



MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

ROYAUME DU LESOTHO

RAPPORT D'ÉVALUATION DE PAYS N° 12



JUIN 2010

1 Contexte du pays

- 1.1 Le Lesotho a été créé par le roi Moshoeshoe I il y a environ 200 ans. Le pays est une des rares monarchies constitutionnelles dans le monde et est unique à cet égard en Afrique. La population du pays est assez homogène en termes de composition ethnolinguistique, et la principale religion est le christianisme.
- 1.2 Le Lesotho est un des plus petits pays d'Afrique, avec une population de 1,88 million (en 2006) pour une superficie totale de 30 355 kilomètres carrés. L'économie du pays est essentiellement rurale, 76 % de la population vivant dans des zones rurales. La pauvreté est généralisée, environ 56,7 pour cent de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté¹. Le Lesotho se classe en 138^{ème} position sur 177 pays (2007) selon l'Indice de développement humain (IDH)². L'espérance de vie, qui en 1990 se situait à 59 ans, a diminué et est estimée à 42,4 ans (2006)³. Le taux de croissance de la population est en déclin, parallèlement à une forte prévalence (23,2 pour cent) du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et au syndrome d'immunodéficience acquise (sida), ce qui signifie que les ressources humaines limitées du Lesotho s'épuisent progressivement.
- 1.3 Le Lesotho n'est doté que de ressources naturelles très limitées, en matière notamment de terres agricoles et de pâturages, mais possède d'abondantes ressources en eau et, dans une moindre mesure, en diamant et autres minéraux. L'eau est la ressource naturelle la plus importante. Elle est exploitée par le Lesotho Highlands Water Project (LHWP) doté d'un budget de plusieurs milliards d'USD.
- 1.4 Le Lesotho, le Swaziland, la Namibie et l'Afrique du Sud constituent également une zone de monnaie commune et de contrôle des changes baptisée Aire monétaire commune (CMA). Les recettes provenant de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) fournissent une grande part des revenus du Lesotho. Le Lesotho a profité de la Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA). Selon cet arrangement, les textiles du Lesotho sont autorisés à accéder librement au marché des États-Unis. La crise financière actuelle va sans doute avoir des répercussions sur le pays en termes de réduction de l'investissement étranger direct (IED) et de quotas commerciaux préférentiels, ainsi que de suppressions de postes chez les mineurs en Afrique du Sud
- 1.5 Depuis l'indépendance de la Grande-Bretagne en 1966, l'histoire politique du Lesotho a été dominée par l'instabilité, la controverse et les conflits, qui ont parfois débordé dans la violence. Cette dynamique a vu trois coups d'État (en 1970, 1986 et 1994) et 23 années de gouvernement non-démocratique (notamment sept années de régime militaire). Depuis le retour à la démocratie multipartite en 1993, le pays a connu quatre élections tous les cinq ans, en 1993, 1998, 2002 et 2007.

¹ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2008) Lesotho : rapport sur les Objectifs du millénaire pour le développement.

² Rapport d'auto-évaluation de pays (CSAR) (2008)

³ Objectifs du millénaire pour le développement de la Banque mondiale (2009) : Lesotho ; Indicateurs du développement mondial.



2 Résumé des conclusions sur les domaines thématiques clés

Démocratie et bonne gouvernance politique

- 2.1 La constitution du Lesotho de 1993 a institutionnalisé la monarchie constitutionnelle, qui était une réaffirmation du système traditionnel de gouvernance particulièrement vénéré et basé sur les valeurs et coutumes historiques des Basotho. La constitution a également signifié que les Basotho reconnaissaient et acceptaient que leur forme traditionnelle de gouvernance devait coexister avec le système de gouvernance légué par le pouvoir colonial. En vertu de cette constitution, le roi est chef de l'État, alors que le premier ministre est chef du gouvernement. La position du roi est héréditaire et l'accession au trône est réglementée par l'Ordonnance du Bureau du roi n° 14 de 1990. Le Premier ministre est nommé par le roi selon l'article 87, paragraphe 2, de la Constitution.
- 2.2 Le pouvoir législatif se compose de deux chambres, l'Assemblée nationale, qui compte 80 membres élus et 40 représentants proportionnels (pour un total de 120 sièges), et le Sénat, qui se compose de 33 membres, dont 22 sont d'importants chefs héréditaires, les 11 autres étant nommés par le roi sur avis du Conseil d'État. Le Conseil d'État se compose de hauts responsables de l'État issus des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, d'un chef principal, ainsi que de quatre intervenants non étatiques nommés en vertu de leurs compétences et expertise. Son rôle est de conseiller et d'assister le roi dans l'exercice de ses fonctions.
- 2.3 Le pouvoir judiciaire est dirigé par le juge en chef, et se compose de la Cour d'appel, de la Haute Cour, des tribunaux de première instance et des tribunaux locaux. Il existe un double système juridique dans lequel les tribunaux susmentionnés utilisent la common law, alors que les tribunaux traditionnels des chefs utilisent le droit coutumier.
- 2.4 Le Lesotho a signé de nombreux accords internationaux, notamment la Charte des Nations Unies (ONU), l'Acte constitutif de l'UA, le Document-cadre du NEPAD et le Traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). En outre, le pays a signé d'autres accords internationaux relatifs à ce qui suit : la reconnaissance et la protection des droits civils, politiques et culturels ; les droits humains (les femmes, les enfants, la discrimination raciale, le statut des réfugiés, le travail, l'éducation, etc.) ; la liberté d'association politique ; la guerre et les conflits ; la criminalité ; la corruption ; et la traite des êtres humains. Toutefois, le Lesotho est en retard en matière de ratification, de transposition en droit interne et de mise en œuvre, accompagnée de rapports, quant aux différents accords. La MEP a été incapable d'obtenir un registre à jour des accords et de l'état de leur application.



- 2.5 Le Lesotho a pris d'importantes mesures pour résoudre les conflits politiques internes par la consultation et le dialogue, ce qui a abouti à la réforme du système électoral. La mise en place du système électoral sous forme de représentation proportionnelle mixte (RPM) en 2002 est largement reconnue comme ayant renforcé le dialogue ouvert, ayant réussi à créer une représentation politique plus inclusive et plus large à l'Assemblée nationale, et, de façon générale, à amener une paix relative qui a prévalu au cours des dernières années. Il existe cependant un fort sentiment de besoin d'une institutionnalisation des mécanismes locaux ainsi que de développement des capacités de médiation des différends et de résolution des conflits, qui doit impliquer la CEI (Commission électorale indépendante) et les partis politiques, les églises, les leaders traditionnels et les acteurs locaux non étatiques.
- 2.6 Les conflits institutionnels impliquant les différentes structures de l'État ont été abordés par des réformes du secteur de la sécurité qui ont impliqué la mise en place du contrôle civil des militaires et de la police, en conformité avec le rétablissement du système démocratique en 1993. Les réformes menées à partir de 1996 ont cherché à clarifier les fonctions de commandement, de contrôle et d'administration des militaires et a mis en place un processus de dépolitisation et de professionnalisation de la Force de défense du Lesotho (LDF). Des mesures de réforme similaires visant à améliorer l'organisation, l'administration et la discipline des services de police ont également été mises en place.
- 2.7 Les Basotho estiment généralement qu'un système constitutionnel est en place dans la mesure où leurs arrangements et pratiques institutionnels sont guidés par la Constitution de 1993 du Lesotho. Cependant, le concept de la séparation des pouvoirs est interprété différemment par rapport à la définition occidentale classique en raison du rôle central du roi dans la gouvernance du pays. En tant que leader traditionnel, le roi est au cœur de la gouvernance de l'État-nation. Le monarque est considéré comme l'unificateur de la nation Basotho.
- 2.8 La réalité est que le Lesotho a exprimé son engagement politique en signant divers pactes liés à la promotion et la protection des droits humains et des libertés. Cependant, les lacunes des processus de ratification, la transposition en droit interne et la mise en œuvre signifient que les femmes, les hommes, les enfants, les jeunes, les travailleurs, les personnes handicapées et autres personnes vulnérables ne sont pas en mesure de jouir pleinement des droits qui sont censés être garantis en vertu de ces accords. Bien que les contraintes en termes de capacités humaines et les contraintes financières et institutionnelles aient souvent été rendues coupables de ce mauvais état d'application, les bonnes intentions politiques semblent être irréalisables.
- 2.9 On a constaté des progrès encourageants dans les domaines de la gouvernance démocratique et politique, notamment la consolidation d'une monarchie constitutionnelle, le rétablissement du contrôle civil sur les militaires et la police, les réformes électorales, la résolution pacifique des désaccords politiques et la mise en place d'institutions à l'appui de la démocratie telles que la CEI, le Médiateur



(ombudsman), la Direction de la lutte contre la corruption et les crimes économiques (DCEO), l'Autorité des plaintes contre la police, etc. Néanmoins, le Lesotho reste confronté à des défis complexes.

- 2.10 Tout d'abord, on constate une menace persistante de conflit politique interne qui pourrait être alimenté par des tensions entre les partis et au sein d'entre eux pouvant dérouter le gouvernement de son fonctionnement normal. Deuxièmement, le pouvoir exécutif du gouvernement est dominant, sans être compensé de manière suffisante par un Parlement faible et sans être suffisamment tenu de rendre compte à des institutions de surveillance, qui lui sont subordonnés. Troisièmement, la fonction publique manque de capacité, est incapable de fournir des services publics de manière efficace et opère généralement sans être tenue de rendre compte. La décentralisation est incomplète, souffre de contraintes de capacité et se caractérise par des tensions invalidantes entre les conseils nouvellement créés et les autorités traditionnelles. La responsabilité des autorités, qui est problématique, est entachée de copinage et de corruption. En parallèle, les mécanismes de lutte contre la corruption sont faibles et inefficaces. Le manque de responsabilité est amplifié par l'incapacité du Lesotho à ratifier, transposer en droit interne, mettre en œuvre et présenter des rapports sur les divers accords, normes et codes internationaux qu'il a signés. Ceci s'accompagne de retards dans l'adoption de projets de loi visant à réformer le système judiciaire, et le fait que les politiques publiques sont adoptées, mais pas nécessairement mises en œuvre. Tous ces facteurs donnent au Lesotho l'image d'un pays qui ne parvient pas à honorer ses engagements.
- 2.11 D'autres défis émanent de la situation géographique et économique particulière du Lesotho. Il s'agit d'une économie d'enclave fortement dépendante de l'aide étrangère. Cette petite économie dépendante à l'extérieur est confrontée au risque de voir sa démocratie et son ordre du jour de gouvernance politique déterminés par de puissantes forces extérieures. Par conséquent, des questions se posent au sujet de la mesure dans laquelle le Lesotho peut définir et s'approprier ses politiques nationales et ses pratiques politiques, et si le pays peut résoudre les problèmes de la pauvreté, du chômage, du VIH et du sida afin de favoriser le développement. Cependant, la MEP reconnaît la volonté politique et la confiance des Basotho dans leur désir de surmonter les obstacles auxquels ils se trouvent confrontés et de se développer en tant que nation unie et prospère.
- 2.12 Le Panel du MAEP recommande que le Lesotho : soumette les accords internationaux à l'examen parlementaire et à la discussion avant adhésion, et fasse des efforts concertés pour ratifier et transposer en droit interne les dispositions des traités, conventions et pactes internationaux ; développe une architecture de paix nationale globale qui comprenne des structures et des institutions de gestion des conflits au niveaux de la nation, du district et de la communauté ; renforce les capacités de la CEI et des partis politiques en matière de gestion des conflits en élaborant des stratégies et mécanismes de dialogue entre les partis ; renforce la démocratie constitutionnelle et la séparation des pouvoirs en réitérant l'indépendance opérationnelle des différentes institutions de gouvernance ; réforme le Conseil d'État afin de refléter la composition et la dynamique du Lesotho en incluant des représentants de la société civile ; renforce le pouvoir judiciaire en augmentant le nombre de juges et de membres du personnel de soutien ; promulgue tous les projets de loi en attente ; revoit le processus de



décentralisation avec comme objectif d'identifier des mesures qui pourraient accélérer son institutionnalisation et fournir une certitude à l'égard de sa direction ; et améliore la promotion et la protection des droits humains et des libertés par la mise en place d'une commission des droits humains et en augmentant la sensibilisation aux questions des droits humains par l'éducation du public et la diffusion de l'information.

Gouvernance et gestion économique

- 2.13 Au cours de son histoire, l'élaboration de la politique économique au Lesotho a été influencée avant tout par la géographie, les arrangements d'intégration régionale et les arrangements commerciaux spéciaux. Compte tenu de l'impact considérable de ces facteurs, les gouvernements successifs au Lesotho se sont révélés (jusque récemment) peu enclins à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies de développement économique globales à long terme pour faire face aux principales contraintes à la croissance et au développement durable du pays.
- 2.14 Le Lesotho est principalement un pays de montagne avec des terres arables estimées à seulement 9 pour cent de sa superficie totale de 30 335 kilomètres carrés. Pourtant, l'agriculture fournit des emplois et des revenus à la majeure partie de la population du pays.
- 2.15 Le Lesotho est un pays enclavé à l'intérieur d'un même pays, l'Afrique du Sud. Ainsi, même en l'absence d'arrangements formels, les stratégies de développement du Lesotho, ainsi que les politiques d'investissement et de commerce, ont été étroitement influencées par celles de l'Afrique du Sud. Ceci constitue une bonne justification pour que le pays se livre à des arrangements d'intégration régionale. En plus de l'adhésion à la SADC, le Lesotho est signataire de la SACU et de la CMA, qui comprend l'Afrique du Sud, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland. Les arrangements de la SACU prévoient le partage des recettes douanières entre les pays membres selon une formule convenue. Les revenus de la SACU représentaient plus de 50 pour cent des recettes publiques au Lesotho tous les ans pendant la période 2002-2008 et sont donc un déterminant majeur des dépenses publiques comme de l'administration fiscale.
- 2.16 Selon l'arrangement de la CMA, la Banque centrale sud-africaine détermine le taux de change du rand et le loti est maintenu à parité avec le rand, qui est aussi une monnaie légale au Lesotho. La CMA permet également la libre circulation des capitaux entre les États membres. Ceci réduit les coûts de transaction et le risque de change en matière de commerce entre le Lesotho et l'Afrique du Sud, diminue la volatilité des taux de change en rattachant la monnaie nationale à une devise relativement stable, et encourage la discipline budgétaire et l'amélioration de la gestion des réserves au Lesotho. Le taux d'intérêt et la dynamique de l'inflation au Lesotho et en Afrique du Sud sont ainsi étroitement liés. Toutefois, les arrangements institutionnels de la CMA ne permettent pas la poursuite d'une politique de taux de change indépendante de la part du Lesotho. Le rôle de la politique monétaire se limite au maintien de la stabilité des prix et de réserves internationales adéquates pour soutenir le taux de



change rand/loti. La Banque centrale du Lesotho utilise également des opérations sur le marché monétaire pour contrôler la liquidité intérieure par la vente et l'achat de bons du Trésor.

- 2.17 D'autres arrangements externes ont une incidence sur la gouvernance et la gestion économique au Lesotho, notamment l'Accord multifibres (AMF) et l'AGOA.
- 2.18 En dépit de ses contraintes physiques et des restrictions sur la portée des politiques économiques indépendantes, le cadre politique et les stratégies de développement du Lesotho qui sont adoptés au sein de ces arrangements ont généralement réussi à maintenir la stabilité macroéconomique, favorisant ainsi la croissance économique et la création d'emplois, et donc la réduction de la pauvreté. Le produit intérieur brut (PIB) réel par habitant a augmenté à un taux annuel moyen de 3,86 % entre 1990 et 2006. Dans le même temps, le cadre macroéconomique a aidé le Lesotho à maîtriser l'inflation en la maintenant à un faible taux, à un seul chiffre, pendant presque toute la dernière décennie. En outre, le pays a maintenu des excédents budgétaires et de la balance des paiements depuis 2004 environ.
- 2.19 Le Lesotho a mis en œuvre diverses réformes et mesures dans le secteur financier visant à éliminer les rigidités structurelles de ce secteur et à accroître les prêts bancaires au secteur privé. Ces mesures incluent la création d'un tribunal de commerce, la promulgation de la Loi sur les établissements financiers (FIA) et la Loi sur la Banque centrale, qui restructure l'ancienne Banque du Lesotho, et la création de la Société de développement national du Lesotho (LNDC) et de la Société de développement des entreprises Basotho (BEDCO). Pourtant, l'accès au crédit reste limité, en particulier dans les zones rurales et pour les entreprises autochtones, et l'intermédiation financière est faible. Toutes les grandes banques commerciales du Lesotho sont affiliées à des banques mères en Afrique du Sud. En raison de considérations de risque et de rendement, les banques commerciales préfèrent investir davantage dans des bons du Trésor que dans des prêts à des investisseurs privés.
- 2.20 Au fil des ans, le Lesotho s'est trop reposé sur les recettes de la SACU comme principale source de revenus, car la contribution des recettes intérieures reste faible. Le budget public est marqué par une forte dépendance à l'aide et aux recettes de la SACU et de faibles taux de mise en œuvre, surtout en termes de dépenses en capital. De forts excédents budgétaires enregistrés entre 2003 et 2008 n'étaient qu'un reflet de l'incapacité à mettre en œuvre des projets selon les plans. En conséquence, les dépenses publiques réelles sont souvent biaisées en faveur des postes de dépenses courantes, et des retards dans la mise en œuvre des projets signifient que les déficits d'infrastructure continuent de limiter les possibilités d'investissement et de prestation de services efficaces. D'année en année, une sous-utilisation du budget est généralement signalée par les ministères. Ceci peut donner l'impression d'une prudence budgétaire, mais, en réalité, ce n'est rien de plus qu'une capacité limitée de la part de ces ministères à mettre en œuvre leurs propositions budgétaires.
- 2.21 Les accords d'intégration régionale impliquent que les producteurs comme les travailleurs au Lesotho ont un accès illimité aux grands marchés sud-africains de produits et du travail. Le nombre de Basotho travaillant dans le secteur minier en Afrique du Sud était de 127 000 en 1990 et 50 100 en 2007. Ces



travailleurs transfèrent plus de 70 pour cent de leurs revenus annuels (estimés à 3,5 millions en 2007) au Lesotho, principalement pour soutenir leurs familles. Les sociétés sud-africaines et les banques sont une source importante d'investissement et de capital ainsi que d'emploi au Lesotho. Les transferts des migrants sont actuellement en diminution à la suite de licenciements de mineurs Basotho en Afrique du Sud. Ceci aggrave encore une situation du chômage déjà critique. Le taux de chômage reste gravement élevé, autour de 30 pour cent, tandis que la pauvreté reste forte, à un taux estimé de 56,7 pour cent en 2007.

- 2.22 Le cadre politique au Lesotho est fondé sur certains piliers principaux. Il s'agit du cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), Vision 2020 et la nouvelle stratégie de croissance. Tous ces piliers combinés forment un cadre pour la planification, la croissance accélérée et soutenue, le développement du secteur privé et la réduction de la pauvreté. Récemment, le gouvernement a mis en place le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) comme moyen d'améliorer les liens entre les processus budgétaires et les stratégies globales de développement telles que le DSRP et les OMD. Le CDMT a été mis en œuvre dans certains ministères de tutelle lors de la préparation du budget 2005-2006.
- 2.23 Afin de développer un cadre institutionnel propice à l'accélération de la croissance et à l'amélioration de la prestation de services, le Lesotho a promulgué la Loi sur les collectivités locales, ainsi que certaines réglementations, et a organisé les élections des conseils locaux en 2005. Cependant, les structures des collectivités locales restent très dépendantes du gouvernement central. Elles ont consolidé les budgets et les plans de développement mais le gouvernement n'a pas encore harmonisé les lois et réglementations leur permettant d'exercer leurs fonctions de recouvrement des recettes.
- 2.24 Bien que le Lesotho ait adopté de nombreuses réformes politiques et institutionnelles afin d'améliorer la transparence, la prévisibilité et la crédibilité des politiques économiques, d'importantes lacunes de mise en œuvre persistent. Ces lacunes sont perceptibles en termes de prestation de services et de mise en œuvre du budget. Les limites en termes de capacités humaines et institutionnelles sont en grande partie responsables de ces lacunes. Le processus d'élaboration du budget est une prérogative exclusive du gouvernement. La participation des intervenants n'a lieu qu'après la ratification du processus par le Parlement.
- 2.25 Le Lesotho a adopté plusieurs réformes institutionnelles visant à améliorer la gestion du secteur public. Il n'est pas rare que la gestion des finances publiques et la redevabilité ne parviennent pas à correspondre aux exigences institutionnelles. Les ministères sont souvent incapables de présenter des comptes en temps opportun aux contrôleurs et des préoccupations existent concernant le manque de volonté politique de la part du Parlement et du gouvernement pour les forcer à respecter leurs obligations légales.
- 2.26 De même, le pays a adopté de nombreuses lois et statuts et a mis en place des institutions telles que le Comité des comptes publics (PAC), la DCEO et le Bureau du vérificateur général (BVG) pour lutter



contre la corruption et le blanchiment d'argent. Mais, les plus grands défis se situent dans la lenteur d'application de ces lois. Des défis institutionnels graves sont présents en matière de lutte contre la corruption, notamment la faible application, un manque de personnel et les ressources limitées des organismes de lutte contre la corruption. En effet, l'insuffisance des capacités humaines semble être un facteur qui limite l'efficacité de tous ces organes.

- 2.27 Alors que les accords actuels d'intégration institutionnelle du Lesotho limitent la portée d'une politique économique indépendante, ils confèrent des avantages significatifs au Lesotho. Les dispositions facilitent les activités commerciales, d'investissement et transfrontalières telles que le tourisme. En plus de la recette annuelle de plus de 50 pour cent de ses recettes publiques provenant du fonds de la SACU, le Lesotho reçoit entre 40 et 60 millions de rands par an en compensation des rands en circulation dans le pays.
- 2.28 L'accord d'intégration régionale est sans doute optimal pour le Lesotho à la lumière de sa taille et de sa situation géographique à l'intérieur de l'Afrique du Sud. Le défi du Lesotho est de concevoir et mettre en œuvre des politiques appropriées pour lui permettre de participer de manière plus significative aux accords d'intégration économique et d'élargir sa base de marché. En plus de poursuivre des accords commerciaux préférentiels, trouver un créneau et stimuler la concurrence sont des éléments essentiels au progrès à cet égard.
- 2.29 Le Panel du MAEP recommande que le Lesotho améliore la collecte et la compilation de données en temps opportun, cohérentes et conformes aux normes internationales. Le pays doit également poursuivre ses efforts dans des domaines tels que : la formulation et la mise en œuvre des politiques ; la mobilisation des ressources intérieures et une meilleure utilisation des recettes ; l'amélioration de l'environnement de l'investissement afin d'attirer les investissements nationaux et étrangers ; le renforcement des capacités pour une meilleure gestion du secteur public ; la mise en œuvre de la décentralisation ; le renforcement des institutions de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent ; et la promotion des stratégies visant à maximiser les avantages de l'intégration régionale et à atténuer son impact négatif se manifestant sous forme de chocs externes sur l'économie nationale.

Gouvernance d'entreprise

- 2.30 La Lesotho souscrit aux huit normes et codes internationaux et régionaux d'évaluation de la gouvernance d'entreprise, mais on constate un manque de progrès accomplis en termes de mise en œuvre. Il n'existe pas de code national de gouvernance d'entreprise. Quelques institutions sont actives dans la promotion de la gouvernance d'entreprise, notamment la Banque centrale du Lesotho et de l'Institut des comptables du Lesotho (LIA), mais, dans l'ensemble, le niveau de sensibilisation concernant les questions de gouvernance d'entreprise et de responsabilité sociale des entreprises (RSE) est faible.



- 2.31 L'environnement des affaires au Lesotho se compose du secteur privé et des organismes parapublics. Le secteur privé se compose du transport, de la fabrication, de l'exploitation minière, des services bancaires et financiers, ainsi que de la fourniture de biens et services. Le profil des entreprises du Lesotho se décompose comme suit : micro (65 pour cent), petite (20 pour cent), moyenne (12 pour cent) et grande (3 pour cent). Parmi ces entreprises, 75 pour cent opéraient dans les services, 24 pour cent dans la fabrication et 1 pour cent dans l'industrie primaire. En ce qui concerne la possession d'entreprises, il a été rapporté en 2006, que les Basotho possédaient 69,4 pour cent, les Asiatiques 16,5 pour cent, les Sud-Africains 5,9 pour cent et les autres 8,2 pour cent des entreprises.
- 2.32 Le cadre juridique et réglementaire régissant l'activité des entreprises comprend les lois suivantes : l'Ordonnance sur les entreprises commerciales (1993) ; le Règlement sur les entreprises commerciales (1999) ; la FIA (1999) ; l'Ordonnance sur les prêteurs (1989) ; la Loi sur les sociétés (1967, telle qu'amendée en 1984 et 1989) ; la Proclamation sur les partenariats (1957) ; et la Proclamation sur l'insolvabilité (1957). Le régime fiscal est régi par trois lois, à savoir la Loi sur les douanes et accises (1982), la Loi de l'impôt sur le revenu (1993) et la Loi de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 2001. L'efficacité des lois ci-dessous est entravée par l'archaïsme de la plupart des lois. De façon louable, un certain nombre de lois sont actuellement en cours de révision, notamment la Loi sur les sociétés de 1967, la Loi sur les comptables et de la Loi sur l'assurance. Plusieurs autres lois concernant les entreprises, telles que la législation sur les créanciers et la concurrence, sont également en cours d'adoption. Dans l'ensemble, cependant, la lenteur du processus législatif est disproportionnée, en raison notamment de contraintes de capacité et de l'inertie institutionnelle. Par exemple, la révision de la Loi sur les sociétés et de la Loi sur les terres a pris plus de cinq ans.
- 2.33 D'autres éléments pesant sur un environnement favorable aux entreprises comprennent l'insuffisance des infrastructures et du développement du capital humain, la faiblesse des capacités de gestion du développement, l'impact du VIH et du sida, ainsi que les faiblesses institutionnelles, notamment la fragilité des droits de propriété, les retards dans la résolution des différends commerciaux et un accès insuffisant au financement.
- 2.34 La constitution du Lesotho, à l'article 36, charge le pays de la protection de l'environnement, et le pays adhère à des conventions internationales sur l'environnement, notamment la Déclaration de Rio des Nations Unies de 1992. Néanmoins, le Lesotho est toujours confronté à des défis environnementaux tels que la pollution, l'expansion des implantations urbaines, l'exploitation minière incontrôlée et la mauvaise gestion des déchets.
- 2.35 Les normes du travail au Lesotho sont généralement considérées comme étant relativement bonnes. Cette situation est attribuable aux efforts individuels et collectifs accomplis par le gouvernement, des syndicats et des acheteurs internationaux, tels que l'organisation non gouvernementale (ONG) néerlandaise Clean Clothes Campaign. Bien que le régime du droit du travail au Lesotho soit très solide, il est nécessaire d'en améliorer l'application. Des participants à l'étude ont mentionné des usines de textiles et de vêtements où des conditions de travail en toute sécurité ne sont pas toujours



maintenues. En outre, un taux d'infection extrêmement élevé du VIH et du sida chez les ouvriers de l'habillement a conduit à des conflits sur les avantages sociaux tels que les congés maladie et ceux pour un décès.

- 2.36 Des organisations comme la Lesotho Highlands Development Authority (LHDA) ont mis en place des programmes de responsabilité sociale tels que les évaluations d'impact environnemental (EIE) pour atténuer l'effet des projets sur les personnes et l'environnement, ainsi que des programmes de développement pour aider les communautés en matière de projets générateurs de revenus. Les chambres du textile et des affaires, grâce à des initiatives sur le VIH et le sida, s'occupent de la prévention, de la prise en charge et du traitement des travailleurs et de leurs familles. Néanmoins, la RSE est toujours largement considérée comme de la philanthropie et pas assez structurée pour faire face aux défis sociaux auxquels le pays est confronté.
- 2.37 En termes de partenariats public-privé (PPP), le domaine est encore embryonnaire. Néanmoins, le ministre des Finances, dans son discours du budget de l'exercice 2009-2010, a formulé l'intention du gouvernement du Lesotho de définir un cadre clair pour l'utilisation des PPP pour financer et exploiter des projets d'infrastructures publiques aux fins de fournir des services publics. Bien que les relations entre le secteur privé et le gouvernement se soient améliorées au fil des ans, selon la Chambre de commerce et d'industrie du Lesotho (LCCI) et la Chambre de commerce Mohloli (MCB), le secteur privé est d'avis qu'il ne dispose pas des forums consultatifs requis pour influencer les décisions du gouvernement.
- 2.38 Le fameux LHWP qui a impliqué des acteurs à la fois locaux et internationaux a attiré l'attention mondiale sur les efforts du pays en matière de lutte contre la corruption. Le Lesotho a adopté (en 1999) la Loi de prévention de la corruption et des crimes économique (PCEO), administrée par la DCEO. Une législation relative au blanchiment d'argent est en vigueur. Un Bureau du Médiateur a été créé en 1996. Malgré l'existence de ces mesures et institutions, le ressenti est que la corruption est toujours un problème au Lesotho et est en hausse.
- 2.39 En ce qui concerne le traitement par les sociétés des personnes consultées, le rapport souligne les insuffisances de l'archaïque Loi sur les sociétés, à la suite de laquelle la Loi est incapable de fournir une mise à jour et une large protection des droits des actionnaires. Les droits de la concurrence, les droits de protection des consommateurs et les droits de la propriété intellectuelle et des créanciers, ont des cadres juridiques faibles et archaïques ou ne sont prévus par aucune loi.
- 2.40 La responsabilisation des sociétés, des administrateurs et des directeurs est faible, à cause de cadres juridiques et réglementaires et d'organismes d'application insuffisants. Selon le rapport du Contrôleur général, de nombreux ministères du gouvernement ne sont pas à jour avec leurs comptes et certains, notamment les entreprises publiques, tenaient des registres comptables incomplets ; d'où la publication de rapports d'audit sous réserve. Bien que l'on constate des améliorations notables dans la nomination des administrateurs de société, les parties prenantes ont indiqué que beaucoup de choses restaient



encore à faire pour veiller à ce que les administrateurs soient nommés en temps utile et en se fondant sur le mérite.

- 2.41 Les conclusions de la MEP ont révélé l'inertie institutionnelle présente pour les cinq objectifs, notamment en matière de normes et de codes. Une tendance identifiée par la MEP était celle d'un grand nombre d'initiatives en cours de lancement, mais qui ne sont jamais menées jusqu'au bout. Le cadre législatif et le long processus de révision des lois ont déjà été évoqués. La mise en place d'un organisme national de réglementation de la gouvernance d'entreprise a pris cinq ans à se concrétiser. Le processus de mise en place d'un tribunal de commerce, bien qu'il ait vu le jour, a également pris trop de temps et est encore, au mieux, un chantier en cours. Cette situation prévaut également en ce qui concerne la mise en place du guichet unique, dont le déploiement est jugé trop lent.
- 2.42 Le Panel du MAEP recommande que le gouvernement du Lesotho finalise et adopte plusieurs lois en attente relatives à la promotion de la bonne gouvernance d'entreprise, telles que la Loi sur les sociétés. Des efforts doivent également être accomplis pour développer un code national de gouvernance d'entreprise et conclure la création d'un organisme chargé de la promotion de la bonne gouvernance d'entreprise dans le pays. Avant tout, on constate un besoin en sensibilisation et en diffusion de l'information en matière de gouvernance d'entreprise et de RSE. Le secteur privé pourrait jouer un plus grand rôle à cet égard.

Développement économique et social

- 2.43 Le Lesotho est une économie à prédominance rurale, 76 pour cent de sa population vivant dans les zones rurales. Le pays est doté de ressources naturelles très limitées, notamment en termes de terres agricoles et de pâturages, mais est riche en eau et, dans une moindre mesure, en diamants et autres minéraux. Les terres arables sont limitées, car le pays est essentiellement montagneux ou incultivable. La pauvreté est très répandue au Lesotho, avec environ 56,7 pour cent de la population vivant sous le seuil de pauvreté. L'espérance de vie est estimée à 42 ans. En outre, le taux de croissance de la population est en baisse, en lien avec la forte prévalence du VIH et du sida (23,2 pour cent ou 270 000 adultes), ce qui signifie que les ressources humaines limitées du Lesotho s'épuisent progressivement.
- 2.44 Par le biais de divers programmes et stratégies au niveau national, le gouvernement du Lesotho s'est engagé, au fil des ans, à améliorer les conditions de vie de son peuple et le bien-être de la société Basotho, ainsi qu'à cibler une répartition plus équitable des gains en termes de richesse et de développement pour son peuple. Vision 2020, adoptée en 2005, a souligné la détermination du gouvernement à atteindre un certain nombre d'objectifs nationaux, ainsi qu'à fournir un cadre permettant d'articuler les différentes stratégies et programmes pour étayer ce point de vue collectif. Néanmoins, le Lesotho est limité par l'environnement des ressources géographiques, économiques et humaines restrictives dans lequel il se trouve. Le pays est totalement entouré par l'Afrique du Sud, son principal partenaire commercial. Le pays est fortement tributaire de sa part des recettes de la SACU et des envois de fonds issus de la main-d'œuvre Basotho employée en Afrique du Sud. Une proportion



importante de la formation de capital fixe soit appartient à des étrangers, soit est financée par des prêts et dons extérieurs. La volonté du gouvernement est de renforcer le secteur de l'exportation au sein de la SACU et de la SADC et au-delà sur le marché américain grâce aux accords de l'AGOA. Ceci a contribué à élargir l'environnement économique extérieur du pays. En outre, la pénétration des exportations du Lesotho sur les marchés mondiaux dépendra de la compétitivité des produits du pays.

- 2.45 Les efforts du pays pour parvenir à l'autosuffisance et au développement durable, atteindre les cibles et les objectifs des OMD, améliorer la capacité des services de base, et diversifier et élever le niveau de vie des personnes en général sont dans une large mesure conditionnés par les facteurs mentionnés ci-dessus. Le Lesotho atteint un certain degré d'autonomie en ce qu'il maintient des taux de dépenses publiques relativement faibles, ainsi qu'un faible pourcentage du financement externe des dépenses totales du gouvernement, et obtient des envois de fonds de travailleurs Basotho en Afrique du Sud, des recettes de la SACU et des flux d'IDE. Il existe cependant des zones critiques où des progrès ont été considérés comme assez limités. L'insécurité alimentaire, par exemple, est chronique et le pays importe actuellement environ 70 pour cent de ses besoins alimentaires. L'économie est peu diversifiée, même avec la croissance récente du secteur de la fabrication. Le secteur agricole, lui-même fortement caractérisé par une culture à faible productivité des petits exploitants, souffre d'une importante dégradation des sols. La récente politique de développement de production agricole en masse (block farming) peut contribuer à une percée dans la production alimentaire et peut encourager le développement d'agro-industries. La diversification économique exigerait également l'utilisation de zones dans lesquelles le Lesotho dispose d'un avantage comparatif naturel, tel que le tourisme et l'eau.
- 2.46 L'engagement du gouvernement à atteindre des objectifs de développement est incorporé dans la Constitution, Vision 2020, la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et d'autres stratégies et programmes sectoriels. Le gouvernement a également signé et ratifié tous les codes et normes dans le cadre du MAEP pour le développement socioéconomique. La conformité avec plusieurs des normes et des codes est cependant mitigée. Il existe néanmoins des réalisations visibles dans la promotion de la protection sociale, qui comprennent, entre autres succès, l'établissement de la pension de vieillesse pour les personnes âgées de 75 ans ou plus. L'initiative est historiquement la deuxième de ce type en Afrique sub-saharienne.
- 2.47 La pauvreté généralisée et les fortes inégalités de revenu dans le pays suggèrent qu'une grande partie de la société ne peut parvenir à l'autonomie individuelle ou collective. Environ 56,6 pour cent de la population est considérée comme pauvre. La pauvreté est répandue dans les régions rurales comme dans les centres urbains et est aggravée par de forts taux de chômage amplifiés par l'étendue des licenciements des mineurs Basotho en Afrique du Sud. Aucun mécanisme fiable ne semble être en place pour absorber ces rapatriés de façon productive. Le gouvernement a cependant mis en place quelques initiatives pour former les jeunes et les personnes handicapées, en particulier pour les aider à créer leurs propres entreprises en améliorant leurs compétences dans des domaines de base. Malgré tous ces efforts, les liens entre faible productivité, pauvreté et chômage ne pourraient être traités de

manière efficace que par la diversification, la modernisation et la naissance d'une transformation radicale de l'économie du Lesotho.

- 2.48 Le Lesotho a fait certains efforts pour atteindre les cibles et les objectifs des OMD. Des succès notables sont constatés. Des progrès significatifs ont été accomplis en termes d'éducation universelle (taux d'achèvement au primaire, etc.), d'égalité des sexes et de durabilité environnementale. Le pays est cependant sérieusement en retard en termes d'indicateurs relatifs à la pauvreté, à la mortalité infantile et à la tuberculose (TB). La pandémie du VIH et du sida constitue la contrainte la plus importante et la plus dévastatrice sur le développement du pays et son avenir. Le Lesotho a enregistré le troisième plus fort taux de prévalence du VIH et du sida, compris entre 28,9 pour cent et 31,7 pour cent, après le Botswana et le Swaziland. Le VIH et le sida sont concentrés de façon disproportionnée dans les zones urbaines. La réponse du gouvernement par le biais d'un Plan stratégique national sur le VIH et le sida a été efficace et est largement saluée par les personnes consultées. Les indicateurs de santé sont également préoccupants, en particulier dans les domaines de la mortalité des moins de 5 ans et de la mortalité maternelle.
- 2.49 On a constaté des réussites louables dans les domaines de l'enseignement primaire, mais de bien moins bons résultats au niveau de l'éducation préscolaire, secondaire et tertiaire. Les taux nets de scolarisation au niveau de l'enseignement primaire étaient environ 72 pour cent en 2006. L'inscription des filles est généralement plus élevée que celle des garçons à tous les niveaux, sauf au niveau du primaire, où la parité a été atteinte. Le gouvernement a mis en place l'enseignement primaire gratuit en 1999, et a débuté la mise en œuvre de la politique en 2000 en supprimant progressivement les frais de scolarité. Plus d'un million de manuels scolaires et autres matériels pédagogiques ont été fournis gratuitement aux écoles. Les allocations budgétaires annuelles pour l'éducation ont également été progressivement relevées, de 18 pour cent en 2003-2004 à 26 pour cent en 2007-2008. Dans le but d'inciter à l'augmentation des inscriptions, les enfants des écoles primaires ont reçu des repas gratuits. Le Lesotho progresse vers un enseignement primaire obligatoire.
- 2.50 Des progrès dans la fourniture d'eau potable ont été constatés. Environ 74 pour cent de la population a accès à l'eau potable par le biais de diverses méthodes d'approvisionnement en eau, notamment les points de distribution. L'assainissement a pris du retard, en particulier parmi les communautés les plus pauvres. Le pays dispose également d'un faible niveau d'accès à l'énergie, notamment à l'électricité, même s'il est doté de ressources énergétiques renouvelables et non renouvelables. La capacité du pays à répondre à ses besoins d'approvisionnement en électricité a diminué et le Lesotho pallie actuellement à ces insuffisances grâce à l'électricité provenant du Mozambique et d'Afrique du Sud. Un programme national d'électrification, couvrant les 15 prochaines années, doit se traduire par une augmentation substantielle de l'approvisionnement en électricité. Un autre stimulant apporté aux infrastructures du pays est le développement de la Stratégie d'information et de communication. La nouvelle politique de technologie de l'information et de la communication (TIC) doit fournir un cadre pour stimuler le développement d'infrastructures évoluées afin d'aider à créer un environnement plus favorable pour le secteur privé et les IED.



- 2.51 Les efforts déployés pour atteindre l'égalité des sexes sont particulièrement remarquables au Lesotho. La promulgation de la Loi sur les terres (1979) a autonomisé les femmes et leur a permis d'avoir un accès équitable à la terre. On constate de façon générale une forte volonté politique de promouvoir l'égalité des sexes au Lesotho. La nomination de neuf femmes au sein du Gouvernement, ce qui équivaut à une représentation de 36 pour cent, est à mettre au crédit des pouvoirs publics. Les femmes sont également bien représentées dans les conseils de district et les conseils locaux. Les femmes représentaient en effet environ 58 pour cent des conseillers élus aux conseils locaux en 2005.
- 2.52 La participation des parties prenantes dans le processus de développement, bien que fortement mise en valeur par le gouvernement, et largement préconisée par les communautés et les ONG, doit devenir une réalité. Les parties prenantes sont les organes vitaux de la prise de décision et doivent être habilités à devenir des instruments efficaces de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des programmes. Le processus de consultation est généralement perçu comme partant du sommet vers la base. Une stratégie de communication plus éclairée et plus efficace est essentielle pour traiter ce problème.
- 2.53 Le Panel du MAEP demande instamment la finalisation et la mise en œuvre du projet de stratégie de croissance, qui a le potentiel de traiter les problèmes liés à l'absence de diversification, d'aborder la productivité agricole et d'aborder la promotion du développement socioéconomique en général. D'autres recommandations clés contenues dans le rapport évoquent la nécessité de : renforcer les capacités des ressources humaines ; améliorer la redevabilité du secteur public pour améliorer la prestation de service ; améliorer la scolarisation, en particulier chez les garçons ; favoriser l'accès aux traitements antirétroviraux ; améliorer l'accès à l'électricité et à d'autres besoins de base ; et approfondir une large participation dans le processus de développement.

3 Bonnes et meilleures pratiques

- 3.1 Lors de l'examen du Lesotho, quatre meilleures pratiques ont été identifiées et sont brièvement décrites ci-dessous :

Les réformes du secteur de la sécurité

- 3.2 Les réformes du secteur de la sécurité ont impliqué l'établissement d'un contrôle civil des militaires et de la police, en conformité avec le rétablissement d'un système démocratique depuis 1993. Les réformes du secteur de la sécurité ont également entraîné des mesures visant à dépolitiser et professionnaliser



les services de sécurité. Ces mesures ont contribué à l'établissement d'une paix et d'une stabilité relatives au sein du système politique.

Monarchie constitutionnelle

- 3.3 La Constitution du Lesotho de 1993 a établi la monarchie constitutionnelle et a déclaré la Constitution comme la loi suprême du pays. Ce fut l'affirmation de la confiance et du respect que les Basotho ont pour leur forme traditionnelle de gouvernance, ainsi que la confiance que cette forme puisse coexister avec un système étatique provenant d'influences étrangères. Les dispositions constitutionnelles ont défini les fonctions, les responsabilités et les rôles du roi par rapport aux autres organes de gouvernance ; par conséquent, ils ont fourni un cadre de relations de travail réglementé et prévisible qui a réduit les incertitudes politiques et les conflits potentiels qui pourraient déstabiliser la nation.

Réforme du système électoral

- 3.4 La CEI a été établie lors d'un amendement constitutionnel en 1997. Elle est responsable de l'administration des élections de l'Assemblée nationale et des collectivités territoriales et de l'administration des référendums. En 2002, un système de RPM a été adopté après des consultations approfondies entre les partis politiques et d'autres parties prenantes. Le système combine les élections par circonscription de 80 membres du Parlement élus selon le principe du système majoritaire à un tour et un système compensatoire de représentation proportionnelle pour 40 de ses membres. Le compromis négocié est particulièrement reconnu comme ayant affirmé la maturité des Basotho en termes de dialogue ouvert et de solutions qui leurs sont propres pour résoudre les conflits politiques. L'amélioration de l'inclusion politique, l'élargissement de la représentation, et la légitimité conférée des pratiques politiques est à mettre au crédit de la réforme électorale. Tous ces facteurs peuvent avoir contribué à la paix et la stabilité relatives vécues depuis 2002.

Promotion des droits des femmes

- 3.5 Le Lesotho a créé des institutions, adopté des lois et défini des politiques visant à promouvoir les droits des femmes. La Loi sur la capacité juridique des personnes mariées (Loi n°9 de 2006) élimine dans les faits la discrimination contre les femmes dans tous les domaines de la vie (sauf en ce qui concerne l'héritage), notamment contre les femmes mariées selon le droit coutumier. En 2000, une Unité de protection de l'égalité des sexes et de l'enfance et a été créée. La Loi portant modification de la Loi sur les collectivités territoriales de 2004 (article 4, paragraphe 3) exige que 30 pour cent des sièges des conseils locaux soient réservés à la représentation des femmes. Ces réformes ont amélioré l'égalité des sexes et la représentation politique des femmes dans le système politique.

- 4.1 L'examen thématique a révélé neuf sujets récurrents ayant un impact sur tous les domaines de la gouvernance et qui, pour trouver des solutions, nécessitent une intervention holistique. Ceux-ci incluent les éléments suivants :

La mise en œuvre des codes et des normes

- 4.2 Selon le Rapport d'auto-évaluation de pays (CSAR), le Lesotho a adhéré à la plupart des normes et codes de gouvernance internationaux et régionaux décrits dans le questionnaire du MAEP pour chaque domaine thématique de gouvernance, mais n'a pas fourni d'informations détaillées sur l'ampleur de la ratification et de la transposition en droit interne des normes et des codes.

Baisse de la croissance de la population

- 4.3 La baisse de la croissance de la population du Lesotho est un phénomène unique pour un pays en développement. Les causes possibles de la baisse de la croissance de la population sont l'émigration, la baisse des taux de fertilité, l'augmentation de la mortalité, la diminution de l'espérance de vie à la naissance et la pandémie du VIH et du sida. Si les tendances actuelles se poursuivent, le Lesotho sera confronté à la menace inquiétante d'un arrêt de la croissance de la population, ou même à un déclin au-dessous du seuil de renouvellement. Ces prévisions doivent être un sujet de grave préoccupation pour le pays. Des politiques urgentes destinées à inverser ces tendances de taux de croissance de la population sont nécessaires.

Lacunes dans la mise en œuvre de la prestation de services et des politiques

- 4.4 La MEP a constaté que la prestation de services publics était inefficace et que la mise en œuvre des politiques était une faiblesse majeure de la gouvernance au Lesotho, ce qui mérite des mesures correctives urgentes et résolues. Dans le secteur public, ceci est dû à un certain nombre de facteurs, notamment le manque de technologie, la mauvaise gestion, un mauvais environnement de travail et une faible motivation du personnel. La prestation de services est également limitée par la confusion des responsabilités, car de nombreux rôles se chevauchent entre les ministères, les services et les divisions. Ceci résulte sur des luttes de pouvoir et des conflits entre les ministères. La mauvaise coordination au sein du gouvernement conduit à une mauvaise planification intégrée. La mise en œuvre du budget est un autre domaine dans lequel la prestation de services est jugée mauvaise.

Décentralisation

- 4.5 Le Lesotho a les cadres juridiques et politiques permettant la décentralisation et a mis en place un certain nombre de structures à cet égard, notamment les conseils locaux. La décentralisation doit



pourtant faire face à des défis importants : l'insuffisance des capacités des parties prenantes, depuis les conseillers jusqu'au personnel des conseils et aux ministères de tutelle au niveau du district, pour servir les communautés ; la mauvaise décentralisation fiscale ; le manque de ressources pour le développement des infrastructures des districts et des communautés, telles que les routes secondaires, les ponts, l'approvisionnement en eau des villages, etc. ; et les tensions non résolues entre les conseils nouvellement créés et les chefs traditionnels, en particulier dans le domaine de l'attribution des terres et des sites.

Redevabilité publique et corruption

- 4.6 La faible redevabilité des fonctionnaires a un impact négatif sur la prestation de service public. Un fort degré de prévalence de la corruption est également ressenti. Pour lutter contre la corruption et le renforcement de la responsabilité publique, le Lesotho doit envisager la refonte des systèmes de comptabilité, d'audit et de remise de rapports publics. La clarification des rôles et des responsabilités des institutions de prestation de services, le renforcement de leurs capacités et les ressources suffisantes leur permettront également d'améliorer l'efficacité et ainsi la redevabilité publique. En ce qui concerne plus spécifiquement la corruption, il est nécessaire de renforcer les capacités de l'agence de lutte contre la corruption, de redéfinir son mandat et de rationaliser ses fonctions afin qu'elle se consacre uniquement à la lutte contre la corruption.

Dépendance excessive à l'aide

- 4.7 La dépendance à l'aide rend le Lesotho très vulnérable aux évolutions défavorables de l'économie mondiale, en particulier chez les pays donateurs. La forte dépendance à l'aide, en particulier le financement de la formation de capital, pourrait également poser des risques à long terme pour le Lesotho en termes de promotion de la politique de financement du développement durable et de la planification efficace du développement. Afin de réduire la vulnérabilité potentielle découlant de la dépendance excessive à l'aide, le gouvernement du Lesotho doit essayer d'élargir l'assiette fiscale et d'améliorer l'efficacité du recouvrement des impôts.

Chômage et travailleurs migrants

- 4.8 Des niveaux élevés de chômage ont marqué depuis longtemps le paysage économique et social du Lesotho. Historiquement, la migration de travail des Basotho en Afrique du Sud a contribué à la réduction du chômage au Lesotho. Actuellement, le grand nombre de travailleurs migrants Basotho licenciés pose des défis économiques et sociaux. Le Panel du MAEP recommande plusieurs mesures visant à stimuler les offres d'emploi intérieures, notamment le développement d'entreprises autochtones. Il est nécessaire de se concentrer sur le développement d'instruments et de mesures fondés sur le principe de la maximisation de l'avantage comparatif pour attirer les industries sud-africaine et pénétrer les marchés d'Afrique du Sud. Dans le contexte de la libre circulation des



travailleurs et des capitaux, le Lesotho doit également entamer des négociations avec le gouvernement sud-africain et les employeurs pour réviser les politiques et éviter d'éventuels licenciements discriminatoires de travailleurs Basotho.

La pandémie du VIH et du sida au Lesotho

- 4.9 Le Lesotho a la troisième prévalence du VIH la plus élevée dans le monde, actuellement chiffrée à 23,2 pour cent, et on estime qu'il existe (en 2007) 62 nouvelles infections et environ 50 décès chaque jour. Les principales parties prenantes (partenaires du gouvernement et de développement) reconnaissent que la pandémie du VIH est une menace majeure pour la survie du pays, étant donné sa modeste population de 1,8 million d'habitants et un faible taux de croissance de la population de 0,1 pour cent. Le gouvernement du Lesotho a mis en œuvre plusieurs stratégies de prévention du VIH, notamment des campagnes de sensibilisation, des initiatives de prévention du VIH sur les lieux de travail, le ciblage de groupes à haut risque, la prévention de la transmission mère-enfant, la circoncision masculine, et le changement de comportement. Mais il est également vrai que le comportement sexuel est enraciné dans des attitudes et les croyances traditionnelles puissantes qui sont difficiles à changer.

Le Lesotho comme économie politique d'enclave

- 4.10 Une des conséquences de son enclavement est que le Lesotho a peu d'alternatives de développement. Il est limité par sa petite taille et ses faibles dotations en ressources. Le Lesotho, donc, est face à une vulnérabilité considérable qui pourrait être une source d'instabilité, issue d'un protectionnisme sud-africain et de chocs exogènes de l'économie mondiale. Politiquement, le Lesotho est très limité ; l'Afrique du Sud a, à une époque, fermé ses frontières au milieu des années 1980 dans le but d'influencer les décisions politiques du Lesotho. L'effet global est que le Lesotho est fortement limité dans sa capacité à définir des politiques de développement autonomes et durables.