avec regret que le "gouvernement, en tant que propriétaire, ne remplit pas ses obligations en matière de contrôle de la performance des entreprises publiques et d'évaluation de la rentabilité de leurs activités" (p.52). On ne sait pas non plus comment les entreprises du secteur privé sont évaluées pour ce qui est de la gouvernance, l'obligation de rendre compte des conseils d'administration et la transparence dans leur processus de décision. On ne dispose pas d'indication concernant la protection des droits des actionnaires ainsi que la conformité ou non des entreprises à l'exigence de publication adéquate et dans les délais voulus des informations relatives à leur actionnariat et leurs résultats financiers. Au regard de la situation générale, il apparaît que le gouvernement de Swaziland a du chemin à parcourir pour se conformer aux Principes de gouvernance des entreprises de l'OCDE.

2.1.73 Le nouveau Projet de loi sur les sociétés de 2004 prévoit des dispositions détaillées pour la constitution et le fonctionnement des entreprises ainsi que pour la mise en place effective du bureau du "receveur de l'enregistrement des sociétés", qui sera chargé de l'administration de la loi visée. Le receveur et son personnel seront nommés conformément à l'ordonnance de 1973 sur la fonction publique. Le nouveau projet de loi sur les entreprises fait la distinction entre les sociétés anonymes et les sociétés à responsabilité limitée et définit clairement les critères concernant les déclarations que les entreprises doivent soumettre au receveur de l'enregistrement des sociétés. Le receveur sera chargé notamment i) de réceptionner et d'assurer la garde de tous les documents déposés dans ses services en vertu de la loi, ii) de vérifier et d'enregistrer toutes les déclarations et autres documents déposés dans ses services, iii) d'enregistrer tout changement intervenu dans le capital d'une société à condition que ledit changement soit conforme à la loi, iv) d'enregistrer tout amendement apporté à l'acte constitutif et aux statuts de toutes sociétés.

2.1.74 Si le gouvernement s'emploie à promulguer la loi sur les sociétés censée répondre à un large éventail de questions de gouvernance des entreprises au micro et macro-niveau, rien n'indique que les entreprises privées ou publiques sont gérées de manière transparente et responsable. Les faiblesses structurelles des institutions, l'absence de politiques de réglementation et le contrôle peu efficace peuvent avoir d'importantes incidences financières à long terme en dépit d'une bonne gestion macro-économique. La bonne gouvernance des entreprises nécessite l'application des lois en matière de faillite, la mise en œuvre des normes comptables et de vérification généralement reconnues et l'existence d'auditeurs et d'autorités de réglementation indépendants. Outre ces éléments, l'existence de bailleurs de fonds et le pouvoir de la profession comptable influencent également le développement des pratiques comptables. Il s'agit là d'un domaine important pour le renforcement des capacités en vue de l'amélioration des pratiques en matière de gouvernance des entreprises au Swaziland.

## **2.2 Transparence**

### ***Le cadre juridique pour la transparence***

2.2.1 Il n'existe pas de cadre spécifique pour la promotion de la transparence dans les opérations des pouvoirs publics qui garantisse le droit d'accès à l'information. Partant, il n'existe pas d'obligation légale pour le gouvernement d'assurer l'accès du public à

l'information. S'il existe un cadre relativement ouvert permettant au public et aux médias de solliciter des informations auprès des représentants du gouvernement et des ministres, ces derniers ne sont pas obligés de satisfaire à leurs requêtes. Les médias et la presse sont libres de rendre compte des affaires d'intérêt général et rien ne semble indiquer une quelconque ingérence politique. Toutefois, l'absence d'une représentation nationale des médias constitue un frein au développement de la profession, de la confraternité et à l'élaboration d'un code de déontologie en matière de reportage. Par ailleurs, on note une prise de conscience plus aiguë de la nécessité de traiter des questions d'intérêt général, notamment d'ordre juridique, judiciaire, économique, financier, sanitaire et sexospécifique. Cependant, l'absence d'un cadre législatif et de coordination au niveau des médias et de la presse entrave le développement de la spécialisation dans la presse économique, financière et d'investigation. Pour sa part, le gouvernement a pris une mesure salubre en procédant à la nomination des attachés de presse aux cabinets du Premier ministre et du Roi pour assurer la communication entre le gouvernement et le public.

### ***Accès du public à l'information***

2.2.2 Le niveau d'accès du grand public à l'information relative aux politiques et stratégies du gouvernement n'est pas très satisfaisant, et il continue d'exister toute une aura de mystère autour de l'accès du public à l'information auprès des ministères et départements. Si au sein du ministère des Services publics et de l'Information, il a été créé une nouvelle Direction des services de diffusion et de l'information, l'accès du grand public aux affaires du gouvernement devra être renforcé davantage. Cela dit, il existe des cas spécifiques d'accès libre des médias à l'information publique, notamment au niveau du parlement. De toute évidence, il existe une volonté politique manifeste d'élargir l'accès du public à l'information gouvernementale en cohérence avec l'engagement renouvelé vis-à-vis de la transparence. Bien qu'il n'existe pas de loi officielle relative à la liberté et à l'accès de la presse à l'information, les médias et la presse exercent leurs activités sans restriction et sont libres de rendre compte des questions d'intérêt général. D'autre part, le gouvernement donne le libre accès à ses documents comptables et de budget lorsque la demande lui est faite par le grand public. Certains membres du Parlement (MP) font régulièrement la tournée de leurs circonscriptions, ce qui leur offre l'opportunité de partager et d'échanger des informations sur les questions de politiques publiques.

### ***Revue des dépenses publiques***

2.2.3 La revue des dépenses publiques est essentielle pour assurer la responsabilisation et la transparence dans les affectations des dépenses publiques et les dispositions budgétaires. Ce processus permet au gouvernement, dans le cadre de l'évaluation de l'exécution du budget, d'apprécier l'efficacité des dépenses publiques, d'identifier les contraintes budgétaires et d'élaborer des directives pour les prochains exercices.

2.2.4 Le gouvernement du Swaziland a pris un nombre de mesures destinées à passer en revue et à contrôler les dépenses publiques. A titre d'exemple, chaque année, les services du DPM préparent un Rapport d'exécution du budget qui passe en revue les dépenses engagées au titre des différents projets de l'État mis en œuvre dans les zones rurales. Ce rapport détaillé présente une évaluation de la performance de chaque projet ainsi que des observations sur l'efficacité du programme de développement du gouvernement. Il existe un nombre d'autres comités parlementaires, tels que le Comité de vérification des comptes publics, le Comité des finances, le Comité des assurances, qui également passent en revue et contrôlent les dépenses publiques au regard des allocations budgétaires. Le gouvernement a

pris des mesures tendant à institutionnaliser le processus de revue des dépenses publiques en l'intégrant au processus budgétaire du CDMT. On s'attend à ce que cette initiative contribue au processus d'élaboration et d'évaluation du budget dans le pays.

2.2.5 La loi de 1989 relative aux entreprises publiques (réglementation et contrôle) fait obligation à ces entreprises de présenter des rapports trimestriels et annuels portant sur leurs performances financières et opérationnelles à la Direction des entreprises publiques (PEU), logée au ministère des Finances. Cette direction consolide tous ces rapports pour les transmettre au Comité permanent du gouvernement chargé des entreprises publiques (SCOPE) pour approbation. Le taux de conformité des entreprises publiques à cette exigence consistant à soumettre les rapports dans les délais voulus est très élevé, et tout manquement sans justification constitue une violation de la Section 7 de la loi portant organisation et fonctionnement de la PEU. Les entreprises publiques qui passent outre cette section peuvent être traduites devant la juridiction disciplinaire, qui a pouvoir pour imposer des sanctions. Deux problèmes se posent à ce niveau. Premièrement, il semble ne pas exister de mécanisme pour la prise de sanctions contre les entreprises publiques qui ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs ou enregistrent un dépassement des dépenses budgétisées. La PEU ne se borne qu'à attirer l'attention des ministères respectifs et du SCOPE sur les cas de résultats médiocres, et à faire des suggestions quant aux mesures correctives à prendre. Deuxièmement, si le Rapport de la PEU peut être consulté par le grand public et les médias, il ne semble faire l'objet d'une large distribution.

### **Transparence du processus budgétaire**

2.2.6 Il existe un bureau du Vérificateur général qui a pour mission de vérifier les comptes publics du gouvernement de Swaziland. La disposition actuelle concernant les nominations du Vérificateur général a été retenue dans le cadre du nouveau projet de constitution. Le Roi, sur conseil du ministre des Finances et recommandation du Conseil de la fonction publique, nomme le Vérificateur général. Conformément à la section 18 (i) de la loi portant gestion des finances et vérification des comptes de 1967, le Vérificateur général doit procéder à la vérification et à la préparation des comptes du gouvernement dans un délai de huit mois suivant la fin de l'exercice budgétaire. Le Vérificateur général est responsable de la vérification des comptes publics de l'administration centrale et de l'établissement des rapports y afférents, ainsi que des comptes des autorités et organismes publics conformément aux prescriptions du nouveau projet de constitution. Chaque ministère dispose d'arrangements propres en matière de contrôle et de vérification internes, qui ne sont pas toujours transparentes.

2.2.7 On a instauré davantage de transparence dans le processus budgétaire, et la préparation du budget 2005/06 a fait l'objet d'une plus large consultation, ponctuée par la participation des principales parties prenantes. Les autorités ont rendu publique la déclaration de politique budgétaire afin d'engager des discussions avec les parties prenantes clés et de les informer sur les politiques qui guident l'affectation des ressources et les dépenses à moyen terme. En outre, le ministère des Finances a organisé un atelier pré-budgétaire en vue de permettre aux parlementaires d'examiner les priorités nationales existantes et budgétaires. Ensuite, le budget a fait l'objet d'un débat et d'un examen approfondis au Parlement qui ont bénéficié d'une large couverture par les médias. Le document de budget peut être consulté par le grand public. Toutefois, il persiste des problèmes de capacités pour assurer une plus grande transparence en ce qui concerne l'élaboration du budget. Pour des raisons de contraintes techniques, financières et de capacité, le passage de l'ancien système budgétaire à l'adoption complète du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) tarde à se faire. D'autre part, le gouvernement ne publie pas régulièrement les revues du budget et des dépenses à

moyen terme, facteur essentiel pour assurer la transparence au niveau des allocations des dépenses publiques et des dispositions budgétaires. Le processus budgétaire souffre également des lacunes au niveau des contrôles, notamment de la faiblesse du système de suivi et d'évaluation, de l'affectation peu judicieuse des ressources pour les activités de contrôle, et du manque de participation efficace des parties prenantes majeures.

2.2.8 Afin de renforcer la transparence budgétaire, le gouvernement du Swaziland devra se servir du Code de transparence budgétaire du FMI pour l'amélioration et l'évaluation du processus budgétaire. En particulier, le gouvernement devra faire des efforts pour renforcer la participation des parties prenantes à l'élaboration et l'allocation des ressources pour les divers projets de développement. Avant le budget 2005/06, les parties prenantes ne jouaient aucun rôle dans le cadre de la préparation du budget. Par ailleurs, il est à noter l'absence d'un cadre juridique qui aurait obligé le gouvernement à veiller à la participation de la société civile et le secteur privé. On recommande que le gouvernement mette en place un cadre juridique adéquat pour assurer la prise en compte de l'opinion des parties prenantes dans le processus budgétaire.

2.2.9 Les entreprises publiques sont, conformément à la loi de 1989 sur les entreprises publiques (réglementation et contrôle), tenues de soumettre des rapports trimestriels et annuels sur leur performance financière et opérationnelle à la Direction des entreprises publiques (PEU) du ministère des Finances. Cette direction consolide tous ces rapports pour les transmettre au Comité permanent du gouvernement chargé des entreprises publiques (SCOPE) pour approbation. Le taux de conformité des entreprises publiques à cette exigence consistant à soumettre les rapports dans les délais voulus est très élevé, et tout manquement sans justification constitue une violation de la Section 7 de la loi portant organisation et fonctionnement de la PEU. Les entreprises publiques qui passent outre cette section peuvent être traduites devant la juridiction disciplinaire, qui a pouvoir pour imposer des sanctions. La mission note deux problèmes à ce niveau. Premièrement, il semble ne pas exister de mécanisme pour la prise de sanctions contre les entreprises publiques qui ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs ou enregistrent un dépassement des dépenses budgétisées. La PEU ne se borne qu'à attirer l'attention des ministères respectifs et du SCOPE sur les cas de résultats médiocres, et à faire des suggestions quant aux mesures correctives à prendre. Deuxièmement, si le Rapport de la PEU peut être consulté par le grand public et les médias, il ne semble pas faire l'objet d'une large diffusion.

### ***Transparence dans le processus de passation des marchés publics***

2.2.10 Les dysfonctionnements dans le processus de passation des marchés publics constituent une source majeure de corruption au Swaziland. La controverse autour de la cession du Fokker 28, par exemple, pose des problèmes essentiels en matière de passation des marchés publics. Cependant, il n'existe actuellement aucune loi constituant un cadre stratégique régissant les marchés publics, ce qui fait courir le risque de l'arbitraire au processus d'appel à la concurrence pour l'acquisition des biens et services. La passation des marchés publics est régie par la Réglementation de 1975 relative aux achats, telle qu'amendée en 1992, qui est caduque, et la section 6 du Manuel de procédures de gestion financière et comptable de 1993 qui traitent de l'acquisition des biens et services et des fournitures. Il n'existe aucune autre loi qui régit les marchés publics. En l'absence d'une telle loi, les entités chargées de la passation des marchés tendent à adopter des procédures non uniformes en ce qui concerne la publicité, la définition des critères d'éligibilité et de qualification, le délai de soumission, le dépouillement des offres, la correction des erreurs de calcul, etc.

2.2.11 Il n'existe aucune entité indépendante pour le contrôle des responsabilités statutaires liées aux fonctions de passation des marchés publics, y compris l'élaboration de politiques. Le comptable général, assisté du Contrôleur des achats, du Trésor et de l'Office central des appels d'offres assume cette responsabilité. Le comptable général apporte un appui aux opérations de passation des marchés et siège au conseil des directions des marchés.

2.2.12 Conséquence de ce qui précède, le processus de passation des marchés présente un nombre de lacunes flagrantes, notamment le fait que les fournisseurs pratiquent différents prix (variant jusqu'à 100 pour cent) pour le même article et n'indiquent pas les noms de marque des articles. Par conséquent, l'intégralité de la procédure de préparation des listes de fournisseurs et de soumission aux appels d'offre de biens, travaux et services devra faire l'objet d'une revue et d'une redynamisation afin de rendre le système efficace, fiable, transparente et d'inspirer confiance au public et à la communauté des affaires. De toute évidence, cette démarche devra être soutenue par la promulgation d'une loi judicieuse sur les marchés, par le parlement, en vue d'améliorer considérablement la transparence, de réduire les abus et d'instaurer la responsabilisation. Dans l'intervalle, il conviendra d'encourager le système actuel qui prévoit que l'acquisition des biens d'un montant supérieur à un certain plafond fasse l'objet d'un examen par le parlement.

2.2.13 En 2003, la Banque a, à la demande du gouvernement du Royaume de Swaziland, financé une revue de l'évaluation des marchés publics (CPAR) visant à passer en revue les procédures de passation des marchés et à faire des propositions pour l'amélioration du système. Le rapport constate une insuffisance de capacité dans le secteur public pour effectuer la passation des marchés publics de manière efficace et transparente. Ce problème est exacerbé par l'absence d'un cadre juridique adéquat et l'utilisation de règles et règlements caducs, avec pour conséquence une faible confiance dans le système. Il fait un nombre de recommandations, notamment la nécessité pour le parlement de promulguer une Loi sur la passation des marchés publics, la mise en place d'un Organisme indépendant de réglementation des marchés publics, de petite taille mais doté de personnel professionnel, la standardisation des documents d'appel d'offres et l'obligation pour toutes les entités chargées de la passation des marchés de les utiliser, et le renforcement des capacités en matière de passation des marchés. En conséquence, un projet de loi relatif à la passation des marchés a été soumis au Conseil des ministres pour approbation et transmission au Parlement.

## **2.3 Participation des parties prenantes**

2.3.1 Au Swaziland, les autorités font des efforts pour créer un environnement propre à faciliter le processus de consultation et de participation à l'élaboration des politiques, et de permettre à toutes les parties prenantes d'avoir voix au chapitre en ce qui concerne le programme de développement du pays.

### ***Participation des bénéficiaires et des groupes concernés***

#### ***Décentralisation***

2.3.2 Si la décentralisation figure au nombre des préoccupations politiques du gouvernement depuis son inscription par le roi Sobhuza II pour la première fois au programme des priorités nationales, sa mise en œuvre se fait à une allure d'escargot. Cependant, la décentralisation continue d'être un objectif de politique majeur du gouvernement. La politique d'urbanisation du gouvernement de février 1996 et les autres

documents de politique qui ont suivi, dont la NDS, constituent autant de preuves de l'importance que les pouvoirs publics attachent à la décentralisation, quoiqu'il n'existe pas de politique autonome en la matière.

2.3.3 Le système de gouvernance de *Tinkhundla* figure au centre du programme de décentralisation du gouvernement. Il s'agit d'un système non partisan qui allie le système traditionnel swazi et le système moderne style Westminster. A la base du système se trouvent les communautés dans leurs chefferies respectives, dont une grappe constitue un *Inkhundla*. L'un des principaux objectifs est de décentraliser le pouvoir et l'administration centrale de façon à faciliter la prestation des services et à assurer l'efficacité. On envisage de mettre en place des structures adéquates afin de permettre à davantage de population de participer à la gouvernance au plan local. Le concept est d'inspiration locale et profondément ancré dans la culture et les traditions du peuple swazi, qui considère les chefs comme des fers de lance du développement communautaire. Le concept a également une forte orientation rurale, ce qui constitue un facteur important dans un pays où près de 67 pour cent de la population vivent dans les zones rurales. Dans une large mesure, le système comporte en son sein des mécanismes de consultation et de participation, quoique pas toujours garantis dans la pratique.

2.3.4 Le système de *Tinkhundla* a été critiqué pour son manque de caractère démocratique, étant donné qu'il est, à tort ou à raison, lié à l'absence des partis politiques qui sont, pour nombre de personnes, synonymes de démocratie et de bonne gouvernance. D'autre part, si le *Tinkhundla* peut disposer de plusieurs structures au niveau local pour assurer la décentralisation et la participation au processus d'élaboration des politiques, il apparaît que certaines de ces institutions et structures au sein du système n'ont pas une idée claire quant à leurs rôles et responsabilités. Cela s'explique essentiellement par le fait que le système traditionnel fonctionne dans une large mesure sur la base des règles de conduite et de responsabilités non codifiées. En outre, les structures locales manquent de capacité, en termes de ressources matérielles et humaines, pour accomplir leurs missions. Par exemple, le Fonds de développement régional mis en place pour le décaissement des ressources en faveur des régions ne dispose pas de mécanisme d'allocation approprié pour ce faire. Il est cependant encourageant de noter que les autorités s'emploient à prendre des mesures pour remédier à cette lacune. Des directives sont en train d'être élaborées relativement aux modalités de décaissement et aux responsabilités. La fusion entre les systèmes traditionnel et moderne comme dans ce cas, a créé des zones d'ombre qu'il convient de clarifier, notamment dans le cadre d'une politique claire de décentralisation. Le Swaziland ne disposant malheureusement pas d'une telle politique, pour l'heure, s'emploie à en élaborer. A cet effet, il importe que la décentralisation figure en bonne place dans la nouvelle constitution afin de servir de base pour les politiques et mesures. Ensuite, on devra procéder au choix d'un système de décentralisation tenant compte de la taille et des ressources du Swaziland. Une fois ce choix effectué, l'étape suivante consistera en la préparation d'une nouvelle loi relative aux collectivités locales, avec des dispositions détaillées concernant les collectivités locales décentralisées. De toute évidence, le PNUD apporte déjà une assistance pour le renforcement des capacités dans ce domaine.

2.3.5 Dans le cas du système actuel, des progrès sont en train d'être faits pour instaurer un environnement qui facilite la consultation et la participation au processus d'élaboration des politiques et permet à toutes les parties prenantes d'avoir leur mot à dire dans le programme de développement du pays. En mai 2005, le Conseil des ministres a approuvé la politique de décentralisation dont l'objectif majeur est d'instaurer un cadre porteur pour la

promotion et le renforcement du développement économique, politique et social durable et participatif au plan local et national dans un cadre de gouvernance décentralisé. Cette politique prévoit trois niveaux de décentralisation, à savoir, le niveau régional ; le niveau de l'*Inkhundla* et le niveau urbain ; et le niveau des chefferies. Le défi suivant sera la phase de la mise en œuvre, étant donné les contraintes existantes au plan institutionnel, des ressources et des capacités.

### **Organisations de la société civile : ONG, OSC**

2.3.6 Porte-voix de la société civile, les organisations de la société civile jouent un rôle important, et il importe qu'un environnement favorable soit créé pour leur existence. Cela n'est malheureusement pas le cas au Swaziland, car leur existence et leurs activités sont entravées par l'absence d'un cadre législatif et de politique. Il existe un avant-projet de loi relatif aux OSC et ONG, mais qui n'a pas beaucoup évolué depuis qu'il a fait l'objet d'un accord. Compte tenu de l'absence d'un cadre législatif et de politique, les ONG au Swaziland ont tendance à fonctionner de manière officieuse, ce qui signifie que les mécanismes institutionnels pour leur participation au processus d'élaboration des politiques publiques et à la prestation des services sont quasiment inexistantes. Le pays ne dispose pas de mécanisme pour l'enregistrement de ces organisations dont la plupart, pour avoir une existence légale, se sont fait enregistrer comme des organisations à but non lucratif. Ce statut est toutefois restrictif, car il ne prévoit pas la bonne gouvernance. Il est surprenant que dans un pays où la majorité des habitants sont des paysans, on compte très peu d'ONG qui s'occupent des paysans. Il s'ensuit que la voix des paysans ainsi que leurs besoins et aspirations ne sont pas pris en compte de manière adéquate.

2.3.7 En dépit des difficultés, le Swaziland compte une société civile dynamique, quoique de petite taille, avec la majorité des ONG intervenant sous le couvert d'une organisation faîtière au sein du pays, à savoir, l'Assemblée de la coordination des organisations non gouvernementales (CANGO). Intervenant dans le pays depuis 1987, cette faîtière compte actuellement 70 organisations membres. Entre autres, elle coordonne les programmes de renforcement des capacités à l'intention de ses membres, facilite l'interaction et le partage des connaissances entre ses membres, sert de structure de collecte et de dissémination d'informations, et constitue un moyen collectif d'influence des politiques. En substance, l'objectif principal de CANGO est d'assurer la liaison entre ses organisations membres et les ministères compétents et de promouvoir une coopération et une entente générales entre le gouvernement et les ONG concernées. En raison des efforts de CANGO, le gouvernement sollicite à présent la contribution des ONG aux décisions stratégiques majeures. En conséquence, on note une coopération renforcée entre les ONG et le gouvernement à différents niveaux et sur différentes questions. Celant étant, il importe toutefois que des mesures soient prises afin d'institutionnaliser les mécanismes pour la participation de la société civile au processus d'élaboration des politiques.

### **Problématique homme/femme**

2.3.8 Au Swaziland les femmes représentent la majorité de la population, mais leur niveau de participation à la gouvernance et, d'une manière générale, au processus de prise de décisions, est faible par rapport aux hommes. Aussi bien dans le droit coutumier local que le droit romano-hollandais, qui régissent le Swaziland, les femmes sont considérées comme des mineures. L'impossibilité pour les femmes de prendre part au processus de prise de décisions et de planification des politiques afin d'exercer une influence sur les lois et politiques qui ont une incidence sur leur condition socio-économique est une conséquence directe de leur statut

de mineur, qui a par ailleurs ruiné leurs chances d'habilitation et de promotion. Quoique non autorisées à ouvrir des comptes bancaires, à posséder des biens ou à accéder la terre, si ce n'est par l'intermédiaire d'hommes adultes, les femmes sont fortement représentées dans la communauté des affaires. Nombre d'entre elles acquièrent des terres et des biens par l'intermédiaire de leurs parents, et obtiennent des terres auprès des autorités traditionnelles ou à travers des coopératives.

2.3.9 Ces dernières années, marquant sa ferme volonté de réaliser l'égalité entre les sexes, et conformément à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qu'il a ratifiée, le gouvernement a créé au sein du ministère des collectivités locales une unité chargée des questions de genre, pleinement opérationnelle, en vue de faciliter la prise en compte de ces questions dans toutes les activités de développement. D'autre part, le Premier ministre a, dans le cadre de la Déclaration de politique de réforme (septembre 2004), souligné que le gouvernement s'attacherait à promouvoir davantage la participation des femmes au développement. Le gouvernement s'est également engagé à attribuer aux femmes 30 pour cent de tous les postes dans les structures politiques et de prise de décisions à l'horizon 2005, en conformité avec la Déclaration de la SADC sur le genre (1997). Les femmes occupent actuellement environ 18 pour cent des sièges au parlement du Swaziland, suite à la nomination de nouveaux parlementaires et de sénateurs par le Roi. Ces postes sont réservés aux femmes par le Roi afin de combler le fossé entre les sexes à l'assemblée nationale. Dans le Rapport mondial sur le développement humain 2004, par rapport à l'indice de développement sexospécifique (IDS), le Swaziland est classé 109<sup>ème</sup> sur 144 pays. Les femmes représentent 24,1 pour cent des administrateurs et gestionnaires, et 61,2 pour cent des professionnels et agents techniques (voir le tableau III ci-après).

2.3.10 Toutefois, si le projet de Constitution prévoit des droits et libertés pour les femmes ainsi que leur égalité avec les hommes devant la loi, il dispose également que les coutumes et traditions sont inviolables. Cela signifie que l'égalité entre les sexes ne constituera qu'un phénomène de "vie moderne" si les autorités traditionnelles le désirent. Le changement du statut des femmes en tant que mineures perpétuelles ne peut être effectif que si des lois comme la loi sur le mariage, les droits et coutumes swazies, la loi portant enregistrement des biens, la loi portant administration de la propriété, les lois sur la succession et autres, sont amendées pour tenir compte de l'égalité entre les sexes. A la limite, bien que l'égalité entre l'homme et la femme soit inscrite dans le projet de Constitution, le Roi, en tant que chef des autorités traditionnelles, a également le droit de modifier ou de suspendre des dispositions constitutionnelles s'il le juge dans l'intérêt de la nation, la clause d'égalité entre les sexes comprise.

**Tableau III : Intégration comparative de la femme au Swaziland**

IPF**	IDS *				% de femmes occupant des fonctions de représentation parlementaire	% de femmes occupant des fonctions de direction et d'encadrement supérieur	% de femmes occupant des postes d'encadrement et des fonctions techniques	Ratio revenu estimé du travail des femmes/ des hommes
	Rang	Valeur		Valeur				
Botswana(0,589)	102	0,581	35	0,62	17	35	52	0,51
Lesotho (0,493)	117	0,483	-	-	17	-	-	0,38
Maurice (0,785)	55	0,775	-	-	5,7	-	-	0,37
Namibie (0,607)	101	0,602	33	0,572	21,4	30	55	0,51
Afrique S (0,666)	96	0,661	-	-	27,9	-	-	0,45
Swaziland(0,519)	109	0,505	51	0,487	17,9	24,1	61	0,31

Source : Rapport mondial sur le développement humain 2004, PNUD

\*IDS : l'indice de développement sexospécifique mesure les performances au niveau des mêmes dimensions en se servant des mêmes que pour l'IDH étant donné que l'IDH évalue les inégalités dans les réalisations entre les hommes et les femmes. Il s'agit simplement de l'IDH revu à la baisse en tenant compte de l'inégalité entre les sexes. Plus les disparités entre les sexes dans le développement humain sont importantes, moins sera l'IDSDH d'un pays par rapport à son IDH. Le classement se fait par rapport à 144 pays.

\*\*IPF: indicateur de la participation des femmes, indique si les femmes prennent une part active dans l'économie et la vie politique. Différent de l'IDSD, l'IPF s'attache aux inégalités femmes-hommes dans des domaines sélectionnés. Le classement se fait par rapport à 78 pays

### *Coopération économique et intégration régionale*

2.3.11 Les parties prenantes régionales ont fortement influencé les politiques du Swaziland vu que le pays a, de manière soutenue, maintenu son engagement à renforcer davantage sa politique d'intégration régionale. Le pays est membre des principales organisations régionales, notamment l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA). Membre fondateur de la SACU, le Swaziland fait partie du groupe de BLNS (Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland) et est membre du premier cercle de la zone monétaire commune (CMA), dont il tire des avantages et espère en tirer davantage de l'intégration financière avec le reste des pays de la région de la SADC. L'appartenance du Swaziland à la SADC et au COMESA lui vaut de bénéficier de l'accès aux institutions de renforcement des capacités en matière de gouvernance, telles que le forum parlementaire de la SADC et les règles de la SADC en matière de conduite des élections. La politique commerciale du Swaziland met l'accent sur l'établissement de liens étroits avec les pays de la région. Le contrôle de change au Swaziland fait l'objet d'une libéralisation et d'une harmonisation de manière à attirer davantage d'investissements au niveau des États membres de la SADC. Ces politiques sont censées soutenir les activités dans les autres secteurs de la SADC, notamment le commerce, au titre duquel un protocole a été signé, prévoyant le libre échange dans un délai de huit ans suivant la ratification. Le Swaziland est également membre de l'Union africaine et participe à l'initiative du NEPAD, mais figure parmi les pays n'ayant pas encore adhéré au Mécanisme africain d'évaluation (MAEP)

## 2.4 Systèmes juridique et judiciaire

### *Un système juridique à caractère dualiste*

2.4.1 Pour bien appréhender le système juridique et de gouvernance au Swaziland, il importe de noter qu'actuellement le pays applique un système juridique et de gouvernance dualiste, dans lequel le système juridique britannique/romano-hollandais coexiste avec les lois et coutumes traditionnelles swazies. Les systèmes judiciaire et politique calqués sur le modèle de Westminster appliquent le droit britannique/romano-hollandais, et les juridictions et les autorités nationales swazies, les lois et coutumes traditionnelles swazies. Abstraction faite de la récente crise de primauté du droit, ce système dualiste a généralement bien fonctionné. D'autre part, le Swaziland n'est pas le seul pays à avoir ce qui peut être désigné "une juridiction mixte", où prévalent deux systèmes juridiques. En effet, un certain nombre de pays en Afrique appliquent un système juridique dualiste (traditionnel et moderne) nécessitant des règles de gestion de contradictions internes. Toutefois, ce qui fait du Swaziland un cas tout à fait particulier c'est en effet le système traditionnel fort qui fonctionne en parallèle et coexiste avec le système de type Westminster et le manque de clarté quant à la ligne de démarcation entre les deux systèmes, surtout lorsque l'on tient compte des *fonctions exécutives extensives que remplissent les institutions traditionnelles, telles que le Conseil national swazi et le Conseil consultatif du Roi*. Néanmoins, même en ce qui concerne cet aspect, la section 3 de la loi sur l'administration générale de 1905 dispose qu'en cas de conflit entre le droit swazi et le droit romano-hollandais, le second cité prévaudra, car considéré comme étant les "lois du pays". Par conséquent, il importe de noter que la récente "crise de primauté du droit" ne traduisait pas un conflit entre les lois et coutumes traditionnelles swazies et le droit romano-hollandais, car il est généralement admis que le second cité prime en cas de conflit. Mais le problème semble être plutôt lié au refus par l'exécutif de réaffirmer cet ordre ou au fait qu'il n'avait pas été jugé politiquement utile de se conformer à une décision judiciaire.<sup>8</sup> D'autre part, le Parlement a adopté la loi constitutionnelle du Swaziland en juin 2005, censée servir de loi fondamentale du pays, qui prévoit, de manière explicite, la séparation des pouvoirs entre les différents paliers du gouvernement.

### **Le cadre juridique**

2.4.2 Le pouvoir judiciaire désigne généralement les magistrats, notamment les juges et avocats qui exercent dans les tribunaux et qui ont pour fonction la prise de décision finale dans la chaîne de la justice. Dans la plupart des régimes démocratiques, le pouvoir judiciaire interprète et applique les lois de manière transparente et indépendante. L'intégrité du pouvoir judiciaire et l'efficacité des tribunaux favorisent, en dernier ressort, l'application de la bonne gouvernance. La présente section décrit le système et l'organisation judiciaires au Swaziland, et passe en revue certains problèmes du secteur, avec pour objectif de faire des propositions en vue d'améliorer l'administration de la justice.

---

<sup>8</sup> Affaire *Zwane contre gouvernement du Swaziland*. Le Premier ministre d'alors avait ignoré l'ordonnance de la Cour exigeant la suspension de la décision de mutation du greffier du parlement, M. Ben Zwane, à un autre poste au sein de la fonction publique pour des motifs politiques.

### *La commission des services judiciaires*

2.4.3 La Commission des services judiciaires a été rétablie en vertu de la loi N°13 de 1982. Actuellement, elle compte cinq membres, à savoir le président de la cour, qui en assure également la présidence, le président du Conseil de la fonction publique, et trois membres nommés par le Roi, dont deux juristes en fonction. Le directeur de cabinet du ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles est le secrétaire de la Commission. La nouvelle Constitution propose l'étoffement de l'effectif de la Commission de *cinq* à six membres, dont quatre à nommer par le Roi. Le président de la cour et le président du Conseil de la fonction publique constituent des membres permanents de la Commission. La durée du mandat pour les autres membres s'étend sur une période n'excédant pas quatre ans, renouvelable une seule fois. Les membres nommés ne peuvent être démis de leur poste que pour des raisons d'incapacité ou de mauvaise conduite. Avant la prise d'effet de la décision, le président de la cour devra soumettre le dossier au Roi, qui saisit alors un tribunal pour enquêter sur l'affaire. Le tribunal rend son rapport qui comporte des recommandations à l'attention du Roi quant à la mesure à prendre à l'encontre du membre concerné.

2.4.4 La Commission des services judiciaires conseille le Roi sur les questions d'ordre juridique et la nomination des fonctionnaires judiciaires, tels qu'indiqués dans la loi. Elle exerce également un contrôle disciplinaire sur les fonctionnaires judiciaires qu'elle emploie et peut procéder à leur licenciement pour des motifs valables. La loi relative à la Commission des services judiciaires, d'une manière générale, prévoit des dispositions appropriées censées lui permettre de fonctionner avec efficacité, quoiqu'il n'existe pas de procédures et de mécanismes claires pour ses opérations. D'autre part, le mandat de la Commission ne se limite qu'aux fonctionnaires judiciaires, constitués essentiellement du greffier et du greffier adjoint de la Haute cour et des magistrats, les juges étant exclus. L'obligation de rendre compte de la Commission se trouve également affaiblie par le fait que le quorum peut être constitué par le président et tout autre membre.

### *Hiérarchie des juridictions*

2.4.5 Le système judiciaire s'articule autour du droit romano-hollandais sud-africain appliqué dans les cours créées par la loi et des lois et coutumes traditionnelles swazies, dans les juridictions traditionnelles, la Cour d'appel constituant la plus haute instance à laquelle tous les autres tribunaux sont subordonnés. Les tribunaux statutaires observent la tradition occidentale de justice, chaque cour comprenant des magistrats du siège ou un collège de juges, avec à la tête le juge de rang le plus élevé comme président, et il n'existe pas de jury. Le système de cours créées par la loi comprend la Cour d'appel, la Haute cour, les tribunaux de première instance, et les tribunaux de travail. Tous ces tribunaux sont dirigés par un président assisté par des juges et des magistrats. Les lois et coutumes traditionnelles swazies s'appliquent dans les tribunaux nationaux swazis ayant à leur tête des Présidents nationaux, dont certains peuvent être des chefs ou des sages.

### *La Cour d'appel*

2.4.6 Actuellement, la Cour d'appel constitue la plus haute instance et juridiction d'appel au Swaziland. Elle est composée de six juges, dont un assurant la présidence et cinq autres. Aux termes de la loi judiciaire de 1968, les nominations au barreau peuvent se faire d'entre des nationaux swazis qualifiés ou des ressortissants de la République d'Afrique du Sud, et d'autres pays membres du Commonwealth. Le Roi nomme les juges de la Cour

d'appel sur recommandation de la Commission des services judiciaires. Au moment de l'intervention de la crise de l'état de droit en 2002, la Cour d'appel était composée de six juges sud-africains en retraite. La Cour a une compétence illimitée pour statuer sur les affaires au civil et au criminel émanant des tribunaux du Swaziland. La Constitution propose le remplacement de cette institution par la Cour suprême qui comprendra un président et au minimum quatre autres juges. Au Swaziland, les juges jouissent généralement d'une indépendance dans la majorité des affaires civiles, quoique l'exécutif ait pris certaines positions qui tendent quelquefois à compromettre cette indépendance. Cependant, il est à noter que le pouvoir judiciaire a tendance à jalousement préserver son indépendance, et si les juges de la Cour d'appel ne sont pas généralement des nationaux swazi, rien n'indique qu'ils ont, par le passé, plié face aux pressions politiques, quand bien même l'appartenance du président de la cour à ce qu'il est convenu d'appeler "le Comité du jeudi"<sup>9</sup> a rendu cela très probable. Tout bien considéré, les magistrats au Swaziland s'acquittent généralement bien de leurs devoirs en toute objectivité et impartialité, dans le strict respect du droit.

### *La Haute cour*

2.4.7 A ce jour, la Haute cour compte cinq juges nommés par le Roi, sur recommandation de la Commission des services judiciaires. En fonction des candidats qualifiés disponibles, la nature de la nomination peut être définitive ou sur la base d'un contrat. Actuellement quatre des juges sont permanents et un sous contrat. La Commission des services judiciaires fixe la rémunération des juges dans le cadre du contrat. La Haute cour jouit d'une compétence illimitée en matière civile et criminelle pour entendre et statuer sur toutes les affaires dont elle est saisie. Elle peut connaître et statuer sur des requêtes et des appels interjetés contre les décisions rendues par des juridictions inférieures. Dans le cadre du nouveau projet de Constitution, la Haute cour comprendra un président, et au minimum quatre autres juges devant être nommés par le Roi sur recommandation de la Commission des services judiciaires. Les services judiciaires ne sont pas non plus décentralisés, et il existe une seule Haute cour située à Mbabane. Toutefois, le gouvernement a commencé à améliorer l'accès du public aux services juridiques et judiciaires, par la décentralisation des activités des « vice-présidents » de la Haute cour dans les quatre régions du pays. Par ailleurs, dans le cadre de la politique de décentralisation, on prévoit la décentralisation de la justice et de la prestation des services juridiques au-delà des centres régionaux et des villes.

### *Tribunaux de première instance*

2.4.8 Les tribunaux de première instance sont régis par la loi de 1938 relative aux tribunaux de première instance, et comprennent trois cours, à savoir cour principale, supérieure et ordinaire. Ces cours sont compétentes en matière civile et criminelle. Conformément à la section 70 (3) de la loi susvisée, la compétence en matière criminelle du tribunal de première instance de rang supérieur couvre tous les types d'infraction pénale exceptés la haute trahison, les meurtres, la sédition, les délits liés à la frappe de la monnaie et au monnayage, le viol et toute forme de complôt ou tentative de commettre l'une quelconque de ces infractions. Quant à

---

<sup>9</sup> Ce Comité, officiellement dénommé Comité spécial de la justice, ne fonctionne plus. Il s'agissait d'un organe consultatif informel du palais qui n'était pas créé par une loi ou un décret royal. Il était présidé par le Premier ministre, et avait des membres triés sur le volet, dont le procureur général, le ministre de la Justice, le Commissaire de la police, le procureur, le président de la cour, et des chefs et membres de clans choisis. Ce Comité se réunissait les jeudi matins, d'où son nom, et avait une audience avec Sa majesté le jeudi après-midi. Il a été accusé d'avoir usurpé les pouvoirs de la Commission des services judiciaires. (voir International Commission of Jurists-Report of the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, June 2003)

la compétence civile, elle couvre les affaires portant sur des montants n'exécédant pas 1 000 Emalangi et des affaires qui ne concernent pas la dissolution de mariage, les biens immobiliers et la détermination de la capacité mentale. En cas de condamnation au criminel, un tribunal de première instance de rang supérieur peut appliquer des peines de maximum allant jusqu'à dix ans et/ou des amendes d'un montant maximum de 2000 E. Actuellement, on compte treize magistrats professionnels qui exercent dans les tribunaux de première instance. La Commission des services judiciaires est chargée du recrutement des magistrats, par appel à candidature suivi d'entretien.

#### *Le tribunal du travail*

2.4.9 Le tribunal du travail du Swaziland, créé en 1983 en vertu de la loi de 1980 relative aux relations industrielles, tire actuellement sa substance de la Section 8 de la loi de 2000 relative aux relations industrielles (telle qu'amendée en 2004). Les tribunaux du travail sont uniquement compétents en matière du travail. Ces tribunaux sont saisis pour les différends liés aux questions de licenciement abusif, de contrat de travail, d'actions ou de grèves des syndicats. Les décisions de ces tribunaux peuvent l'objet d'appel, à examiner par un jury constitué de juges de la Haute cour, puis auprès de la Cour d'appel. Deux juges sont nommés par la Commission des services judiciaires pour s'occuper des questions du travail. Ces juges sont nommés conformément aux "dispositions maintenues en vigueur" de la Constitution du Swaziland de 1968.

#### *Les cours de justice nationales*

2.4.10 Les cours de justice nationales swazies administrent les lois et coutumes Swazies non codifiées, et c'est normalement dans le cadre de ces cours que les citoyens ordinaires font l'expérience du système juridique national. La compétence en matière criminelle de ces tribunaux nationaux est limitée aux infractions mineures, telles que les vols, les voies de fait et les cas de violations des lois et coutumes swazies traditionnelles. Soixante-dix pour cent de la population du Swaziland vivent dans les zones rurales et 95 % des problèmes classiques sont liés à la violation des lois et coutumes swazies et autres infractions mineures. Les tribunaux traditionnels statuent sur ces affaires, et en cas de non-satisfaction avec la décision rendue, les parties au conflit peuvent saisir les tribunaux de première instance. Les peines maximales sont de mois d'emprisonnement et/ou une amende de 120 E. Les cours traditionnelles sont normalement présidées par des sages ou des chefs qui appliquent les lois et coutumes swazies. Dans la majorité des procès, les présidents de séance n'ont pas les connaissances juridiques de base en termes de formation juridique formelle ou d'éducation. Les affaires sont réglées sans faire l'objet de procès verbal, et les règles de la procédure légale ne sont pas observées. De même, les défendeurs ne sont pas autorisés à se faire assister par un conseil pour se défendre. Toutefois, étant donné que les décisions sont fondées sur des lois non écrites, le système présente des défis quant à l'interprétation et à l'application. Il est donc encourageant de noter que le gouvernement a mis en route le projet de codification des lois et coutumes swazies, avec l'assistance du PNUD et de Tibiyo TakaNgwane.

#### *Indépendance du pouvoir judiciaire*

2.4.11 L'indépendance du judiciaire constitue une condition *sine qua non* de l'état de droit et une garantie fondamentale d'un procès équitable. Elle est un facteur indispensable pour une société libre dans le cadre de l'état de droit. La sécurité de l'emploi des juges, la sécurité de leurs émoluments et leur affranchissement de toute influence politique constituent les trois piliers du temple de la justice. L'indépendance du pouvoir judiciaire est généralement

assurée, en accordant aux juges une protection constitutionnelle de leur fonction et une compensation qui ne saurait revue à la baisse. Par conséquent, pour assurer l'indépendance du judiciaire, il peut s'avérer nécessaire de donner aux juges une sécurité sur le long terme, en les rendant difficilement amovibles, et en leur versant des salaires décents. Ces dispositions mettent le judiciaire à l'abri du contrôle et de l'ingérence de l'exécutif. Au Swaziland, la sécurité de l'emploi pour les juges, notamment ceux qui sont sous contrat à durée déterminée, peut être précaire, et on se souvient des cas où l'exécutif a essayé d'obliger des juges à prendre une retraite anticipée lorsqu'ils rendent une décision contraire aux intérêts de l'État<sup>10</sup>. Il est encourageant de noter que la nouvelle Constitution reconnaît l'indépendance du judiciaire et prévoit la retraite des juges de la Haute cour et de la Cour suprême à 75 ans.

2.4.12 L'indépendance du judiciaire implique également la sécurité des émoluments pour les juges, question qui ne saurait être laissée à la discrétion de l'exécutif. Au Swaziland, la Commission des services judiciaires ne semble pas avoir un rôle clair dans la négociation des conditions de service pour les juges de la Cour d'appel et de la Haute cour, ces considérations sont laissées à la discrétion de l'exécutif. A ce propos, l'association internationale du barreau, dans son rapport de 2003 sur le Swaziland, a fait état de ce que, d'une manière générale, les interprétations étaient divergentes en ce qui concerne les pouvoirs et fonctions de cette Commission.<sup>11</sup> Par ailleurs, il existe un responsable budgétaire distinct pour le Service justice et affaires constitutionnelles, et le contrôleur des dépenses se trouve être le directeur de cabinet du ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles. Les modalités de fonctionnement de ces responsables s'apparentent à celles des autres ministères d'exécution. Le projet de Constitution prévoit l'indépendance financière du pouvoir judiciaire, et stipule que les salaires et les conditions de service des juges ne sauraient être changés au détriment du titulaire du poste.

2.4.13 Un autre pilier important de l'indépendance du judiciaire, la sélection des juges devra être ouverte et transparente, et confiée à des organismes impartiaux qui ne sont pas sous la tutelle du gouvernement et de l'administration. Toutefois, lorsque les dispositions constitutionnelles ou légales et les traditions permettent au gouvernement de nommer les juges, il devra exister des garanties pour assurer que les procédures de nomination soient transparentes et libres dans la pratique, et que les décisions ne soient pas influencées par quelques considérations autres celles liées aux critères objectifs et transparents. Actuellement, le Roi effectue les nominations, sur recommandation de la Commission des services judiciaires, sous contrat, pour ce qui est des juges de la Cour d'appel, et soit sous contrat soit pour une période indéterminée en fonction de l'existence de candidats qualifiés, pour la Haute cour. Au Swaziland, la preuve n'est pas encore faite d'une partialité systématique dans le choix des juges, quoique la manière de mettre les juges à la retraite avant l'âge prescrit constitue une source de préoccupation. Il est à noter que le système de nomination existant a été retenu dans le projet de Constitution.

---

<sup>10</sup> Par exemple, en août 2001, l'exécutif a essayé d'obliger le président de la cour à prendre une retraite plus tôt que prévu au motif qu'il avait atteint l'âge de la retraite à savoir 62 ans, comme prescrit la Constitution de 1968. La loi, cependant, fixe l'âge de la retraite à 75 ans. (Voir International Commission of Jurists-Report of the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, June 2003)

<sup>11</sup> International Bar Association (2003) : *"Swaziland Law, Custom and Politics: Constitutional Crisis and the Breakdown in the Rule of Law"*

### *Menaces sur l'état de droit*

2.4.14 Depuis la suspension en 1973 de la Constitution de 1968, le Swaziland a fonctionné sans une constitution à proprement parler, même si un nombre de dispositions de cette Constitution ont été “maintenues en vigueur”. Assez souvent, le pays a connu des périodes de tension au cours desquelles l'état de droit et l'indépendance judiciaire ont été menacés. Le cas d'espèce est la déclaration du 28 novembre 2002 faite par le Premier ministre de l'époque, par laquelle il exprimait le refus du gouvernement de reconnaître deux décisions rendues par la Cour d'appel. Ce refus d'appliquer une ordonnance judiciaire a été perçu comme une atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, à l'état de droit et à la séparation des pouvoirs. En réaction, les six jours de la Cour ont présenté leur démission. Toutefois, en septembre 2004, l'actuel Premier ministre a retiré la déclaration litigieuse faite par son prédécesseur, et au début de l'année 2005, la Cour d'appel a été rétablie.

### **Administration de la justice**

#### *Organismes institutionnels d'administration de la justice*

2.4.15 L'ordre des avocats du Swaziland est une association légale et indépendante de juristes qui a vu le jour en janvier 1966, en vertu de la loi de 1964 relative aux juristes. L'ordre compte actuellement 140 membres qu'il assiste à travers la fourniture d'orientations sur les questions de droit et de programmes de renforcement des capacités afin de pouvoir relever les défis juridiques qui se posent. Le gouvernement tient compte des avis de l'ordre en ce qui concerne le traitement des questions d'ordre juridique et judiciaire. Toutefois, le fonctionnement efficace de l'ordre est entravé par le manque de ressources essentielles telles que les espaces de bureau, le personnel et les ressources documentaires.

#### *Ressources judiciaires*

2.4.16 L'insuffisance des ressources judiciaires a une incidence négative sur l'administration de la justice. Le manque de ressources financières et humaines, y compris de personnel d'appui formé et d'un budget indépendant pour les tribunaux font que le système judiciaire fonctionne avec des recueils d'arrêts de jurisprudence et des bibliothèques juridiques non à jour, autant de facteurs qui sont à la base des retards accusés dans le traitement des affaires. On estime à entre 6 mois et 2 années ou plus le temps mis en moyenne pour intenter un procès, passer en audience et obtenir la décision finale. Il existe un nombre considérable d'affaires en instance, avec pour conséquence des prévenus qui croupissent dans les prisons pendant des années dans l'attente de leur comparution. Il y a donc lieu de renforcer le système en le dotant de l'ensemble des livres et manuels juridiques nécessaires, de matériel informatique, et de ressources financières adéquates. Il peut s'avérer utile d'envisager la possibilité d'introduire un système d'accélération des procédures afin de réduire le volume d'affaires en instance, comme ce fût le cas dans les pays comme le Ghana.

#### *Rôle des chefs dans l'administration de la justice*

2.4.17 En vertu des termes de l'ordonnance de 1998 de l'administration, au nombre des principales responsabilités des chefs figurent le maintien de l'ordre, la prévention et le jugement des cas de prévention de crime. Les chefs doivent juger ces affaires et tenir les archives les concernant. Toutefois, ils assurent ces fonctions sans salle d'audience, secrétariat

ou autres infrastructures judiciaires d'appui. De même, il n'existe aucun secrétariat national de chefferie pour jouer le rôle de greffe nationale pour les chefs. Il n'est pas aisé de savoir comment de chefs on compte à un moment donné, quoique le nombre approximatif de chefs en poste se situe autour de 300. D'autre part, les limites entre les chefferies ne sont pas très nettes, ce qui de temps à autre, est la base des conflits entre les chefs. La rationalisation de toutes les limites entre les chefferies, avec pour conséquence, l'établissement de limites claires sur tous les domaines, contribuera à réduire les risques de conflits éventuels. Il conviendra, par ailleurs, de procéder au renforcement des capacités des chefs, en leur donnant une formation en matière judiciaire et de droits humains.

### *Normes fondamentales du travail*

2.4.18 Le Swaziland a ratifié 31 conventions sur les normes internationales du travail, ainsi que la Convention sur les droits de l'enfant. Dans le secteur formel, l'emploi des enfants en dessous de l'âge minimum ne constitue pas une pratique courante, quoique des cas aient été rapportés dans les régions de culture cotonnière du pays. Le ministère de l'Entreprise et de l'Emploi, chargé de l'application, souffre cependant d'un manque de personnel pour assurer le suivi et le respect des normes. Ces dernières années, les relations industrielles ont été marquées par des tensions, principalement en raison de la difficulté à s'accorder sur un amendement acceptable à apporter à la loi sur les relations industrielles, qui régissent les droits des travailleurs dans le Royaume. L'amendement apporté à cette loi en 2000 prêtait à controverse car il prévoyait des clauses qui criminalisaient certaines activités des syndicats et restreignaient le droit de grève. Les amendements introduits en 2000 rendaient les travailleurs et les responsables des syndicats passibles de poursuites au criminel et au plan financier pour tout dommage matériel consécutif aux grèves à caractère tant légal qu'illégal. Toutefois, sous la pression des syndicats et de la communauté internationale, notamment l'organisation internationale du travail, qui ont exprimé leur mécontentement quant à certaines des clauses, la loi a été révisée et promulguée par la suite en mai 2004. La loi amendée sur les relations industrielles de 2004 prévoit un cadre formel pour les relations industrielles et devrait contribuer à renforcer les droits des travailleurs, ainsi que la confiance des investisseurs dans le pays. Les amendements apportés signifient, d'autre part, que le Swaziland a maintenant peu de chance de perdre le bénéfice du Système généralisé de préférence (SGP), au titre duquel les pays africains peuvent exporter une gamme de produits sur le marché américain à des tarifs réduits.

2.4.19 Le droit swazi autorise les travailleurs à s'associer et à négocier collectivement. En conséquence, les conventions collectives sont courantes dans le pays et le tribunal du travail est saisi de tout différend éventuel. Il existe une échelle mobile des salaires minimum légale et obligatoire en fonction du type d'activité exercé. Au moment de la préparation du Profil de gouvernance-pays, le salaire minimum mensuel pour un travailleur domestique était d'environ 47 \$ (300 E), celui d'un ouvrier non qualifié, 67 \$ (420 E), et pour un ouvrier qualifié 94 \$ (600 E). Il a été observé que les entreprises au Swaziland ont tendance à utiliser le salaire minimum comme plafond plutôt qu'un plancher pour les salaires, et que d'une manière générale, elles n'offrent pas au travailleur et sa famille un niveau de vie décent.

2.4.20 Le gouvernement définit les normes de sécurité pour les activités industrielles, et encourage les entreprises privées à mettre en place des programmes de prévention des accidents. Les travailleurs ne jouissent pas du droit statutaire formel de quitter les postes de travail jugés dangereux, sans courir le risque de perdre leur emploi, et ce n'est pas souvent que les conventions collectives abordent cette question.<sup>12</sup>

### *Lois et droits humains*

2.4.21 Actuellement, il n'existe pas de Commission des droits de l'homme pour s'occuper des questions de droits humains au Swaziland, quoique la nouvelle Constitution prévoit la création d'une Commission des droits de l'homme et de l'administration publique dans un délai d'une année suivant son entrée en vigueur. A ce jour, le Swaziland a signé un nombre de traités de protection des droits humains, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la convention internationale sur les droits civils et politiques ; et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ayant ratifié ces traités, le Swaziland est, par conséquent, légalement tenu de mettre en oeuvre leurs dispositions.

### *Le médiateur*

2.4.22 Le bureau du médiateur s'avère nécessaire pour mener des investigations sur tous cas mauvaise gestion des affaires, notamment lorsqu'une personne est victime d'injustice, et il ne semble exister aucune possibilité de réparation raisonnable pour elle dans le cadre d'une action éventuelle ou d'un d'appel interjette auprès d'une cour de justice. Les allégations de mauvaise gestion des affaires peuvent se présenter sous plusieurs formes, dont la corruption, la subornation, la discrimination, induire en erreur un individu quant à ses droits, et l'utilisation du pouvoir à des fins autres que celles prévues. Pour être efficace, la médiation doit être indépendante des organisations sur lesquelles elle peut décider de mener une enquête, elle devra être bien dotée en ressources, et ne devra pas être perçue comme étant en compétition avec les cours de justice établies. Le bureau du médiateur au Swaziland a été fermé après seulement trois années d'activité, au cours desquelles il n'a enregistré que 40 plaintes. L'une des raisons était le manque de ressources pour étendre ses interventions au maximum. L'expérience dans les autres pays démontre que le bureau du médiateur est plus efficace lorsqu'il peut recevoir et traiter des plaintes d'un plus large grand nombre de couches sociales plutôt que des personnes instruites vivant en milieu urbain uniquement. Cela dit, il n'existe pas de médiateur au Swaziland aujourd'hui. Toutefois, face aux préoccupations actuelles, en ce qui concerne la corruption publique et l'exercice des prérogatives exécutives, il peut s'avérer utile de rétablir le bureau du médiateur en le dotant de personnel en nombre suffisant et de l'infrastructure nécessaire pour assurer avec efficacité la protection des droits humains des citoyens.

## **2.5 Lutte contre la corruption**

2.5.1 La corruption publique intervient rarement dans les lieux où elle peut être observée, ce qui explique l'insuffisance des données sur la prévalence du phénomène dans le pays. Toutefois, au niveau du gouvernement et du grand public, il est généralement admis que la

<sup>12</sup> En mai 2001, le Projet de recherche sur les syndicats (TURP), basé en Afrique du Sud et le Center for Research on Multinational Corporations (SOMO), basé aux Pays-Bas ont effectué une étude sur l'industrie de l'habillement au Swaziland. Cette enquête a constaté que très peu d'entreprises fournissaient à leurs employés des vêtements de protection ou un équipement de sécurité, certains travailleurs étant obligés d'apporter leurs propres marques de la maison. Ce rapport est parvenu à la conclusion que le mépris des dispositions de santé et de sécurité était courant.

corruption commence à prendre des proportions inquiétantes. La question a été abordée par le Premier ministre qui, dans le cadre de sa Déclaration de politique de réforme, en 2004, a souligné que :

*“des rapports parvenant régulièrement au gouvernement, font état de la généralisation de la corruption. Il apparaît que les mesures actuelles prises pour endiguer le fléau s’avèrent peu efficaces. Cette situation ne saurait perdurer plus longtemps, car l’heure est à la tolérance zéro envers la corruption. Le gouvernement est déterminé à lutter contre la corruption à tous les niveaux, tant dans le secteur privé que public. Le Conseil s’emploie actuellement à élaborer un projet de loi qui sera présenté sous peu au Parlement pour remplacer l’ordonnance N°19 de 1993 de prévention de la corruption. Ce projet de loi vise à renforcer la Commission de lutte contre la corruption et à lui donner davantage de pouvoir pour mener des enquêtes, engager des poursuites, s’attaquer avec efficacité à la corruption et confisquer tout gain tiré.”*

2.5.2 Ce qu’il importe de souligner dans la déclaration du Premier ministre n’est pas tant la reconnaissance du fait que la corruption gagne du terrain, mais surtout la nécessité de renforcer les instruments existants pour faire face au problème. Il s’agit essentiellement de la Commission de lutte contre la corruption, mise sur pied en mars 1998, suite à l’application de l’ordonnance N°19 de 1993 relative à la prévention de la corruption, avec pour mission de mettre en œuvre les mesures de prévention de la corruption et de mener des enquêtes sur les allégations de corruption. Conformément à cette ordonnance, une fois un cas de corruption détecté, et que les rapports reçus font l’objet d’une enquête, l’affaire est communiquée au procureur général pour engager des poursuites judiciaires. Cela dit, la Commission a été critiquée pour sa lenteur dans l’initiation effective des poursuites. Depuis sa création, cette Commission a saisi le procureur général de 32 cas de corruption, allant de la subornation à la fraude ; et à la date de septembre 2004, le procureur général n’a pu faire instruire qu’une seule affaire sur les 32 à lui soumises. Étant donné que l’ordonnance N°19 de 1993 relative à la prévention de la corruption n’avait pas été promulguée par le parlement, il n’existe pas encore à ce jour une loi d’habilitation pour la mettre en application. En conséquence, la validité de cette ordonnance a été contestée dans les tribunaux, ce complique les choses pour la Commission et le procureur général s’agissant de la mise en œuvre. Il existe un nombre de cas de corruption bien connus pour lesquels aucune mesure n’a été prise pour des raisons de manque de cadre législatif approprié sur lequel la Commission pourrait s’appuyer. Il n’existe pas de système de procédure accélérée pour statuer rapidement sur les affaires qui ont fait l’objet d’enquête.

2.5.3 Il ressort des déclarations du gouvernement, suite à la publication d’un rapport d’enquête établi par un consultant privé sur les pratiques de corruption, que les pertes liées à la corruption sont considérables, estimées à 40 millions d’E par mois, imputables aux pots-de-vin. Il est par conséquent encourageant de noter qu’aux fins d’éliminer les goulets d’étranglement et de renforcer le pouvoir de la commission de lutte contre la corruption, le gouvernement est en passe de faire adopter un nouveau projet de loi anti-corruption, qui se trouve actuellement devant le parlement. Ce projet de loi vise à renforcer la commission de lutte contre la corruption et à lui donner davantage de pouvoir pour mener des enquêtes, engager des poursuites, s’attaquer avec efficacité à la corruption et confisquer tout gain tiré. Les dispositions du nouveau projet de loi montrent que la stratégie de lutte contre la corruption a été maintenant étendue au-delà des poursuites pour inclure les enquêtes, l’éducation civique, la prévention de la corruption, en plus de l’engagement de poursuites

contre les personnes faisant l'objet de soupçons. Signe de sa détermination à poursuivre la lutte contre la corruption, le gouvernement a récemment invité, pour la première fois, Transparency International, une ONG basée à Berlin, à enquêter sur les pratiques des ministères.

2.5.4 D'autres mesures ont été prises pour endiguer la corruption dans le pays, dont la création d'un Comité chargé de passer en revue les paiements aux fournisseurs et aux entreprises, afin de veiller à ce qu'ils ne soient effectués qu'après le contrôle approprié dudit comité. De même, la nouvelle Constitution prévoit la création d'une Commission d'intégrité, à laquelle les titulaires ou futurs titulaires de charge publique seront tenus de soumettre une déclaration par écrit de tous leurs biens et patrimoines, des autres gains ou dettes, directs ou indirects, dans un délai de six mois suivant la mise en œuvre de la Constitution ou avant de prendre fonction. La majorité des titulaires de charge publique figurent sur la liste. Si ces dispositions sont suivies à la lettre, elles contribueront à prévenir la corruption dans la fonction publique.

2.5.5 *Éducation civique* : L'éducation publique et l'organisation de campagnes de sensibilisation sur la corruption constituent une autre stratégie efficace qui a été mise en place en vue de sensibiliser le grand public quant aux dangers et aux effets nocifs de la corruption au sein de la société. Pour la promotion de cette stratégie, les initiatives suivantes ont été mises en œuvre : a) distribution des dépliants et des posters au public ; b) campagnes de proximité et organisation de conférences dans les écoles et sur les lieux de travail ; c) participation aux foires commerciales et expositions annuelles ainsi qu'aux campagnes d'information ; d) émissions télévisées et radiodiffusées, et e) passation d'annonces dans la presse écrite et les médias.

### ***Mesures de lutte contre le blanchiment d'argent***

2.5.6 L'objectif visé à travers un grand nombre d'actes criminels est de générer des profits pour l'individu ou le groupe qui en est l'auteur. Le blanchiment de fonds constitue le processus par lequel les criminels masquent l'origine frauduleuse de leurs fonds. Les coûts sociaux et politiques éventuels de cette activité, si rien n'est fait ou en cas de prise de mesures inefficaces, sont considérables. L'influence économique et politique des organisations criminelles peut affaiblir la vie sociale, les normes morales collectives, et à terme, les institutions démocratiques de la société. Dans les pays en transition vers les systèmes démocratiques, cette influence criminelle peut compromettre la transition. Fondamentalement, le blanchiment d'argent est lié à une activité criminelle dont elle favorise la pérennité.

2.5.7 Le gouvernement de Swaziland est conscient des dangers potentiels liés à l'absence d'un mécanisme pour la prévention du blanchiment d'argent. Par conséquent, en 2001, la loi portant prévention du blanchiment d'argent a été promulguée afin de prévenir le blanchiment d'argent et d'endiguer les délits connexes. La Banque centrale du Swaziland a été investie des pouvoirs d'autorité de contrôle en vue de mettre en œuvre la loi visée. Toutefois, cette loi n'a pu être mise en œuvre en raison du manque de clarté de ses dispositions et de mesures efficaces pour permettre à la Banque centrale de le faire. Le gouvernement a alors procédé à l'élaboration d'un projet de loi, à savoir le projet de loi sur la prévention du blanchiment d'argent et le financement du terrorisme de 2004, avec l'assistance du FMI. Ce projet de loi est présentement au stade de la promulgation. Ce nouveau projet de loi vise à renforcer le cadre prévu dans la loi de 2001 sur la prévention du

blanchiment d'argent et les délits graves (Confiscation des actifs) de 2001. Il s'attaque, entre autres, aux questions connexes telles que la diligence raisonnable par rapport à la clientèle, la procédure de réception, d'analyse et de diffusion des rapports relatifs aux transactions suspectes, et la mise en place d'une unité de renseignements financiers. Toutefois, ce projet de loi n'aborde pas les questions relatives à la coopération au plan national et international et les questions de lutte contre le terrorisme tel que l'assistance légale mutuelle et les techniques spéciales d'enquête.

### 3. LA STRATÉGIE DE GOUVERNANCE DU GOUVERNEMENT

#### 3.1 Principaux éléments de la stratégie de gouvernance

3.1.1 Le gouvernement du Swaziland est déterminé à promouvoir le développement national par l'amélioration des systèmes de gouvernance guidés, dans la limite des aspirations, par la Stratégie nationale de développement de 1999, dont la vision consiste à :

*"Faire passer d'ici à 2022, le Royaume du Swaziland dans le peloton des 10 premiers pays du groupe des pays à développement humain moyen, grâce à un développement économique durable, à la justice sociale et à la stabilité politique"*

3.1.2 Au nombre des éléments importants de la NDS, figurent l'élaboration d'un budget national soutenable, la promotion d'une transparence et d'une responsabilisation totales dans l'utilisation des fonds publics, l'élaboration d'une politique monétaire réaliste, l'accroissement au maximum des opportunités d'emplois productifs, la prise en compte des questions de genre dans l'élaboration des projets, la promotion de programmes pertinents d'éducation et de formation, la diversification de l'économie, la sécurité alimentaire, la commercialisation des produits de l'agriculture pratiquée sur les SNL, la gestion de l'environnement, et la promotion des activités de recherche et développement. Aux fins d'opérationnaliser la NDS, le gouvernement a initié plusieurs réformes légales, institutionnelles, financières et constitutionnelles censées améliorer la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la transparence au sein du secteur public et de la fonction publique. Ces réformes contribueront à la réduction de la pauvreté, à la valorisation du capital humain, à la promotion d'une croissance durable et à l'amélioration de la qualité générale de la vie au Swaziland. Tous ces efforts sont sous-tendus par l'attachement du Premier ministre à la bonne gouvernance exprimé dans sa Déclaration de politique de réformes du mois de septembre 2004. Le Premier ministre fait également montre d'une détermination à initier et à mettre en oeuvre diverses réformes qui bénéficient par ailleurs du soutien du Roi. Le Premier ministre et le Roi ont, chacun pour sa part, expliqué leur vision de hisser le Swaziland au rang des 10 premiers pays du groupe de pays en développement à développement moyen d'ici à 2022.

3.1.3 En dépit de la détermination affichée par le gouvernement par rapport à la bonne gouvernance, les actions mises en oeuvre à cet effet ne s'inscrivent pas dans un cadre stratégique cohérent. Le gouvernement a entrepris un nombre d'initiatives *ad hoc* visant à approfondir le système de bonne gouvernance. Au nombre de celles-ci, figurent l'élaboration d'une nouvelle constitution, la prise de réformes en matière de gestion du secteur public, la restructuration budgétaire, le renforcement des mesures de lutte contre la corruption, et des mesures destinées à renforcer les droits humains, etc.

## **3.2 Résumé des principaux domaines nécessitant des interventions de gouvernance**

Cette section présente un résumé des quatre principaux domaines qui appellent des actions en matière de gouvernance, à savoir, les finances publiques et l'administration publique, le système juridique et judiciaire, la lutte contre la corruption, et l'égalité entre les sexes. Le gouvernement du Swaziland a fait montre d'une détermination à améliorer la gouvernance dans le pays, comme le souligne la Déclaration de politique de réforme de 2004 du Premier ministre. Par conséquent, dans un nombre de domaines identifiés ci-après, les autorités ont commencé à prendre d'importantes mesures, comme demandé par la communauté internationale, qui se doit de soutenir les initiatives en cours.

## **3.3 Réforme du secteur public et de l'administration publique**

### *Réformes du secteur public et de la fonction publique*

3.3.1 Le Swaziland procède à la restructuration de son secteur public, ainsi qu'à la mise en place d'une fonction publique efficace et productive. Comme indiqué plus haut, le gouvernement s'attelle à mettre en œuvre le PSMP censé transformer la fonction publique en un prestataire efficace de services sociaux. Le programme s'attaque à un nombre de questions, telles que les insuffisances observées dans la gestion de la fonction publique et les niveaux de salaires. Les progrès dans la mise en œuvre sont plutôt lents, ce qui traduit toutefois un problème de manque de capacités pour l'exécution du programme et l'existence d'une possible résistance de la part des syndicats. Il y a donc lieu de compléter de toute urgence les initiatives en cours. En outre, le processus peut être amélioré par la création d'une Commission indépendante et autonome de la fonction publique, investie du pouvoir de recruter, promouvoir et sanctionner les agents de l'État. D'autre part, il s'avère nécessaire de faire une revue approfondie des documents de référence et de formation, en vue de mettre au point un système pour la planification des carrières des fonctionnaires.

### *Réforme des entreprises du secteur public*

3.3.2 Au nombre des autres domaines devant faire l'objet d'attention, figurent les opérations des entreprises publiques. Il faudra, en effet, procéder au renforcement de la loi de contrôle des entreprises publiques de 1989 pour assurer la transparence dans le domaine de la gouvernance des entreprises publiques et de rendre les organes plus autonomes et indépendants. D'autre part, des dispositions devront être prises pour rendre possible la représentation des employés et des travailleurs aux conseils d'administration des entreprises publiques. La représentation des employés aux conseils d'administration des entreprises enrichit le processus de décision de cet organe, en y apportant une information opérationnelle utile de première main. Cette information améliore la capacité de suivi du conseil et réduit les coûts de contrôle au sein de l'entreprise. On pourrait également mettre au point un mécanisme approprié pour la prise de sanctions contre les entreprises publiques qui ne réalisent pas leur objectif en matière de rendement et la récompense de celles qui sont performantes. D'autre part, il y a lieu de veiller à ce que les entreprises publiques bénéficiant des subventions de l'État fassent l'objet de vérification par les services du Vérificateur général et d'examen public, vu que le Rapport du Vérificateur général est passé en revue au parlement. Il est encourageant de noter que le gouvernement a récemment adopté une politique de privatisation qui répond à certaines des préoccupations. Le défi suivant qui se pose aux autorités consiste à procéder à la mise en œuvre de cette politique.

### *Performance du processus budgétaire et du CDMT*

3.3.3 Le gouvernement du Swaziland peut renforcer son processus budgétaire en se servant du Code de transparence budgétaire du FMI pour améliorer et évaluer le processus. En particulier, le gouvernement devra faire des efforts pour renforcer la participation des parties prenantes à l'élaboration des différents projets de développement y compris l'allocation des ressources en faveur. Il peut s'avérer également nécessaire de mettre en place un cadre juridique qui obligerait le gouvernement à assurer la participation de la société civile et du secteur privé au processus budgétaire.

3.3.4 Par ailleurs, il y a lieu d'accélérer la mise en place du logiciel de budgétisation du CDMT de manière à pouvoir détecter et contrôler les cas d'indiscipline dans l'engagement des dépenses publiques. Ce domaine présente d'énormes possibilités pour le renforcement des capacités, et d'autres bailleurs de fonds, notamment la Banque, pourraient se joindre à l'Union européenne pour venir en aide au gouvernement du Swaziland en apportant une assistance technique et des conseils techniques assortis d'une formation à la mise au point d'un système général d'évaluation des rendements.

### *Renforcement du cadre réglementaire*

3.3.5 Il y a lieu de procéder à une revue approfondie du cadre réglementaire existant, ainsi que des systèmes de gouvernance des entreprises et des initiatives requises du gouvernement de Swaziland pour se conformer aux Principes de gouvernance des entreprises de l'OCDE. La Banque devra envisager d'apporter une assistance dans ce domaine. La communauté internationale appuie l'élaboration des directives, des normes et codes pour évaluer les pratiques de gestion financière et de gouvernance. Le Comité international de normalisation de la comptabilité (IASC) s'attache à améliorer les normes et pratiques comptables et d'établissement de rapports. Le gouvernement du Swaziland a besoin de mettre au point des normes comptables nationales afin de renforcer la formation en comptabilité et la profession pour une mise en œuvre efficace des normes comptables internationales dans les organismes des secteurs public et privé.

### *Améliorer le système de passation des marchés publics*

3.3.6 Le processus de passation des marchés constitue un autre domaine important pour l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation du gouvernement de Swaziland. La réglementation de 1975 relative aux achats, telle qu'amendée en 1992 et le Manuel de gestion financière et des procédures comptables de 1993 qui portent sur la passation des marchés et les achats sont caducs et ont besoin de faire l'objet d'une revue et d'une réforme approfondies. Il y a lieu pour le gouvernement d'instaurer un cadre juridique pour la passation des marchés et les activités connexes afin d'assurer la transparence et la responsabilisation dans ce domaine.

### *Nécessité d'un programme cohérent de renforcement du dispositif de lois*

3.3.7 Les réformes légales et judiciaires doivent être au centre du programme de développement du Swaziland, afin de promouvoir le développement d'un secteur privé robuste, de répondre aux exigences du commerce et de la mondialisation (AGOA), et d'obliger les pouvoirs publics à rendre compte de leur gestion aux citoyens. Pour ce faire, le Swaziland a besoin de mettre en place un cadre juridique de nature à assurer le fonctionnement d'institutions stables et crédibles en vue de renforcer le respect des droits de propriété et la prévisibilité, la transparence et la responsabilisation des actions de l'État. Cela

nécessitera que le pays mette au point et adopte une stratégie adéquate de développement juridique et judiciaire, qui devra notamment commencer par la réalisation d'une étude diagnostique approfondie des lois. Les partenaires au développement, dont la Banque africaine de développement, peuvent apporter un concours en finançant cette étude. Les problèmes majeurs devant faire l'objet d'attention sont la séparation des pouvoirs, la réforme de "la primauté du droit", la mise à jour des lois existantes et le renforcement des capacités du système judiciaire. Cette action viendra compléter le projet de codification des lois et coutumes swazies financé par le gouvernement, Tibiyo TakaNgwane et le PNUD.

#### *La séparation des pouvoirs*

3.3.8 Une des questions les plus importantes concernant la gouvernance au Swaziland tient à l'application d'un système de gouvernement caractérisé par un dualisme. Le manque de clarté en ce qui concerne les rôles, responsabilités et pouvoirs du gouvernement élu et de la monarchie constitue un sujet de controverse et de grande confusion. Le nouveau projet de constitution, en cours d'adoption, prévoit une clarification suffisante des rôles du gouvernement et des structures traditionnelles. Toutefois, il est important de souligner qu'il ne s'agit pas nécessairement de changer le système, mais de le rendre plus fonctionnel et transparent, par la délimitation des frontières entre les différents systèmes, de manière à réduire au minimum voire éliminer les domaines potentiels de conflit ou d'incertitude, et à affirmer la primauté du droit romano-hollandais et des normes internationales dans les cas de conflit.

#### *Rétablir la confiance dans l'appareil judiciaire*

3.3.9 Un autre défi important à relever par le gouvernement consiste à rétablir la confiance dans l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il importe donc que le gouvernement définisse des directives claires et mette en place des ressources adéquates afin de veiller à la conformité des activités de la Commission des services judiciaires aux lois et à la réglementation relatives aux services judiciaires. D'importantes mesures ont déjà été prises, notamment l'annulation de ce qu'il est convenu d'appeler la déclaration du 28 novembre. Le gouvernement se doit de prendre la mesure suivante pour se conformer effectivement au reste de l'ordonnance de la cour. La réaffirmation de l'indépendance et de la responsabilisation du pouvoir judiciaire pourrait être renforcée par l'édiction de règles et procédures régissant les nominations dans le système judiciaire, et l'augmentation du nombre de juges de la Haute cour et des tribunaux du travail afin d'accélérer l'examen et le règlement des affaires en instance.

#### *Mettre à jour les lois existantes*

3.3.10 Au Swaziland, si les lois et coutumes traditionnelles doivent être codifiées, comme c'est actuellement le cas avec le concours du PNUD, un nombre d'autres lois appelle une mise à jour. Des lois en vigueur, telles que la loi sur l'emploi de 1980, la loi sur les salaires et traitements de 1964, la loi sur les droits de douane et d'accise de 1971, la loi sur la taxe de vente de 1983, constituent des exemples de lois caduques. Les autres, notamment la loi sur le mariage et la loi portant droit de propriété nécessitent une révision, afin de faire face aux diverses préoccupations liées aux inégalités entre les sexes, au moins dans le cadre de la nouvelle constitution. Même si la Constitution venait à être adoptée, les lois caduques peuvent donner lieu à des batailles juridiques par la suite. Il y a donc lieu de procéder instamment à une revue approfondie de l'ensemble des lois. On pourrait, à cet effet, envisager la création d'une commission de réforme des lois qui sera chargée de passer en revue l'ensemble des lois en vigueur dans le pays.

### *Lutte contre la corruption et administration de la justice*

3.3.11 Comme indiqué plus haut, le gouvernement reconnaît la corruption comme étant un frein majeur au développement durable et la nécessité de renforcer les mécanismes et instruments existants pour la lutte contre le fléau. Il est, par conséquent, urgent que le gouvernement accélère l'adoption et la mise en œuvre du projet de loi contre la corruption (2004). Une législation anti-corruption à elle seule, ne suffira pas cependant à réduire la corruption. Outre la promulgation de cette loi, la cellule de lutte contre la corruption devra être dotée de moyens humains et matériels suffisants pour assurer les fonctions qui lui sont assignées, et il faudra également élaborer une stratégie ou un programme de lutte contre la corruption. Par ailleurs, des normes déontologiques applicables aux fonctionnaires devront être préparées et adoptées, à titre d'instrument de renforcement de la transparence et de la responsabilisation des fonctionnaires. Parallèlement, des efforts devront être faits pour engager la réforme de la fonction publique, réviser les salaires et traitements des fonctionnaires, et renforcer les capacités du système judiciaire et des agents d'exécution. D'autre part, pour protéger les droits humains des citoyens swazis ordinaires, il conviendra de rétablir le bureau du médiateur, et donner une formation aux chefs en matière de questions de justice et de droits humains.

### *Égalité entre les sexes*

3.3.12 Pour s'attaquer aux préoccupations des femmes, le gouvernement a créé au sein du ministère des Collectivités locales une unité chargée des questions de genre, afin de mieux cibler les efforts visant à corriger les inégalités entre les sexes, un facteur essentiel pour la réduction de la pauvreté. Les domaines qui appellent une intervention comprennent la protection juridique, notamment rendre le système juridique plus sensible aux préoccupations des femmes, les soins de santé primaires et, en particulier, la santé de la reproduction, le renforcement de la participation des femmes à la croissance économique et au développement, par l'augmentation du nombre de femmes aux postes de décision, tant dans le secteur public que privé, l'organisation de campagnes de plaidoyer dans les différents organes du gouvernement en vue de sensibiliser davantage aux questions de genre, et d'initier un programme de renforcement des capacités de l'unité chargée des questions de genre pour accomplir sa mission.

## **4. APPUI DES BAILLEURS DE FONDS ET DOMAINES POTENTIELS D'INTERVENTION DU GROUPE DE LA BANQUE**

### **4.1 Dispositions pour l'intervention des bailleurs de fonds**

Depuis que le Swaziland a accédé au rang des pays à revenu intermédiaire, des bailleurs de fonds ont procédé à une réduction graduelle de leurs activités dans le pays, optant plutôt pour une approche à caractère plus régional. Le volume de l'aide extérieure en faveur du pays a, par conséquent, commencé à décliner de manière significative, les flux de l'APD passant de 35 millions (soit 2,6 pour cent de l'INB) en 1998 à 27 millions de dollars EU (soit 1,4 pour cent de l'INB) en 2003. Au niveau des partenaires au développement, la coordination de l'aide incombe au PNUD, tandis que pour le gouvernement, cette responsabilité est assurée par le ministère de l'Économie, du Plan et du Développement.

## 4.2 Interventions des bailleurs de fonds dans le domaine de la gouvernance

4.2.1 Dans le domaine de la gouvernance, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est le principal intervenant, l'UE, l'UNICEF, le Commonwealth, le DFID et la South Africa Human Rights Trust venant en appoint. Les interventions du PNUD comprennent un appui sous forme de renforcement des capacités dans le cadre du processus de rédaction de la constitution et de la réforme des lois. Les objectifs du programme d'appui du PNUD se déclinent comme suit :

- harmoniser les systèmes moderne et traditionnel de gouvernance;
- définir les rôles et responsabilités des différentes institutions et renforcer leurs capacités pour la mise en œuvre des plans nationaux;
- identifier les services au sein de l'administration centrale qui sont susceptibles d'être transférés aux centres de Tinkhundla ;
- procéder à une évaluation de la fonction publique afin de proposer des réformes de nature à améliorer la prestation des services et à réduire les coûts. Il peut s'avérer nécessaire de restructurer certains services, en tenant compte du caractère limité des compétences disponibles ;
- renforcer les capacités de la fonction publique, notamment la capacité de gestion efficace de l'économie et de mener avec efficacité les négociations commerciales.

4.2.2 Le programme de gouvernance du PNUD met l'accent sur le renforcement des capacités dans cinq principaux domaines, à savoir : la gouvernance décentralisée, les réformes constitutionnelles, la gestion du développement, l'administration de la justice et l'éducation civique pour la participation de la population. Le PNUD apporte actuellement son concours à la codification des lois et coutumes swazies, un projet important soutenu par le gouvernement du Swaziland et Tibiyo TakaNgwane. A ce jour, il a été produit douze manuels sur les lois et coutumes swazies, qui ont également fait l'objet d'une traduction en SiSwati. Par ailleurs, le programme du PNUD comprend des volets de lutte contre la pauvreté et le VIH/SIDA.

4.2.3 Premier bailleur de fonds multilatéral du pays, l'Union européenne procède actuellement à la mise en œuvre de son Document de stratégie par pays pour la période 2001/07, qui prévoit le renforcement des capacités dans le domaine de la gouvernance. L'aide de l'UE porte essentiellement sur la promotion de l'égalité entre les sexes, la lutte contre le VIH/SIDA, la décentralisation, un programme participatif et décentralisé de réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités et la gestion de l'environnement.

4.2.4 Parmi les bailleurs de fonds bilatéraux, la Chine (Taipei) occupe le premier rang, l'objectif principal de son programme étant la fourniture d'une assistance technique aux domaines de l'agriculture, du transport, de l'électrification rurale, de l'informatisation et de la santé. L'aide du gouvernement américain est fournie à travers son ambassade dans le pays et le bureau régional de Pretoria, compte tenu du fait que l'agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ne dispose pas de mission ni de personnel au Swaziland. Le programme américain vise à apporter un appui technique aux activités de lutte contre le VIH/SIDA dans le cadre du Programme régional de lutte contre le VIH/SIDA (RHAP) et l'Initiative de l'Ambassadeur en matière du VIH/SIDA. Dans le cadre de son Fonds pour la promotion de la démocratie et les droits humains, le gouvernement américain a apporté un appui aux Lawyers for Human Rights, à la Swaziland Law Society, au swazi

News Council, aux Women in Law in Southern Africa, et aux World University Services. Ce fonds sert à financer les activités à court terme qui contribuent à promouvoir la démocratisation et la protection des droits humains dans le pays. Le programme bilatéral du DFID au Swaziland est peu important, l'essentiel de l'aide étant dispensé dans le cadre de l'assistance régionale à travers le bureau de DFID-Afrique australe. Par le passé, l'assistance du DFID au Swaziland comprenait un projet d'alimentation en eau en milieu rural, un appui à la coalition des organisations non gouvernementales du Swaziland (CANGO), une activité régionale de lutte contre le VIH/SIDA et une intervention dans le domaine commercial.

### **4.3 Appui des bailleurs de fonds pour l'élaboration d'une stratégie nationale de gouvernance cohérente**

L'appui politique à la bonne gouvernance, quoique pas toujours assorti d'une garantie, existe au Swaziland, étant prévu par les différentes dispositions constitutionnelles (maintenues en vigueur), les règles et réglementations administratives et les déclarations politiques inscrites dans les objectifs nationaux de développement. Toutefois, les structures organisationnelles et les mécanismes, les systèmes et les processus administratifs et opérationnels, et les institutions en place présentent des faiblesses en ce qui concerne les capacités et ressources requises pour une gouvernance effective. La bonne gouvernance ne peut être un objectif fragmentaire ou partiel poursuivi de manière indépendante par différentes institutions et directions, mais implique plutôt des efforts bien planifiés, systématiquement intégrés et coordonnés de l'ensemble des parties prenantes intervenant dans le domaine, dont le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Avec le concours des partenaires au développement, le gouvernement devra initier un processus visant à mettre au point une stratégie nationale de bonne gouvernance qui intégrera toutes les initiatives de réforme en cours de mise en œuvre ou prévues en matière de gouvernance, et constituera le cadre général pour la coordination des interventions des principales parties prenantes. Les domaines de gouvernance passés en revue dans le cadre du présent PGP, à savoir, la réforme de la fonction publique, la gestion financière, la décentralisation, le processus électoral, le cadre juridique et judiciaire, les questions de genre, la réduction de la pauvreté, et la participation de la société civile, peuvent constituer les domaines clés de gouvernance à intégrer dans la stratégie nationale de gouvernance, et servir de vecteurs par lesquels les partenaires au développement pourront canaliser leur appui à la bonne gouvernance dans le pays.

### **4.4 Domaines potentiels d'intervention du Groupe de la Banque**

4.4.1 Le PGP du Swaziland a identifié un nombre de domaines qui appellent la prise de mesures pour renforcer la bonne gouvernance dans le pays. Si la responsabilité en matière de bonne gouvernance incombe, avant tout aux autorités au Swaziland, la Banque devra faire fonds sur leur volonté et détermination à s'attaquer aux problèmes de gouvernance. Le gouvernement fait montre d'une très bonne disposition à procéder à l'amélioration de la gouvernance dans le Royaume, comme souligné dans la Déclaration de politique de transformation faite par le Premier ministre en septembre 2004. La contribution de la Banque à la bonne gouvernance peut s'articuler autour de deux domaines, à savoir aider le gouvernement à améliorer la gestion institutionnelle du secteur public en fournissant des conseils éclairés et un programme de formation pour la mise au point d'un système général d'évaluation des rendements ; ainsi qu'à instaurer et maintenir un cadre réglementaire rationnel, transparent et fondé sur des règles favorables au développement du secteur privé, par le biais du renforcement des capacités au niveau des secteurs public et judiciaire. La

Banque pourrait également apporter un appui pour le financement d'une revue approfondie du cadre réglementaire existant et des systèmes et initiatives de gouvernance des entreprises dont a besoin le gouvernement de Swaziland pour se conformer aux Principes de bonne gouvernance des entreprises de l'OCDE.

4.4.2 L'appui envisagé dans le domaine de la gouvernance combinera à la fois des activités de prêt et de financement sous forme de don. Les activités de prêt seront sous forme d'appui budgétaire à la réforme de l'administration publique ou de la gestion des finances publiques, tandis que des ressources de don pourront être obtenues au près du Fonds spécial des pays à revenu intermédiaire (PRI) pour l'appui institutionnel et le renforcement des capacités.

4.4.3 Deux domaines potentiels, notamment en ce qui concerne le renforcement des institutions et des capacités, pourront bénéficier d'un financement sur le Fonds spécial en faveur des PR. Il s'agit de l'appui au programme de décentralisation et au programme actuellement en préparation par le ministère de la Justice, qui vise à améliorer le cadre juridique et judiciaire.

## **5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

### **5.1 Conclusion**

Ces dernières années, le gouvernement du Swaziland a initié plusieurs réformes judiciaires, institutionnelles, financières et constitutionnelles destinées à améliorer la situation en matière de gouvernance, de responsabilisation et de transparence dans le secteur public et la fonction publique. Toutefois, en dépit de la détermination affichée par le gouvernement par rapport à la question, l'absence d'un cadre formel cohérent pour la mise en oeuvre de la stratégie de bonne gouvernance constitue un sérieux frein au succès des mesures prises. L'actuel gouvernement a déjà initié plusieurs réformes en ce sens. Cela dit, il lui reste à présent à identifier les chevauchements de politiques et les déficits de capacités, ainsi qu'à coordonner les efforts des différents départements pour une mise en oeuvre efficace de la stratégie de bonne gouvernance du pays.

### **5.2 Recommandations**

5.2.1 Au regard des efforts actuellement déployés par le gouvernement du Swaziland pour relever les défis que pose la promotion de la bonne gouvernance, ce pays mérite de bénéficier de l'assistance et de l'appui du Groupe de la Banque ainsi que des autres partenaires au développement afin de faciliter l'opérationnalisation de son programme en matière de gouvernance.

5.2.2 Le présent rapport sur le Profil de gouvernance-pays devra être présenté au Conseil d'administration pour information.

**Tableau A1.  
Récapitulatif des problèmes de gouvernance au Swaziland**

<b>Piliers de gouvernance</b>	<b>Problèmes</b>	<b>Actions requises</b>
Responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de Constitution approuvée</li> <li>• Existence d'une bureaucratie dans le système dualiste de gouvernance</li> <li>• La confusion dans la démarcation des deux systèmes pose un défi aux normes et principes de bonne gouvernance et à la primauté du droit</li> <li>• Maintien de l'interdiction des parties politiques</li> <li>• Manque de discipline dans la gestion des finances publiques</li> <li>• Subventions de l'État aux entreprises pubs.</li> <li>• Effectif et efficacité de la fonction publique</li> <li>• Non remboursement des prêts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre du Programme de gestion financière du secteur public (PSFMP)</li> <li>• Mise en œuvre du Programme de réforme du secteur public – gestion efficace du secteur public</li> <li>• Adoption du nouveau projet de Constitution</li> <li>• Introduction de mesures pour la discipline budgétaire</li> <li>• Mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle des procédures comptables du secteur public et des normes internationales de vérification</li> <li>• Renforcer la culture de la fonction publique</li> <li>• Améliorer la soutenabilité du budget</li> <li>• Renforcer les normes de gouvernance financière dans les secteurs public et privé</li> </ul>
Transparence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décentralisation du processus de promotion et de nomination des fonctionnaires</li> <li>• Non évaluation des rendements</li> <li>• Indiscipline budgétaire</li> <li>• Retards dans l'approbation des autorisations concernant les SNL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer le système de passation des marchés</li> <li>• Rendre compte des responsabilités, du partage des données et des informations de manière dissociée grâce un système informatique modulaire et décentralisé</li> <li>• Renforcer la transparence et la responsabilisation dans les publiques clés</li> <li>• Renforcer la transparence par la vérification financière et de l'optimisation des ressources</li> <li>• Procéder à la vérification de l'optimisation des ressources</li> <li>• Promouvoir des médias et une presse libres et responsables</li> </ul>
Équité, habilitation et participation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux élevés de prévalence du VIH/SIDA et d'attrition</li> <li>• Environnement des affaires peu favorable</li> <li>• Féminisation de la pauvreté</li> <li>• Incidence des pratiques traditionnelles et des lois modernes sur les femmes</li> <li>• Absence de mécanisme pour l'enregistrement des ONG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lancer des initiatives de renforcement des capacités</li> <li>• Mettre en place un système d'assurance-dépôts</li> <li>• Institutionnaliser les ONG et OSC</li> <li>• Élaborer une politique de décentralisation</li> <li>• Promouvoir l'intégration des préoccupations des femmes et la condition de la femme</li> <li>• Sensibiliser davantage sur la nécessité d'un équilibre entre les sexes et de mettre fin à la violence à l'égard de la femme</li> <li>• Promouvoir l'équité en ce qui concerne l'accès aux ressources économiques et leur contrôle</li> <li>• Établir un cadre institutionnel pour la prise en compte effective des préoccupations des femmes dans la budgétisation et la mise en œuvre d'un programme en faveur des femmes.</li> </ul>
Systèmes juridiques et judiciaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La primauté du droit</li> <li>• Règlement des différends</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer des tribunaux de commerce</li> </ul>
Lutte contre la corruption	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts élevés associés aux pratiques de corruption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilitier la Commission de lutte contre la corruption</li> <li>• Accélérer les poursuites relatives aux cas de corruption</li> <li>• Mettre en place un système de passation des marchés publics sans corruption</li> </ul>

**Tableau A2.**  
**Domaines potentiels d'intervention des bailleurs de fonds / Interventions du gouvernement**  
**en matière de Gouvernance**

<b>Questions/domaines clés</b>	<b>Mesures à prendre</b>	<b>Indicateurs de suivi</b>
<i>Réforme de la fonction publique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place une Commission de la fonction publique indépendante et autonome investie du pouvoir de recruter, de promouvoir, et sanctionner les fonctionnaires de l'État.</li> <li>• Mettre en oeuvre le programme de dégraissage des effectifs de la fonction publique</li> <li>• Procéder à une revue approfondie des documents de référence et de formation en vue de mettre au point un système de planification des carrières pour les fonctionnaires.</li> </ul>	Progrès accomplis dans la mise en oeuvre du PSMP
<i>Réforme des entreprises du secteur public</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la loi de 1989 sur le contrôle des entreprises publiques afin d'assurer la transparence dans la gouvernance des entreprises publiques et de rendre les organes directeurs plus autonomes et indépendants</li> <li>• Veiller à ce que le Vérificateur général procède à la vérification des comptes des entreprises publiques qui bénéficient des subventions de l'État.</li> <li>• Veiller à une représentation adéquate des employés et des travailleurs au conseil d'administration des entreprises publiques</li> <li>• Mettre au point un mécanisme d'évaluation des performances pour la promotion et la sanction des fonctionnaires</li> </ul>	<p>Vérification des comptes des entreprises publiques par le Vérificateur général</p> <p>Restructuration et privatisation des entreprises publiques</p>
<i>Renforcement du cadre réglementaire</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procéder à une revue approfondie du cadre réglementaire existant</li> <li>• Mettre au point des normes nationales comptables et d'audit afin de renforcer l'éducation en matière comptable et d'audit ainsi que la profession en vue d'une mise en oeuvre efficace des normes internationales comptables et d'audit au sein des organisations des secteurs public et privé.</li> </ul>	Amélioration de la qualité de la tenue et de la vérification des comptes
<i>Gouvernance des entreprises</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donner les moyens aux services du receveur de l'enregistrement des sociétés afin de leur permettre de contrôler avec efficacité la gouvernance des entreprises des secteurs public et privé au Swaziland</li> </ul>	Le Bureau du receveur de l'enregistrement des sociétés est fonctionnel
<i>Performance du processus budgétaire et du CDMT</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accélérer l'adoption du logiciel de budgétisation du CDMT et la formation requise en ce qui concerne son utilisation.</li> <li>• Renforcer le processus de réforme budgétaire, avec un accent particulier sur les dépenses favorables aux pauvres et à la croissance.</li> </ul>	Les consultations au titre du Document de perspectives budgétaires sont transparentes et participatives

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la participation des parties prenantes à la formulation et à l'allocation des ressources aux différents projets de développement</li> </ul>	
<i>Cadre de la nouvelle Constitution</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre sur pied une Commission de réforme des lois afin de procéder à la révision de toutes les lois en vigueur au Swaziland.</li> <li>• Réaliser une étude diagnostique approfondie des textes de loi en vue de s'attaquer aux questions de séparation des pouvoirs, de procéder à une actualisation générale et, à la réforme de la "primauté du droit", à la mise à jour des lois en vigueur et à la codification des lois et coutumes traditionnelles du pays, et de renforcer les capacités du système judiciaire.</li> </ul>	Promulgation de la constitution
<i>Réformes juridiques et judiciaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaborer et adopter une stratégie adéquate de développement juridique et judiciaire pour l'élaboration d'un Programme cohérent de renforcement des capacités législatives en vue de l'application du droit de propriété et de l'amélioration de la prévisibilité, de la transparence et de la responsabilisation dans les actions de l'État</li> <li>• Établir un système dualiste de gouvernance plus fonctionnel et transparent en précisant les compétences des différents systèmes de manière à réduire au minimum voire éliminer les domaines potentiels de conflit ou d'incertitude, et affirmer la primauté du droit romano-hollandais et les normes internationales en cas de conflit.</li> <li>• Établir des directives et mettre en place des ressources pour assurer la conformité des activités de la Commission des services judiciaires aux lois et à la réglementation qui les régissent</li> <li>• Établir des règles et procédures pertinentes pour les nominations judiciaires, et augmenter le nombre des juges de la cour d'appel et du tribunal du travail afin d'accélérer l'examen et le règlement des différends en instance.</li> <li>• Établir des tribunaux de commerce</li> </ul>	Codification des lois et coutumes traditionnelles
<i>Lutte contre la corruption et administration de la justice</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accélérer l'adoption et <b>l'opérationnalisation</b> du projet de loi anti-corruption 2004.</li> <li>• Rétablir le bureau du Médiateur afin de protéger les droits humains des citoyens swazis ordinaires</li> <li>• Fournir une formation aux chefs en matière judiciaire et des droits humains.</li> </ul>	Adoption de la loi anti-corruption

## **RÉFÉRENCES**

- African Development Bank Country Strategy Paper Draft 2004-08 for the Kingdom of Swaziland
- African Development Bank Procurement Review Study for Kingdom of Swaziland, March 2003
- Amnesty International Report on Human Rights, 2004
- Budget Estimates -2004-05, Ministry of Finance
- Budget Performance Report- 2003-04, Deputy Prime Minister's Office, March 2004
- Capacity Assessment of Local Government Institutions in Swaziland, UNDP, 2003.
- Central Bank of Swaziland Annual Report for 2002-03
- Central Bank of Swaziland Quarterly Review, March 2004
- Comparative Study to Determine the Required Size and Sustainable Cost of the Swaziland Civil Service, July 2003
- Draft constitution of the Kingdom of Swaziland, 2004
- Economic Review and Outlook- 2002/03-2006/07, Ministry of Economic Planning and Development, March 2004
- Establishment of the Parliament of Swaziland Ordonnance, 1992
- Financial Management and Governance Issues in Selected Developing Member Countries, Asian Development Bank, 2000
- Government of Swaziland Web Site (<http://www.gov.sz>)
- International Commission of Jurists-Report of the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, June 2003.
- National Development Strategy-Vision 2022, August 1999
- National Election Members Report 2003
- Privatization Policy Draft for Swaziland, Ministry of Finance
- Report by the Auditor General, March 2003
- Swaziland Law Society Strategic Plan 2004-05
- The Audit Bill (1998)
- The Budget Outlook Paper 2004-05, Ministry of Finance, October 2003
- The Budget Speech 2004, March, 2004
- The Central Bank of Swaziland Amendment Act, 2004
- The Companies Bill 2004
- The Finance and Audit Law, 1967
- The Finance Management Audit Act (Amended), April, 1992
- The Money Laundering (Prevention) Act, 2001
- The Money Laundering and Financing of Terrorism (Prevention) Bill 2004
- The Public Enterprises (Control & Monitoring) Act, 1989
- Transformation Policy Statement by the Hon.