



**BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT
FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**



ROYAUME DU LESOTHO

PROFIL DE GOUVERNANCE

**DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS PAYS
Région Nord, Est et Sud
Janvier 2006**

Table des matières

| | |
|---|-------------|
| RESUMÉ ANALYTIQUE..... | i-iv |
| I. INTRODUCTION..... | 1 |
| 1.1 Préambule..... | 1 |
| 1.2 Contexte | 1 |
| II. ÉVALUATION DES PRINCIPAUX ASPECTS DE LA GOUVERNANCE AU LESOTHO..... | 4 |
| 2.1 Obligation de rendre compte..... | 5 |
| 2.2 Transparence..... | 20 |
| 2.3 Participation des parties prenantes..... | 23 |
| 2.4 Système juridique et judiciaire..... | 29 |
| 2.5 Lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent..... | 35 |
| III. PROGRAMME DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE..... | 38 |
| IV. COORDINATION DE L'ACTION DES BAILLEURS DE FONDS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET DOMAINES POSSIBLES D'INTERVENTION DU GROUPE DE LA BANQUE..... | 40 |
| 4.1 Coordination de l'action des bailleurs de fonds en matière de gouvernance..... | 40 |
| 4.2 Quelques interventions spécifiques des bailleurs de fonds..... | 41 |
| 4.3 Interventions précédentes du Groupe de la Banque en matière de gouvernance..... | 42 |
| 4.4 Domaines potentiels d'intervention de la Banque..... | 43 |
| V. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS..... | 44 |
| 5.1 Conclusion..... | 44 |
| 5.2 Recommandations..... | 44 |

Liste des tableaux

| | | |
|-----------|---|---|
| Tableau 1 | : | Indicateurs en matière de gouvernance d'un certain nombre de pays africains |
| Tableau 2 | : | Indices de perception de la corruption au titre de la transparence 2005 |
| Tableau 3 | : | Domaines d'intervention des partenaires clés au développement en matière de bonne gouvernance |

Encadrés

| | | |
|-----------|---|---|
| Encadré 1 | : | Points saillants sur la situation économique du Lesotho |
| Encadré 2 | : | Contraintes en matière de ressources humaines dans la fonction publique |
| Encadré 3 | : | Programme de réformes et d'amélioration du secteur public |

Annexes

| | | |
|----------|---|------------------------------|
| Annexe 1 | : | Liste des lois et règlements |
| Annexe 2 | : | Références |

Le présent rapport a été établi à la suite d'une mission effectuée au Lesotho en février et décembre 2005 à laquelle par M. Georges Honde (Économiste pays, ONFC), un consultant juridique ainsi qu'un consultant en gestion financière. Pour toute demande de renseignements concernant ce rapport, prière de s'adresser à MM. F. Black (Directeur, ONFC, Poste 2042), E.K. Shaaeldin (Chef de division, ONFC.2, Poste 2118) et Georges Honde (Économiste pays, ONFC.2, Poste 3542).

Liste des abréviations et acronymes

| | |
|----------------|---|
| BCP | Basotholand Congress Party |
| BDAL | Banque de développement agricole du Lesotho |
| BLNS | Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland |
| CCIL | Chambre de commerce et d'industrie du Lesotho |
| CCP | Comité de la comptabilité publique |
| CDMT | Cadre de dépenses à moyen terme |
| CEDE | Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des enfants |
| CEI | Commission électorale indépendante |
| CNCI | Comité de normes comptables internationales |
| CNUDCI | Commission des Nations Unies pour le droit commercial international |
| CONGL | Conseil des ONG du Lesotho |
| CRLI | Commission de réforme des lois du Lesotho |
| CSJ | Commission du service judiciaire |
| CTB | Conseil central des adjudications |
| DfID | Département du développement international du Royaume-Uni |
| DCEO | Direction de la lutte contre la corruption et les crimes économiques |
| DSP | Document de stratégie pays |
| FIC | Fédération internationale des comptables |
| GEMF | Groupe d'étude sur les mesures financières |
| GFP | Gestion financière publique |
| GL | Gouvernement du Royaume du Lesotho |
| GLBAOA | Groupe de lutte contre le blanchiment d'argent en Afrique orientale et australe |
| GTZ/KfW | Assistance technique allemande / Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| ICL | Institut des Comptables du Lesotho |
| INTOSAI | Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques |
| IPC | Indice de perception de la corruption |
| LBA/FT | Lutte contre le blanchissement d'argent et le financement du terrorisme |
| LCD | Lesotho Congress for Democracy |
| LIF | Loi sur les institutions financières |
| LS | Law Society |
| MCL | Ministère des Collectivités locales |
| MFPD | Ministère des Finances et de la Planification du développement |
| MTPT | Ministère des Travaux publics et des Transports |
| OC | Organisations communautaires |
| OIT | Organisation internationale du travail |

| | |
|--------------|---|
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| ONG | Organisations non gouvernementales |
| OSC | Organisations de la société civile |
| PGP | Profil de gouvernance par pays |
| PMR | Pays membres régionaux |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PRASP | Programme de réforme et d'amélioration du service public |
| RAC | Règlement alternatif des conflits |
| RCPPE | Renforcement des capacités au titre des projets de planification économique |
| RU | Royaume-Uni |
| SACU | Union douanière d'Afrique australe |
| SADC | Communauté de développement de l'Afrique australe |
| SDTL | Société de développement du tourisme du Lesotho |
| SEL | Société d'électricité du Lesotho |
| SIDA | Syndrome d'immunodéficience acquise |
| SIFGL | Système d'informations financières du Gouvernement du Lesotho |
| SIGFI | Système informatique de gestion financière intégrée |
| SRP | Stratégie de réduction de la pauvreté |
| TVAO | Techniques de vérification assistée par ordinateur |
| UE | Union européenne |
| VIH | Virus d'immunodéficience humaine |
| ZMC | Zone monétaire commune |

RESUMÉ ANALYTIQUE

1. **Introduction :** La promotion de la bonne gouvernance dans les pays membres régionaux (PMR) a été placée au centre des préoccupations dans l'exécution du mandat du Groupe de la Banque en matière de réduction de la pauvreté. Le Plan stratégique comme l'Énoncé de la Vision du Groupe de la Banque pour la période 2003-2007 mettent l'accent sur la promotion de la bonne gouvernance dans les PMR en tant que composante de base importante de la lutte contre la pauvreté. En vue de mettre efficacement en œuvre la politique du Groupe de la Banque en matière de gouvernance, la production des profils de gouvernance pays est apparu comme le principal instrument analytique à utiliser pour rendre opérationnel le programme d'action de la Banque. Dans le cas du Lesotho, l'objectif global du profil de gouvernance est de présenter une analyse exhaustive des principaux aspects de la gouvernance dans ce pays et de cerner les domaines possibles d'intervention du Groupe de la Banque.

2. **Genèse :** Le Lesotho est une monarchie constitutionnelle dont le Roi est chef d'État, le Premier ministre étant le chef du gouvernement. Le pays est doté d'un système juridique double, comprenant le droit coutumier et la Common Law. Le pouvoir législatif est dévolu à un Parlement bicaméral constitué d'une Assemblée nationale de 120 membres et d'un Sénat de 55 membres, dont 22 sièges sont occupés en permanence par des Chefs supérieurs et onze autres Sénateurs nommés pour représenter les divers intérêts de la société. Le pouvoir judiciaire, à la tête duquel se trouve un juge en chef (Chief Justice), comprend la Cour d'appel en tant que juridiction suprême, la Haute Cour, les tribunaux d'instance et les tribunaux locaux. Alors que les institutions démocratiques naissantes évoluent graduellement, la stabilité politique et la tolérance au Lesotho ont fréquemment été mises à l'épreuve. Toutefois, le renforcement des institutions et de la culture démocratiques reste un défi à relever pour ce pays, même si la stabilité politique a été assurée grâce à l'adoption en 2003 d'un système électoral relativement plus inclusif.

3. **Évaluation des aspects de la gouvernance :** La politique du Groupe de la Banque en matière de gouvernance met en exergue cinq éléments de bonne gouvernance qui sont : obligation de rendre compte, transparence, lutte contre la corruption, participation des parties prenantes et cadre juridique et judiciaire.

4. S'agissant de l'obligation de rendre compte au plan financier, il convient de souligner ici que l'actuel système de budgétisation du Lesotho ne dispose pas d'un système efficace de suivi, d'évaluation et de contrôle des dépenses. Ensuite, la performance des services du Comptable général n'a pas été satisfaisante au cours des dernières années. C'est ainsi que pendant 5 années consécutives, c'est-à-dire entre les exercices 1996/1997 et 2000/2001, le Comptable général n'a pu établir une comptabilité publique. À la demande pressante du Comité de la comptabilité publique, les comptes pour la période 2001/2002 et 2002/2003 ont toutefois été préparés et vérifiés, et il est prévu que le travail concernant les comptes non vérifiés jusque-là débutera en 2006. Quant à l'audit du secteur public, même si, du point de vue juridique, les services du Vérificateur général ont été bien mis en place avec l'indépendance que leur reconnaît la législation du Lesotho, y compris la Constitution, la Loi fondamentale portant création de cette institution, à savoir la Loi sur la vérification des comptes de 1973, est tout à fait désuète et gagnerait à être révisée. Qui plus est, les activités des services du Comptable général d'une part, et du Vérificateur général d'autre part, ont été entravées par une insuffisance de capacités institutionnelles.

5. Dans le domaine des marchés publics, il existe encore un certain nombre d'insuffisances, dont un cadre législatif faible et désuet, la centralisation à outrance des achats au niveau de la Commission centrale des marchés et une insuffisance de moyens de ladite Commission, ce qui est préjudiciable à la transparence. Il convient de noter toutefois que dans le cadre du Programme des réformes et de l'amélioration du secteur public, le gouvernement du Lesotho a déjà engagé un certain nombre de mesures tendant à renforcer les systèmes de gestion des finances publiques comme suit : (i) développement et amélioration des processus de budgétisation et de planification intégrés fondés sur l'approche du cadre de dépenses à moyen terme ; (ii) renforcement des services du Comptable général par la réorganisation, la formation et le remplacement du système de gestion financière ; (iii) renforcement du rôle de supervision en vertu d'une nouvelle Loi sur la vérification des comptes qui est sur le point d'être soumise au Conseil des Ministres ; et (iv) accélération de la réforme du système des marchés publics destinée à introduire des documents types d'appels d'offres, à décentraliser la fonction « marchés publics » au niveau du Ministère et à faire en sorte que la Commission centrale des marchés publics devienne un organisme de réglementation et de contrôle.

6. Pour ce qui est de la transparence, notamment en matière d'accès à l'information, même si cela constitue un droit fondamental pour tous les citoyens, des lacunes observées dans le cadre juridique du pays en matière de gestion financière, une faible communication des informations et une mauvaise coordination des institutions chargées de la gestion financière restreignent cet accès. En outre, au Lesotho, les organisations de la société civile et le secteur privé sont faibles et n'ont pas la capacité d'amener le gouvernement à exécuter ses programmes ni à tenir ses promesses.

7. S'agissant de la participation des parties prenantes, le Lesotho met progressivement en œuvre un système de décentralisation de fonctions, de ressources et de pouvoirs du gouvernement central aux collectivités locales afin d'améliorer la coordination du secteur de l'administration publique et de favoriser la participation populaire. Dans ce contexte, les premières élections à l'échelon des collectivités locales se sont tenues en avril 2005. Toutefois, le gouvernement éprouve des difficultés pour mettre en œuvre le processus de décentralisation ; celles-ci tiennent au manque de capacités au niveau du ministère des Collectivités locales pour suivre et conseiller efficacement les autorités locales. Sans oublier l'absence de sources de recettes additionnelles pour lesdites collectivités locales.

8. Concernant le cadre juridique du secteur privé, il existe encore au Lesotho un certain nombre d'entraves au développement de ce secteur. Cela tient essentiellement au fait que la Loi sur les sociétés demeure archaïque et les procédures d'agrément des entreprises sont indûment longues et complexes. Par ailleurs, certaines lois qui réglementent et facilitent le développement industriel ne correspondent pas à l'option du gouvernement en faveur de l'économie de marché. En outre, les investisseurs font face à des obstacles administratifs fastidieux et la Loi sur la propriété foncière ne permet pas aux étrangers d'être propriétaires terriens. Il n'existe pas de loi pour le recouvrement des créances ni de tribunal de commerce au Lesotho. Face à la nécessité pour le de trouver les voies et moyens de supprimer les entraves structurelles et institutionnelles à la croissance du secteur privé, le gouvernement est en train de revoir toute sa stratégie de développement de ce secteur.

9. S'agissant du système juridique et judiciaire, l'on s'inquiète des lenteurs de la justice, et la population n'a pas généralement confiance en la capacité des autorités de police à enquêter sur les crimes, appliquer la loi et protéger la Constitution. Même si une Chambre commerciale a été créée au sein de la Haute Cour en 2001, elle n'a été que de courte durée.

En conséquence, les affaires commerciales sont jugées au niveau des tribunaux ordinaires qui ont beaucoup de dossiers en instance, et cette situation préoccupe beaucoup les milieux d'affaires. Le gouvernement et la Banque centrale du Lesotho travaillent toutefois la main dans la main pour améliorer le fonctionnement du Tribunal de commerce afin de faciliter les procès en défaut de paiement et, partant, favoriser l'accès au crédit.

10. Même si l'on estime qu'il y a corruption au Lesotho, elle n'est pas endémique. La promulgation de la Loi de 1999 sur la prévention de la corruption et des crimes économiques et la création par la suite de la Direction de lutte contre la corruption et les crimes économiques en avril 2003, témoignent de l'engagement du gouvernement à lutter contre la corruption. Toutefois, cette loi comporte des lacunes, et les sanctions qu'elle prévoit en cas de corruption ou de pratiques de corruption, allant de l'amende à des peines d'emprisonnement, sont tout à fait inadéquates. Par ailleurs, la Direction de lutte contre la corruption et les crimes économiques précitée connaît un sous-effectif et ne dispose pas de crédits suffisants, ce qui nuit à son intégrité et son efficacité. Pour remédier à cette situation, le Conseil de ministre a approuvé un amendement à la loi sur la prévention de la corruption et des crimes économiques, ainsi qu'un projet de loi sur le blanchiment d'argent, qui sont en voie d'être soumis au Parlement.

11. **Programme d'action du gouvernement en matière de gouvernance :** Les questions de gouvernance constituent une haute priorité dans l'actuel programme du gouvernement et la bonne gouvernance est l'un des principaux fondements de la stratégie de réduction de la pauvreté et de la vision nationale du Lesotho pour assurer le développement socio-économique du pays. Les principaux objectifs visés étant : approfondir la démocratie, améliorer la gouvernance à tous les niveaux, renforcer la sécurité et la sûreté et améliorer l'efficacité du système judiciaire. Afin de relever le défi de la gouvernance et les autres défis, le gouvernement a entrepris un ambitieux programme de réformes et d'amélioration du service public avec l'appui de certains partenaires au développement, dont l'organisme Development Cooperation Ireland et le Département du développement international du Royaume-Uni (DfID), l'Union Européenne et l'Assistance technique allemande (GTZ/KfW). Le programme est une série de réformes multidimensionnelles et vise à améliorer l'efficacité des prestations du service public et améliorer par ailleurs la gestion des finances publiques dans le but de favoriser la croissance économique et de réduire la pauvreté.

12. La Commission des lois procède actuellement à une revue et une actualisation de plusieurs lois désuètes afin de les moderniser et de les rendre compatibles avec les conditions prévalant actuellement. Il s'agit : de la loi portant création de l'Institut de formation juridique qui vise à assurer la formation professionnelle des hommes de loi ; de la loi sur le Council on Law Reporting et de la loi sur l'administration de la justice visant à renforcer le rôle de la Commission du service judiciaire dans la nomination du Juge en chef (Chief Justice) et du Président de la Cour d'Appel, et qui envisage par ailleurs la nomination d'un Administrateur du système judiciaire afin de soustraire le judiciaire au contrôle de l'autorité politique.

13. **Domaines possibles d'intervention de la Banque :** Le Lesotho se doit manifestement de relever un certain nombre de défis dans le cadre global de la gouvernance. Les domaines possibles d'intervention de la Banque pour renforcer la gouvernance au Lesotho sont déterminés sur la base de besoins prioritaires cernés dans le présent rapport. Les domaines choisis devraient prendre en compte le fait que la Banque sera sélective dans ses choix qui correspondraient à la stratégie de réduction de la pauvreté du Lesotho. Le programme de réformes et d'amélioration du service public offre un cadre idéal par lequel la

Banque pourrait canaliser ses interventions au Lesotho. Ces interventions comprennent le renforcement de la gestion des finances publiques et l'approfondissement de la décentralisation.

14. **Conclusion et recommandations :** Même si la mise en œuvre des réformes s'est effectuée lentement dans la plupart des domaines, le gouvernement du Lesotho a fait montre de son engagement à promouvoir la bonne gouvernance. Les principes de bonne gouvernance sont consignés dans la Stratégie de réduction de la pauvreté de ce pays, qui reconnaît que la gouvernance est l'un des chaînons manquants et faibles dans le cadre des efforts du gouvernement visant à faire reculer la pauvreté. Même si les récentes initiatives prises par le gouvernement en vue d'améliorer la gouvernance sont louables, d'autres interventions sont encore possibles. Par conséquent, il est recommandé que la Banque continue de soutenir les initiatives du gouvernement du Lesotho dans la mise en œuvre de son programme de bonne gouvernance en élaborant un programme qui appuierait les principaux aspects de la gouvernance, en instaurant un dialogue avec le gouvernement sur les défis à relever en matière de gouvernance et en collaborant avec d'autres partenaires au développement en la matière.

I. INTRODUCTION

1.1 Préambule

1.1.1 La promotion de la bonne gouvernance dans les pays membres régionaux (PMR) a été placée au centre des préoccupations dans l'exécution du mandat du Groupe de la Banque en matière de réduction de la pauvreté. La politique du Groupe de la Banque en matière de gouvernance a été adoptée en 1999 avec le message clair qu'il fallait impérativement intégrer la bonne gouvernance aux activités de la Banque. Le Plan stratégique et l'Énoncé de la Vision du Groupe de la Banque pour la période 2003/2007 mettent l'accent sur la promotion de la bonne gouvernance dans les PMR en tant que composante de base importante de la lutte contre la pauvreté. Le renforcement du cadre de bonne gouvernance est, par conséquent, une grande priorité des activités opérationnelles de la Banque à l'appui des efforts de lutte contre la pauvreté dans les PMR.

1.1.2 En vue de mettre efficacement en œuvre la politique du Groupe de la Banque en matière de gouvernance, la production des profils de gouvernance pays est apparu comme le principal instrument analytique à utiliser pour rendre opérationnel le programme d'action de la Banque. Le profil de gouvernance sert d'outil pour diagnostiquer l'état de la gouvernance dans les PMR en vue d'améliorer le ciblage et d'accroître l'efficacité de l'assistance du Groupe de la Banque dans ce domaine. Il vise également à enrichir le dialogue entre le Groupe de la Banque et les PMR sur les principaux aspects de la gouvernance et à fournir un apport précieux à l'élaboration des documents de stratégie pays (DSP). Dans le cas du Lesotho, l'objectif global du profil de gouvernance est de présenter une analyse exhaustive des principaux problèmes de gouvernance qui se posent à ce pays et de cerner les domaines les plus appropriés pour l'intervention du Groupe de la Banque. Ce profil a été établi selon une approche participative en se fondant sur les conclusions d'une mission de préparation de la BAD qui s'est rendue au Lesotho en février et en décembre 2005, ainsi que sur des rapports et de la documentation existant sur le Lesotho, notamment le Programme pays du PNUD pour le Royaume du Lesotho (2005/2007), la Stratégie de réduction de la pauvreté au Lesotho 2004-2005 - 2006-2007, la Vision nationale pour le Lesotho 2020.

1.2 Contexte

1.2.1 Le Lesotho est un pays montagneux qui présente la caractéristique rare d'être entièrement enclavé dans le territoire de son voisin, l'Afrique du Sud. Connu comme étant le Royaume des montagnes, sa superficie est d'environ 30.350 km² dont seulement 13% de terres cultivables. Le pays a été placé sous tutelle britannique en 1868, est devenu le protectorat de Basutoland, qui a été annexé à la colonie du Cap par la suite. Après quelque cent ans d'administration britannique, le nom du Basutoland a changé pour devenir Royaume du Lesotho après son accession à l'indépendance en octobre 1966. La Constitution prévoit une séparation nette des pouvoirs entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Le Lesotho est une monarchie constitutionnelle dont le Roi est chef d'État, le Premier ministre, le chef du gouvernement. Il est doté d'un système juridique double, comprenant le droit coutumier et la Common Law. La succession au trône du Lesotho est régie par le Conseil des Chefs. C'est le Roi qui détient le pouvoir exécutif, sous réserve des dispositions constitutionnelles. Il exerce ce pouvoir par l'intermédiaire des fonctionnaires ou autres autorités gouvernementales. La fonction législative relève d'un Parlement bicaméral composé d'une Assemblée nationale de 120 membres et d'un Sénat de 55 membres, dont 21 sièges sont occupés en permanence par des Chefs supérieurs et 11

autres sénateurs nommés pour représenter les divers intérêts de la société. Le pouvoir judiciaire, à la tête duquel se trouve un juge en chef (Chief Justice), comprend la Cour d'appel en tant que juridiction suprême, la Haute Cour, les tribunaux d'instance et les tribunaux locaux.

Encadré 1 : Points saillants sur la situation économique du Lesotho

Le Lesotho est un petit pays montagneux d'Afrique australe, entièrement enclavé dans le territoire de l'Afrique du Sud. Sa population est estimée à 2,3 millions d'habitants et son PIB par habitant était d'environ 580 dollars E.U. en 2003. Sa superficie est d'environ 30.350 km², dont quelque 10% de terres cultivables. Le système politique est une monarchie constitutionnelle dont le Roi est le chef d'État. C'est le Premier ministre, chef du gouvernement qui exerce le pouvoir exécutif. L'économie du pays est très tributaire d'un secteur textile insuffisamment diversifié et d'envois de fonds par les mineurs travaillant en Afrique du Sud. Le Lesotho a fait des progrès significatifs en réalisant une stabilité macroéconomique, des réformes structurelles et en attirant des investissements étrangers directs. Toutefois, les instruments et les options de politique de ce pays sont grandement influencés par sa base réduite de production, la capacité d'exportation limitée et ses solides attaches régionales. Ce pays, qui jusqu'en 1990 était largement tributaire de l'envoi des fonds des mineurs en Afrique du Sud, est devenu maintenant l'un des plus grands exportateurs de textiles et de vêtements en Afrique au sud du Sahara, grâce aux opportunités offertes par la Loi sur la croissance et les opportunités économiques en Afrique (AGO). Le secteur industriel est devenu la principale source de croissance économique et d'emplois. Le Lesotho a continué à coopérer étroitement avec le FMI et a mis en œuvre les programmes ci-après depuis 1988 : Facilité d'ajustement structurel (1988-1991) ; Facilité d'ajustement structurel renforcée (1991-1994) ; Accord stand-by (SBA) (1994-1995, 1995-1996 et 1996-1997) et Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (2001-2004). Le pays a accompli d'énormes progrès en réalisant la stabilité macroéconomique, en attirant les investissements étrangers directs, en privatisant les principales sociétés parapubliques, en améliorant la mise en œuvre de la politique monétaire et en renforçant le système bancaire. Toutefois, les efforts visant à atteindre les objectifs de croissance à moyen terme sont entravés par un certain nombre de facteurs, notamment : la suppression graduelle du régime de quotas dans le cadre de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (textiles et vêtements), en 2005 ; sa dépendance excessive à l'égard des recettes - en baisse - de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU¹) ; la baisse des envois de fonds ; des sécheresses fréquentes ; une insuffisance de main-d'œuvre technique et de gestionnaires qualifiés ; une mauvaise gestion des finances publiques et les ravages de la pandémie VIH/Sida. D'après les données disponibles, l'incidence de la pauvreté est élevée, environ 60% de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Elle est particulièrement sensible dans les zones montagneuses et rurales.

1.2.2 L'évolution politique du Lesotho depuis l'indépendance a été une principale source d'instabilité avec des conséquences néfastes sur le développement économique et humain. Le pays a connu pendant un certain nombre d'années un régime non démocratique de 1970 à 1986 et un régime militaire de 1986 à 1993. Sous le régime militaire, le pays est revenu au multipartisme en 1993 avec l'élection d'un gouvernement dirigé par le *Basotho Congress Party (BCP)*. Ce parti a éclaté en 1997 et la majeure partie des députés a suivi le Premier ministre dans un nouveau parti, à savoir le *Lesotho Congress for Democracy (LCD)*. La dernière instabilité politique enregistrée au pays a eu lieu lors des élections législatives de 1998 lorsque le LCD a remporté pratiquement tous les sièges à pourvoir. Même si les élections de 1998 ont été reconnues comme étant « libres et équitables », les partis d'opposition dirigés par le *Basotho National Party (BNP)* ont refusé d'accepter les résultats et ont mobilisé leurs sympathisants pour s'y opposer. L'instabilité politique qui s'en est suivi a donné lieu à des scènes de pillages et à des incendies de commerces et de biens publics à Maseru. Ces événements ont été réprimés par des troupes de la SADC venues du Botswana et d'Afrique du Sud.

¹ Le Lesotho est membre de la SACU qui régit les échanges commerciaux entre les États membres que sont le Botswana, le Lesotho, Swaziland, la Namibie et l'Afrique du Sud. L'Union a un tarif externe commun et garantit la libre circulation des biens entre les États membres. Les recettes de la SACU étaient de l'ordre de 42% des recettes gouvernementales en 2002-2003.

1.2.3 L'expérience des années 1990 a montré que le modèle électoral n'était pas tout à fait indiqué. Le Lesotho utilisait le système uninominal majoritaire à un tour qui ne reflétait pas le vote national dans la proportion des sièges obtenus à l'Assemblée nationale. Par conséquent, une autorité politique intérimaire (IPA), créée par les leaders politiques après les contestations post-électorales de 1988, a recommandé l'adoption d'un nouveau système électoral² mixte combinant le scrutin uninominal majoritaire à un tour avec la représentation proportionnelle, afin d'assurer que le vote national correspond à la proportion des sièges que chaque parti obtient à l'Assemblée nationale. Au Lesotho, les élections législatives se tiennent tous les cinq ans et ainsi, les prochaines sont prévues en mai 2007. Les précédentes, tenues en mai 2002 et remportées par le LCD, avaient été organisées selon le nouveau système plus équitable. Ces élections ont été bien accueillies au plan international et ont marqué une avancée pour la démocratie, garante de la stabilité politique. Néanmoins, le renforcement de la culture et des institutions démocratiques demeure un défi pour ce pays.

Encadré 2 : Contraintes en matière de ressources humaines dans la fonction publique

Le Lesotho manque cruellement de cadres formés et dûment qualifiés dans tous les secteurs de l'économie, notamment dans la fonction publique. En outre, les personnes employées n'ont pas généralement les compétences nécessaires. L'une des principales contraintes du pays pour atteindre ses objectifs de réduction de la pauvreté est, par conséquent, l'insuffisance d'une main-d'œuvre compétente et techniquement qualifiée et d'agents non techniques et des gestionnaires, cette insuffisance étant à l'origine du faible niveau de prestations des services publics. Étant donné que ce pays est entièrement enclavé dans le territoire de l'Afrique du Sud qui offre des salaires plus attrayants, les cadres formés, compétents et pétris d'expérience trouvent plus facile d'immigrer en Afrique du Sud. Ce problème se pose avec plus d'acuité au niveau de la fonction publique parce que même au plan local, le Lesotho ne peut pas offrir des salaires et des conditions d'emploi comparables à ceux du secteur privé et des sociétés paraétatiques. Qui plus est, même si la fonction publique offre une sécurité d'emploi à ses agents, il n'y a pas de mécanisme pour inculquer aux employés les normes de performance requises. En outre, la fonction publique connaît un sureffectif à la base avec une pléthore d'agents subalternes et une poignée de cadres organiques et de décideurs. Par conséquent, la fonction publique du pays gagnerait à être profondément réformée en vue d'améliorer la prestation des services. Pour retenir son personnel formé et compétent, le gouvernement aura également besoin d'améliorer la rémunération et les conditions de travail des fonctionnaires et d'introduire des outils devant assurer le rendement requis de la part des fonctionnaires. Par conséquent, le gouvernement entreprend actuellement des réformes, notamment dans le cadre du Programme de réformes et d'amélioration du secteur public destinées à remédier à de telles carences. Par ailleurs, une nouvelle loi sur le secteur public et un amendement à la loi ont été adoptés par le Parlement en 2005, dont l'objectif est de développer et de maintenir un service public stable, efficace et bien géré. Il convient de souligner qu'avec quelque 35.000 agents, soit 4% de l'ensemble de l'emploi formel, la fonction publique du Lesotho n'est pas pléthorique, comparé à celle des pays voisins, notamment l'Afrique du Sud, dont la fonction publique représente 12% de l'ensemble de l'emploi formel. Le salaire des agents de la fonction publique du Lesotho représente 13% du PIB, comparé à une moyenne de 12% du PIB des autres pays de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU)³.

² Le système mixte a alloué 80 sièges au titre du scrutin uninominal majoritaire à un tour et 40 sièges au titre de la représentation proportionnelle.

³ FMI, Sixième revue au titre de la FRPC, juillet 2004.

II. ÉVALUATION DES PRINCIPAUX ASPECTS DE LA GOUVERNANCE AU LESOTHO

Cinq éléments de la bonne gouvernance sont mis en exergue dans la Politique du Groupe de la Banque en la matière, à savoir : obligation de rendre compte ; transparence ; lutte contre la corruption ; participation des parties prenantes et cadre juridique et judiciaire. L'évaluation faite dans ce document de l'état de la gouvernance au Lesotho est par conséquent organisée et articulée en fonction de ces 5 éléments. Sur la base de cette évaluation, on peut conclure que le Lesotho a fait de bons progrès en mettant en place – malgré l'hésitation – des institutions nécessaires pour la bonne gouvernance en général et l'obligation de rendre compte au plan politique en particulier. De fait, le Lesotho est un des pays choisis par les États-Unis, comme 15 autres pays sur une liste de 77 pays à faible revenu, pour devenir éligibles à l'assistance au titre du Compte du millénaire. Ces pays ont été choisis en fonction des critères suivants : démocratie ; respect des droits de l'homme et de l'État de droit et efforts en matière de développement humain, ainsi que la mise en œuvre de politiques destinées à promouvoir une croissance économique durable en créant un meilleur environnement juridique et réglementaire. La comparaison du Lesotho avec les autres pays retenus au regard de divers indicateurs de gouvernance est donnée au tableau ci-dessous. On peut constater, à partir de ce tableau, que même si le Lesotho se situe au-dessus de la moyenne des pays africains au sud du Sahara pour les indicateurs de gouvernance concernés en termes de percentile, les percentiles de ce pays ne se sont pas améliorés entre 1998 et 2004. Par conséquent, il doit relever un certain nombre de défis pour améliorer le cadre de bonne gouvernance ; aussi la promotion de la bonne gouvernance a été retenue parmi les priorités de sa stratégie pour la réduction de la pauvreté.

Tableau 1
Indicateurs de bonne gouvernance pour des pays africains choisis

| Indicateur de bonne gouvernance – Percentile (0-100)* | | | | | | | | | | |
|---|---|-------------|---------------------|-------------|----------------------------|-------------|------------------------------|-------------|---------------|-------------|
| Pays | Voix au chapitre et obligation de rendre compte | | Stabilité politique | | Efficacité gouvernementale | | Qualité de la réglementation | | État de droit | |
| | 1998 | 2004 | 1998 | 2004 | 1998 | 2004 | 1998 | 2004 | 1998 | 2004 |
| Botswana | 70,7 | 68,9 | 79,4 | 69,4 | 75,4 | 76,9 | 72,2 | 79,8 | 79,1 | 70,5 |
| Lesotho | 50,3 | 54,9 | 60,6 | 54,9 | 44,8 | 42,3 | 45,1 | 42,4 | 54,6 | 53,1 |
| Malawi | 47,1 | 33,3 | 51,5 | 35,9 | 27,3 | 22,1 | 46,2 | 27,6 | 35,7 | 45,4 |
| Mozambique | 47,1 | 43,2 | 22,4 | 41,7 | 22,4 | 41,7 | 34,8 | 40,9 | 11,4 | 34,8 |
| Afrique du Sud | 72,3 | 72,3 | 21,2 | 38,3 | 64,5 | 74,5 | 60,3 | 64,5 | 67,0 | 60,9 |
| Swaziland | 20,4 | 10,2 | 44,2 | 53,9 | 29,0 | 31,3 | 51,6 | 37,9 | 53,5 | 19,3 |
| Tanzanie | 36,1 | 38,3 | 62,4 | 35,0 | 38,8 | 40,4 | 51,6 | 29,1 | 48,6 | 39,6 |
| Zambie | 46,6 | 37,4 | 38,8 | 41,3 | 40,4 | 20,7 | 59,8 | 31,0 | 42,2 | 38,2 |
| Zimbabwe | 27,7 | 9,2 | 32,1 | 4,4 | 9,8 | 10,6 | 32,1 | 1,5 | 61,1 | 3,9 |
| Moyenne en Afrique sub-Saharienne | 34,2 | 32,7 | 32,9 | 32,8 | 34,4 | 27,6 | 32,9 | 29,5 | 26,7 | 23,0 |
| Nigeria | 9,4 | 30,1 | 15,8 | 4,9 | 6,6 | 14,4 | 27,2 | 9,4 | 4,3 | 4,8 |
| Tchad | 24,6 | 18,9 | 9,7 | 12,6 | 30,6 | 7,7 | 22,8 | 19,2 | 13,5 | 10,1 |

Source: D.Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi 2005 : Governance Matters IV : Governance Indicators for 1996-2004, site web de la Banque mondiale (www.worldbank.org).

* Les chiffres indiquent le percentile pour chaque indicateur de gouvernance. Le percentile donne le pourcentage des pays à l'échelle mondiale correspondant à chaque pays. Les valeurs supérieures indiquent de meilleurs indices de gouvernance.

2.1 Obligation de rendre compte

2.1.1 L'obligation de rendre compte signifie qu'il faut rendre compte pour une responsabilité qui vous a été confiée. Il s'agit d'un sens de relations réciproques entre ceux qui ont été investis de certaines responsabilités et ceux qui s'attendent à ce que ces responsabilités soient bien assumées. L'obligation de rendre compte au plan public exige donc que les fonctionnaires répondent aux exigences des citoyens sans préjudice. Il existe diverses formes différentes d'obligations de rendre compte, mais 3 formes sont importantes dans le contexte actuel. Ce sont : l'obligation de rendre compte au plan politique ; l'obligation de rendre compte au plan financier et l'obligation de rendre compte au plan administratif. L'obligation de rendre compte au plan politique signifie tenir responsables de leurs actes ceux qui ont été élus à des fonctions d'État, y compris au Parlement. L'obligation de rendre compte au plan financier (budgétaire) signifie tenir responsables les fonctionnaires désignés de l'utilisation et du contrôle des crédits, des avoirs et des biens de l'État ; tandis que rendre compte au plan administratif veut dire tenir responsables ceux qui sont investis des charges publiques pour les tâches et attributions qui leur ont été assignées.

Rendre compte aux plans politique et administratif

2.1.2 La Constitution du pays, en vertu de laquelle un gouvernement civil a accédé démocratiquement au pouvoir en 1993, a été une grande avancée dans la recherche par ce pays d'une démocratie viable après de nombreuses années de régimes anticonstitutionnels. Depuis sa promulgation en 1993, la Constitution est apparue comme un instrument majeur de promotion de la transparence et de l'obligation de rendre compte, dans la conduite des affaires publiques.

2.1.3 Des élections « libres et équitables » périodiques, même si elles ne constituent pas une jauge parfaite de la bonne gouvernance, sont des indicateurs de réalisations à l'actif du Lesotho en matière de gouvernance puisqu'elles offrent la possibilité aux populations de sanctionner le bilan du gouvernement. Jusqu'à ce jour, le Lesotho a organisé 3 élections à l'échelle nationale, en 1993, 1998 et 2002, au cours desquelles les Basothos⁴ ont eu à élire le gouvernement de leur choix. Pour le citoyen ordinaire et diverses organisations de la société civile, comme pour le secteur privé, ces élections étaient une bonne occasion d'influencer l'orientation des politiques gouvernementales.

2.1.4 Même si le Lesotho s'est engagé à renforcer les principes de transparence, d'obligation de rendre compte et de participation aux affaires publiques, la démocratie dans ce pays reste néanmoins fragile et gagnerait à être consolidée. Le Lesotho est encore hanté par son histoire marquée par le rôle des acteurs militaires et de la société civile. Et l'opposition au Parlement n'a pas la poigne nécessaire pour tenir les politiciens et les fonctionnaires responsables de leurs actes ni n'a accès aux moyens d'exposer les lacunes de l'administration. Pire encore, la conscience sociale à propos de l'utilisation par le gouvernement de ses pouvoirs est très faible. Et la société basotho manque de « culture civique », élément important dans toute démocratie. Par conséquent, il importe de consolider le processus démocratique au Lesotho et de renforcer toutes les institutions en matière de gouvernance, y compris les organisations de la société civile.

⁴ Les Basothos sont les ressortissants du Lesotho.

2.1.5 Pour être plus attentif et comptable quant aux besoins de la population, le gouvernement met actuellement en œuvre un programme de décentralisation (Cf. Section 2.3. sur la participation). L'actuelle administration est hypercentralisée à Maseru et 9 autres districts (Butha-Buthe, Leribe, Teya-Teyaneng, Mafeteng, Mohale's Hoek, Quthing, Qacha's Nek, Thaba-Tseka et Mokhotlong). L'intention du gouvernement est de déléguer davantage les pouvoirs aux autorités/conseils locaux. Le cadre réglementaire permettant de faciliter la mise en œuvre de l'administration locale a été institué. La loi sur l'administration locale de 1997 (modifiée en 2004) précise le cadre institutionnel pour le système d'administration locale envisagé et la loi sur les élections de l'administration locale de 1998, modifiée en 2004, énonce les procédures, les règles et la réglementation pour la conduite des élections. Les élections pour les nouvelles structures de l'administration locale ont eu lieu en avril 2005. Le Ministère des Collectivités locales s'emploie actuellement à préparer les communautés à participer aux structures de l'administration locale. Toutefois, le gouvernement n'a pas jusqu'à ce jour élaboré un plan exhaustif de décentralisation budgétaire. Étant donné que la décentralisation n'a de sens que si les conseils sont également investis de la responsabilité financière, le gouvernement se doit donc d'arrêter de toute urgence les modalités d'une décentralisation budgétaire, y compris les mécanismes d'obligation de rendre compte et de transparence pour les crédits devant être décaissés au profit des nouvelles institutions.

Obligation de rendre compte au plan financier

Processus budgétaire

2.1.6 Un gouvernement utilise un budget annuel pour mettre en œuvre ses politiques et exécuter ses projets. Au Lesotho, la préparation et la présentation du budget sont une exigence constitutionnelle tel qu'il ressort de la Section 112 de la Constitution, et la Loi de finances prévoit un cadre législatif pour recevoir, enregistrer et faire rapport sur les recettes et les dépenses. Dans un pays, l'établissement d'un budget à l'échelle nationale est un processus annuel comprenant 4 étapes essentielles qui sont : la formulation, l'exécution, le contrôle et l'évaluation du budget. La formulation du budget implique la préparation et la consolidation des prévisions budgétaires fondées sur les éléments fournis par les divers ministères, qui sont dictés par des principes directeurs macroéconomiques arrêtés par le Ministère des Finances et de la Planification du développement (MFPD). Après avoir reçu toutes les prévisions, le ministère prépare un registre des prévisions budgétaires qui est soumis au Conseil des ministres et au Parlement. Au Parlement, les prévisions sont présentées sous forme de projet de Loi sur le budget qui, une fois adopté, autorise le gouvernement à collecter des recettes par le biais d'une série de mesures fiscales et à engager des dépenses. Il convient de noter que pour le moment, il n'existe pas de consultation entre le gouvernement, le secteur privé ou les organisations de la société civile à l'étape de la planification et de la préparation du budget.

2.1.7 La deuxième étape du processus budgétaire, c'est l'étape de mise en œuvre durant laquelle les ministères utilisent les crédits qui leur sont alloués pour exécuter les politiques gouvernementales énoncées dans les stratégies, objectifs et buts par secteur. Les ministères dépensent leurs crédits uniquement avec l'autorisation du Trésor. Au Lesotho, l'affectation des crédits aux ministères se fait trimestriellement. Même si le flux des ressources allouées aux ministères est par conséquent prévisible, ce fait peut limiter quelque peu l'exécution effective des projets, eu égard à la bureaucratie gouvernementale. Aux fins de l'obligation de rendre compte et du contrôle de l'utilisation des deniers publics, les ministères sectoriels sont tenus, en vertu de la loi, de soumettre mensuellement un rapport financier sur leurs

réalisations au MFPD, même si cela ne se fait pas automatiquement. La dernière étape est l'évaluation. À ce stade, les services du Vérificateur général évaluent l'utilisation des deniers publics une fois que le Comptable général a soumis la comptabilité publique. L'évaluation est censée se faire dans les 6 mois suivant la fin de l'exercice financier précédent. Le rapport d'évaluation du Vérificateur général est généralement soumis au Parlement et communiqué au Comité de la Comptabilité publique qui est l'organe de surveillance du Parlement.

2.1.8 L'actuel cadre de budgétisation du Lesotho comprend un certain nombre de lacunes. D'abord, le budget annuel n'est pas très utile en tant que outil permettant de canaliser les ressources en faveur des priorités de développement nationales pour réduire la pauvreté, en raison du manque d'articulations entre les politiques, les stratégies, les programmes et les objectifs de rendement dans les documents de planification et les fonds inscrits au budget. Deuxièmement, bien que le budget soit suffisamment exhaustif dans la mesure où il tient compte de toutes les principales lignes budgétaires du gouvernement, il existe quelques questions qui échappent parfois au contrôle budgétaire en raison, non pas d'un problème de comptabilité, mais plutôt du fait du processus budgétaire lui-même. Troisièmement, les budgets de fonctionnement et les budgets d'équipement ne sont pas tout à fait intégrés parce que jusqu'à tout récemment, il n'y avait pas suffisamment de coordination entre le bureau chargé du budget et celui de la planification qui relevaient de deux ministères différents. Par voie de conséquence, les coûts ordinaires des projets d'équipements publics ne sont pas parfois adéquatement budgétisés. Quatrièmement, les activités des sociétés paraétatiques ne sont pas totalement incluses dans le système de budgétisation du gouvernement. Cinquièmement, même si un budget additionnel et révisé est un outil commun dans le processus et offre une certaine souplesse dans l'utilisation des ressources publiques chaque fois que c'est nécessaire, il faudrait suivre des lignes directrices et des procédures idoines pour éviter tout dérapage. Au Lesotho, des budgets additionnels et révisés sont établis pratiquement chaque année et bien qu'une réglementation et des procédures concernant l'autorisation et l'utilisation de tels crédits soient établies, dans la pratique, cette autorisation est rarement obtenue préalablement. La plupart du temps, c'est après coup. Les fonds de réserve sont également beaucoup utilisés de la même façon. Le défi à relever alors, c'est de mettre en place de meilleurs processus d'affectation et d'approbation dans le cas des deniers publics afin que le Conseil des ministres et le Parlement soient en mesure d'opérer des choix budgétaires difficiles et des arbitrages sur la base d'informations suffisantes, compte tenu des ressources limitées. Dans certains cas, le gouvernement ne demande qu'à se conformer à la réglementation en vigueur.

2.1.9 Comme il a déjà été mentionné, le processus de budgétisation exclut dans une large mesure la participation du secteur privé et des organisations de la société civile. Actuellement, il n'existe ni politique, ni cadre juridique permettant d'associer la société civile et le secteur privé, même si cela est envisagé dans le Cadre des dépenses à moyen terme mentionné plus haut. Par ailleurs, un système efficace de suivi, d'évaluation et de contrôle des dépenses fait également défaut dans l'actuel système de budgétisation du Lesotho. Même si tous les comptables sont censés faire des dépenses dans les limites des budgets alloués, il existe de nombreux cas de dépassement de crédits, tel qu'il ressort des rapports annuels du Vérificateur général. Malheureusement, la plupart des législations sur les finances au Lesotho ne contiennent pas de clauses coercitives pour traiter des cas de non-conformité et le cadre juridique ne précise pas les responsabilités. Par ailleurs, avec le processus de décentralisation en cours, il sera nécessaire, dans ces conditions, de relever un certain nombre de défis.

2.1.10 Conscient de la nécessité de remédier à certaines des lacunes précitées, le gouvernement s'attelle déjà à mettre en œuvre un certain nombre de réformes tendant à améliorer le système de gestion des finances publiques. Ces réformes, qui permettront de développer et de mettre en œuvre des processus de planification et de budgétisation intégrés fondés sur l'approche du Cadre de dépenses à moyen terme lors de la préparation du budget annuel, sont poursuivies par le gouvernement dans le contexte de l'une des composantes, à savoir Renforcer l'obligation de rendre compte de la gestion financière, au titre du Programme de réformes et d'amélioration du service public (PRASP) (Cf. Encadré 3 pour les détails sur le PRASP). Le gouvernement a adopté un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) de 3 ans en septembre 2004, afin de fournir un lien entre la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et les processus de planification et de budgétisation annuels, et d'approfondir le contrôle de la gestion des dépenses. Le CDMT se met en œuvre graduellement en commençant par le budget pour l'exercice 2005-2006. Durant la phase pilote, le gouvernement s'attelle à introduire le CDMT au niveau des Ministères de l'Agriculture, de l'Éducation, de l'Emploi, du Genre, de la Santé et du Tourisme, avant de l'étendre à d'autres structures gouvernementales. Une fois cette étape franchie, il est prévu que l'introduction du processus budgétaire pluriannuel devrait également permettre au gouvernement et aux autres parties prenantes de suivre le contrôle des dépenses destinées à la lutte contre la pauvreté du fait qu'actuellement, la classification du budget n'est pas assez élaborée et ne permet pas de faire le lien entre l'affectation des ressources publiques et les objectifs de développement et de réduction de la pauvreté énoncés dans la SRP.

Rapports comptables et financiers

2.1.11 La préparation et la soumission ponctuelles des comptes publics annuels sont un élément clé au titre de l'obligation de rendre compte au plan financier. Les services du Comptable général sont chargés de préparer la comptabilité du gouvernement du Lesotho et ce, aux termes de la Section 27 de la Loi de finances de 1988. Le Comptable général coiffe le Département du Trésor, relevant du Ministère des Finances et de la Planification du développement (MFPD). Les services du Comptable général font directement rapport au ministère sur toutes les questions relatives aux finances du gouvernement. Comme dans beaucoup d'autres pays, l'établissement de rapports financiers et comptables est une exigence constitutionnelle au Lesotho. À la fin de chaque exercice financier, le Comptable général est chargé de la préparation des comptes publics aux fins de vérification, comme l'exige la Loi des finances. Aux termes de cette loi, le Comptable général est tenu, dans les 6 mois, de préparer tous les comptes en mettant en exergue la situation financière du Fonds consolidé et des autres fonds. Les comptes publics comprennent un extrait des recettes et des paiements, l'actif et le passif (y compris le passif découlant du régime de retraite et le passif éventuel) du gouvernement à la clôture de l'exercice financier et tout autre état que pourrait requérir l'Assemblée nationale ou le ministre des Finances. Une fois préparés, les comptes sont soumis au Vérificateur général par l'entremise du Secrétaire général du MFPD.

2.1.12 La comptabilité publique au Lesotho se fait selon la méthode de la comptabilité de caisse. Un certain nombre de hauts fonctionnaires des services du Comptable général ont été formés en comptabilité d'exercice grâce à la Fédération internationale des comptables (IFAC) dont le Lesotho est membre. Le gouvernement utilise un système de comptabilité semi informatisé dénommé GOLFIS (système informatique financier du Lesotho). À vrai dire, ce système est désuet et incomplet. Il a été conçu expressément pour le Lesotho. Le système n'est donc pas intégré à d'autres systèmes de gestion, tels ceux de la gestion de la dette et de la budgétisation. Étant donné que l'on s'appuie beaucoup sur la comptabilité manuelle et les

lacunes observées au niveau du GOLFIS, le système comptable du Lesotho est susceptible de contenir des erreurs et de causer des retards dans l'établissement des rapports comptables. Dans son rapport pour l'année se terminant le 31 mars 2003, le Vérificateur général a mis en exergue un certain nombre d'irrégularités qui illustrent les insuffisances observées dans le système comptable du pays. Il s'agit : de la non-concordance des comptes des ministères/départements avec les comptes/Trésor ; la non-tenue de registres comptables appropriés ; d'insuffisances dans le système de comptabilité et les contrôles ; GOLFIS inadéquat ; de mauvaises passations d'écritures et classifications inappropriées des dépenses.

2.1.13 Au cours des dernières années, le rendement des services du Comptable général a été faible. En effet, pour 5 années consécutives, à savoir de 1996-1997 à 2000-2001, le Comptable général n'a pas pu préparer les comptes publics pour le gouvernement. La non-préparation et la non-soumission des comptes publics pour la période considérée ont eu pour conséquence le non-respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des crédits alloués par le Parlement, se chiffrant à 13.881.064.831 M (environ 2,5 milliards dollars EU) et 11.049.818.572 M (environ 2 milliards dollars EU), pour ce qui concerne les dépenses d'équipement et les dépenses ordinaires, respectivement. À la demande pressante du Comité de la Comptabilité publique (CCP), les comptes pour la période 2001-2002 et 2002-2003 ont toutefois été préparés et fait l'objet d'une vérification. Dans son allocution devant le Parlement lors de la présentation de son budget 2005-2006, le ministre des Finances a indiqué qu'on allait s'attaquer aux documents comptables en souffrance en 2005. Le défi à relever ici sera de disposer d'archives fiables pour préparer les comptes, étant donné que la plupart des archives et des bâtiments abritant les services publics ont été incendiés lors des émeutes de 1998.

2.1.14 Les services du Comptable général, qui sont un acteur essentiel pour la gouvernance, sont réellement en sous-effectif et manquent de cadres qualifiés dans la tenue des archives et de la comptabilité. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer les capacités de ces services afin de leur permettre d'attirer et de retenir des comptables qualifiés. Dans le cadre du Programme de réforme de la gestion des finances publiques (PRGFP) au titre du PRASP, le MFPD s'attelle actuellement à restructurer le Trésor afin de renforcer ses opérations. Ces réformes nécessitent également la mise en place d'un Système informatique de gestion financière intégrée (SIGFI) soutenu par l'infrastructure de la Technologie de l'information et de la communication pour remplacer à terme le GOLFIS. Parallèlement à une formation poussée en cours d'emploi, à mesure que le SIGFI se déploiera, le gouvernement se propose d'étudier la possibilité de mettre en place un programme spécialisé de formation et de perfectionnement en comptabilité et gestion financière pour le secteur public.

Contrôle et vérification internes

2.1.15 Le contrôle et la vérification internes font partie intégrante d'un système de gestion financière solide. Ils permettent de prévenir la fraude et de déceler des erreurs dans le système de gestion financière. Ces fonctions sont peut être les plus faibles et les moins bien établies au niveau de la structure de gestion financière du gouvernement du Lesotho. Actuellement, il n'existe aucun système de contrôle interne établi au niveau de la structure de gestion financière du Lesotho, ni de politiques, directives ou lois et règlements spécifiques régissant cette fonction. Cela étant, le système de gestion financière n'est pas à l'abri d'erreurs ou de cas de fraude, dont les rapports annuels du Vérificateur général ont fait état.

2.1.16 Il y a au Lesotho une unité de vérification interne placée sous l'autorité du Directeur de la Vérification interne, le Département de la Vérification interne, relevant du

MFPD. Toutefois, il n'existe pas de section de vérification interne dans les ministères/départements et districts, ce qui veut dire que la fonction de vérification est très centralisée. Au plan international, il est toutefois vivement recommandé que chaque ministère assume les fonctions de vérification interne pour se focaliser sur les domaines prioritaires et à haut risque. Pour tout le gouvernement du Lesotho, il y a environ 25 vérificateurs internes, dont 6 possèdent ce que l'on peut considérer comme étant le niveau minimum de qualification, du fait que tout récemment, ils sont devenus membres de l'Institut sud-africain des Vérificateurs internes. Dans l'exercice de ses fonctions, le département de la Vérification interne choisit le ministère devant faire l'objet d'une vérification interne en fonction des risques perçus. Quelque sept ministères font annuellement l'objet d'une vérification. Généralement, l'exercice de vérification comprend l'utilisation des archives tenues et des entrevues avec les comptables des ministères/départements et des districts. Le plus grand défi à relever à cet égard, c'est de trouver des archives bien tenues dans les ministères et départements. Pour l'instant, le département n'effectue pas de vérifications préalables.

2.1.17 Le renforcement du système de vérification et de contrôle interne est déterminant pour une solide gestion des finances publiques au Lesotho. Étant donné qu'à présent, il n'existe aucune loi régissant la fonction de vérificateur interne ni de politique/réglementation établie pour les contrôles internes, ce qu'il conviendrait peut-être de faire, serait de commencer par mettre en place une base juridique et réglementaire pour la vérification et le contrôle internes ; par exemple, en introduisant un manuel de vérification interne et une charte de vérification interne. La décentralisation de la fonction de vérification interne au niveau des ministères et l'institutionnalisation des vérifications préalables sont également importantes dans la cadre d'une stratégie destinée à redynamiser la vérification et les contrôles internes. La mise en place d'une vérification interne préalable nécessiterait également une formation poussée dans les domaines concernés.

Audit du secteur public

2.1.18 La vérification des comptes publics est une exigence constitutionnelle prévue dans la section 177 de la Constitution et la section 5 de la Loi sur l'audit de 1973. En vertu de ces dispositions, le Vérificateur général est tenu par la loi d'examiner tous les comptes relatifs aux fonds consolidés et aux autres fonds publics et s'assurer que ces comptes sont bien tenus et que les crédits ont été utilisés pour les fins auxquelles les avait destinés l'Assemblée nationale. Aux termes de la Section 6 de la Loi sur l'audit de 1973, cela doit être fait dans les 90 jours suivant la date de réception des comptes publics préparés par le Comptable général.

2.1.19 Tel qu'établi, le bureau du Vérificateur général est un organe indépendant dans le cadre de la structure de gouvernance financière au Lesotho. Dans l'exercice de ses fonctions, le Vérificateur général est censé ne recevoir aucune instruction ni directive de la part de toute personne ou autorité. C'est le Roi qui nomme le Vérificateur général après avis du Premier ministre et seul le Roi peut mettre fin à ses fonctions sur avis d'un tribunal. Le Vérificateur général rend directement compte au Parlement. Du point de vue juridique, le bureau du Vérificateur général est bien établi et fonctionne en toute indépendance tel que reconnu par la législation, y compris la Constitution. La principale loi portant création de cette institution, à savoir la Loi sur l'audit de 1973, est toutefois désuète et gagnerait à être révisée. Par exemple, cette loi ne dispose pas de clauses coercitives en cas de refus par les personnes/ministères audités de répondre aux questions. Aux termes de la même loi, le Vérificateur général ne peut recruter ni licencier son personnel. Le bureau du Vérificateur général arrête ses propres projets et fixe ses priorités en matière de vérification des comptes.

2.1.20 Dans l'exercice de ses fonctions, le bureau du Vérificateur général a un accès intégral à toutes les archives publiques du gouvernement et il est expressément habilité à vérifier les recettes et les dépenses du gouvernement, y compris celles des militaires. Le Vérificateur général procède également à la vérification des comptes des entreprises publiques dans lesquelles le gouvernement a des intérêts financiers ou autres et il a pleins pouvoirs pour enquêter sur l'utilisation des crédits alloués ou non par l'Assemblée nationale. Toutefois, il n'existe pas de clauses coercitives dans la législation pour contraindre les comptables à donner suite aux demandes de renseignements durant l'audit. Au cours des dernières années, le Comité de la Comptabilité publique est intervenu pour amener des comptables à répondre aux demandes de renseignements précitées.

2.1.21 Même si la vérification des comptes du secteur public au Lesotho se fait suivant des normes établies par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et les normes internationales en matière de vérification des comptes, les systèmes fiduciaires dans ce pays ne peuvent pas être considérés comme totalement conformes aux normes internationales. Dans l'exercice de ses fonctions, le Vérificateur général s'appuie sur des manuels de vérification de comptes. À l'heure actuelle, il utilise le manuel de vérification des comptes qui, toutefois, est assez vieux et gagnerait à être actualisé au regard des pratiques de vérification et comptables modernes. Il n'existe pas de manuel d'évaluation du rendement/performance. Bien que le Vérificateur général soit mandaté pour procéder à des évaluations de performances, ainsi qu'aux vérifications des comptes, cette fonction est demeurée entièrement imprécise. Néanmoins, les activités du Vérificateur général sont assez informatisées et les rapports sont établis à l'aide de tableurs (informatiques). Le bureau du Vérificateur général a également recours aux techniques de vérification de comptes assistées par ordinateur.

2.1.22 Même s'il est bien établi, les activités du bureau du Vérificateur général sont entravées par un certain nombre de facteurs internes et externes. Sa performance est étroitement liée à celle d'autres institutions de gouvernance, en particulier le bureau du Comptable général. En réalité, le Vérificateur général ne peut établir ses rapports de vérification de comptes à temps, à moins qu'il ne reçoive de la matière du Comptable général. Ainsi qu'il a été déjà indiqué, le Comptable général n'a pas pu établir la comptabilité publique durant 5 années successives, à savoir de 1996-1997 à 2000-2001. Par voie de conséquence, il n'a pu ni préparer ni soumettre de rapports au Parlement. Pour cette raison et pour d'autres encore, on a toujours reproché au bureau du Vérificateur général de soumettre tardivement ses rapports de vérification de comptes. Au nombre d'autres raisons qui expliquent cette performance médiocre du bureau du Vérificateur général, il y a le manque de ressources financières et de personnel dûment qualifié et compétent. Le bureau n'a pas pu retenir un personnel compétent du fait que ses agents sont assujettis aux conditions d'emploi et aux procédures de recrutement de la fonction publique.

2.1.23 Le gouvernement a reconnu l'importance du bureau du Vérificateur et est en train de prendre des dispositions pour le renforcer. Ce bureau fait partie des organes de gouvernance dont le renforcement est prévu dans le cadre des réformes de la gestion des finances publiques au titre du PRASP. À cet égard, l'organisme *Development Cooperation Ireland* (DCI) assiste le Vérificateur général dans l'élaboration de manuels, l'acquisition d'ordinateurs et un logiciel d'audit et l'organisation de voyages d'études. Une nouvelle loi sur l'audit est également prête pour soumission au ministre des Finances aux fins de communication au Conseil des ministres ; cette loi devrait renforcer l'indépendance du

Vérificateur général. En collaboration avec le Comptable général, le Vérificateur général doit élaborer un plan d'action indiquant comment sera résolu le problème des comptes publics non apurés de 1996-1997 à 2000-2001.

Examen minutieux par l'Assemblée nationale de la gestion des finances publiques

2.1.24 L'examen minutieux par le Parlement de la gestion des finances publiques au Lesotho, comme dans tous les autres pays du Commonwealth, est une exigence constitutionnelle. L'organe à qui incombe cette responsabilité est le comité de Comptabilité publique, dont la création est régie par l'Arrêté de 1972 portant sa création. La pratique qui a cours au Lesotho, c'est que le comité précité convoque les comptables servant dans des ministères ou départements ministériels pour se présenter devant lui et lui donner des explications sur la mauvaise gestion des dépenses publiques. Le comité procède par voie d'interrogation des témoins. Le Vérificateur général prend part aux séances du Comité et lui offre l'expertise et l'influence nécessaires. Les fonctionnaires du Trésor y prennent également part, tandis que le Secrétaire de l'Assemblée nationale assure le secrétariat du Comité. Après avoir reçu des éléments de preuve de la part de tous les comptables concernés, le Comité soumet des recommandations au Parlement pour adoption. La mise en œuvre desdites recommandations est suivie par le Trésor, qui rédige une note portant sur les recommandations du Comité précité.

2.1.25 Il est réconfortant de noter que l'examen minutieux de la gestion des finances publiques par l'Assemblée nationale au Lesotho a repris après plusieurs années d'hibernation. Des progrès ont été enregistrés récemment par le Comité de la Comptabilité publique en examinant et en tenant des auditions sur les comptes vérifiés des exercices 1993/1994 – 1996/1997, en procédant à un examen approfondi et en conduisant des auditions sur les comptes vérifiés de 2002/2003, en présentant des rapports à temps et en mettant la pression sur le pouvoir exécutif pour qu'il donne suite à ses recommandations. Toutefois, le travail du comité est entravé par un certain nombre de facteurs, y compris des retards observés dans la communication des conclusions sur la vérification des comptes par le bureau du Vérificateur général. Ceci influe sur l'efficacité du rôle de supervision de l'Assemblée nationale. Deuxièmement, le Parlement lui-même ne dispose pas d'un comité de mise en œuvre pour suivre les recommandations qu'il a adoptées afin de s'assurer que les chefs comptables des départements ministériels ont pris toutes les dispositions utiles comme recommandé. Troisièmement, l'examen minutieux par le comité des dépenses publiques s'appuie toujours sur les comptes précédents plutôt que sur les comptes courants. Cela n'aide pas beaucoup à prévenir les détournements de deniers publics possibles par des fonctionnaires à qui on a confié la gestion de ces crédits. Le Comité de la Comptabilité publique manque par ailleurs d'informations adéquates devant lui permettre de jouer son rôle avec efficacité. Cela tient en partie à la mauvaise tenue des archives dans la plupart des ministères/services publics et à l'absence d'incitations, de la part du pouvoir exécutif, au partage d'informations avec le Parlement, surtout si de telles informations ne sont pas en faveur du gouvernement. Le comité manque par ailleurs de soutien technique, y compris la capacité analytique et ne dispose pas d'assez de temps, de ressources, de bureaux et de personnel d'appui pour mener à bien sa mission. Ainsi, ce comité gagnerait à être doté de ressources adéquates devant lui permettre d'exécuter efficacement son mandat.

Gestion des entreprises publiques

2.1.26 Après l'accession du pays à l'indépendance, le gouvernement du Lesotho, comme beaucoup d'autres, a maintenu des participations dans un certain nombre d'entreprises au

Lesotho à une époque où la politique industrielle était essentiellement fondée sur une stratégie de substitution des importations. Toutefois, le gouvernement a entrepris un programme de réformes structurelles en 1995 tendant à désengager le secteur public des activités commerciales par la voie de la privatisation, lorsque les entreprises publiques sont devenues un fardeau budgétaire pour l'État. En 1995, le gouvernement a adopté la Loi sur la privatisation de 1995, et par la suite, il a élaboré un programme de privatisations ainsi que les lignes directrices. La privatisation vise les objectifs suivants : (i) alléger le fardeau budgétaire de l'État et libérer les crédits gouvernementaux pour d'autres services essentiels ; (ii) élargir la participation directe de la population dans le contrôle et la propriété des avoirs/actifs productifs ; (iii) éliminer le administratif lié à la participation de l'État aux activités commerciales ; (iv) développer des compétences entrepreneuriales chez nationaux ; (v) faciliter le partenariat technique avec les investisseurs étrangers ; et (vi) accroître l'efficacité de la productivité et la croissance économique.

2.1.27 Au Lesotho, la privatisation a enregistré quelques succès. Parmi les transactions dignes d'intérêt, deux banques nationales, la Lesotho Bank et la *Lesotho Agricultural Development Bank* (LADB) et la *Lesotho Telecommunication Corporation*, la société nationale de télécommunications, ont été privatisées. Suite à la promulgation de la Loi sur l'électricité en 2000, les réformes de la *Lesotho Electricity Corporation* (LEC) ont débuté par un contrat de gestion pour préparer cette société à la privatisation. Par la suite, des appels d'offres pour le contrat de concession de la LEC ont été reçus au début de 2005. L'on prévoit que la sélection de l'investisseur stratégique sera faite au début de 2006. Outre les réformes tendant à encourager la participation du secteur privé à la fourniture des services d'électricité et de télécommunications, le gouvernement a tour à tour créé des organes réglementaires appropriés, à savoir la *Lesotho Electricity Authority* et la *Lesotho Telecommunications Authority* en 2004. Certains facteurs n'ont pas favorisé la privatisation au Lesotho, notamment les appréhensions des travailleurs quant à la compression des effectifs, l'endettement des entreprises étatiques touchées par la privatisation, le manque d'intérêt de la part des investisseurs et la non-participation directe des nationaux aux entités privatisées. Bien que le gouvernement se soit engagé dans un programme de développement du secteur privé et de cession des entreprises étatiques, l'absence de marchés financiers développés et d'institutions connexes constitue un énorme handicap pour ce programme.

Système des marchés publics

2.1.28 L'acquisition des biens et services constitue un poste de dépense majeur pour l'État. Dans ces conditions, le système des marchés publics se doit d'être efficient et transparent pour que l'État puisse, non seulement se procurer les biens et services qu'il faut, mais aussi en avoir pour son argent. L'efficacité et l'organisation du système sont par conséquent essentielles dans la gestion des finances publiques. Les marchés publics au Lesotho sont régis par des règlements contenus au chapitre 21 de la Règlement financier du Lesotho de 1973 (Règlements 2101 à 2115A, tels qu'amendés). Les règlements créent le Conseil central des adjudications (CTB) et énonce les procédures régissant les appels d'offres (mise en adjudication, dépouillement, diffusion et exemption d'appel d'offres, numérotation des appels d'offres, évaluation des contrats et annulations). Les règlements énoncent également la procédure et les critères d'enregistrement des entrepreneurs. Les questions relatives à l'aliénation des biens publics sont traitées dans les Arrêtés en matière financière du Lesotho, Partie 2, 1967. Les règlements décrivent également les modes d'acquisition, notamment l'achat direct par bon de commande, la demande de 3 quotations et l'appel d'offres. Il convient de noter que, en tant que membre de l'OMC, le Lesotho est censé

élaborer une législation exhaustive en matière de passation des marchés sur le modèle de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Toutefois, cela n'est pas envisagé pour le moment.

2.1.29 Le Règlement financier du Lesotho de 1997 donne mandat au Conseil central des adjudications (CTB) de contrôler et de gérer toutes les activités de passation des marchés publics. Aux termes de ce règlement, le CTB est composé de fonctionnaires (un président issu du ministère des Finances et 6 autres membres venant d'autres ministères et départements). À l'heure actuelle, le CTB ne compte aucun membre d'une institution non gouvernementale. Le président et les membres sont nommés par le Ministre des Finances, dont ils relèvent. Le Secrétariat qui appuie les activités de la Commission, à la tête duquel se trouve un Secrétaire, dispose d'un personnel minime et manque d'agents qualifiés dans le domaine de la passation des marchés.

2.1.30 Tous les ministères et les départements désireux de se procurer des biens et services établissent leur propre cahier des charges ainsi que les documents d'appel d'offres, une fois que le comptable, qui est le Secrétaire général, leur a donné l'autorisation d'acheter. La plupart des ministères ne disposent pas de services de passation de marchés et les chefs comptables doivent créer des comités ponctuels pour établir les cahiers des charges et les lignes directrices nécessaires. De même, il n'existe pas de procédure établie pour la création de ces comités, encore moins pour ce qui est de leur composition. Une fois établis, les documents d'appel d'offres sont envoyés au CTB avec un projet d'avis d'appel d'offres. La réglementation exige alors que le CTB lance les appels d'offres en les diffusant dans les journaux nationaux et à la radio. Il convient de noter que même si les acquisitions sont du ressort de chaque ministère, les municipalités et les districts dépendent des services d'approvisionnement du ministère de l'Intérieur pour leurs besoins, alors que les entreprises d'État font leurs propres achats.

2.1.31 L'actuel système de passation des marchés est destiné à fonctionner comme un système décentralisé du fait que les ministères préparent les appels d'offres, les évaluent, recommandent et concluent le marché avec les adjudicataires. Dans les faits, le système fonctionne comme un système centralisé en raison des faibles seuils d'approbation, ce qui fait que pratiquement tous les achats sont soumis au CTB. Toutefois, en tant que mesure immédiate tendant à améliorer le système avant que les principales réformes indiquées ci-dessous n'interviennent, des seuils plus élevés ont été instaurés en juin 2005, de telle sorte que les ministères puissent effectuer la plupart de leurs achats et accélérer ainsi l'acquisition des biens et services tout en allégeant la charge de travail du CTB. À la suite des récents changements : (i) des achats d'une valeur inférieure à M 3.000 continueront de se faire directement auprès du fournisseur des biens et services censé être le mieux indiqué ; (ii) pour des achats d'une valeur comprise entre M 3.000 et M 60.000 (antérieurement, c'était uniquement entre M 3.000 et M 10.000), il faudra disposer de 3 propositions de prix par écrit et le moins-disant sera accepté ; et (iii) toute acquisition d'une valeur supérieure à M 60.000 (M 10.000 précédemment) sera soumise au CTB.

2.1.32 Aux termes de la réglementation, le CTB reçoit et dépouille toutes les soumissions. Le dépouillement se fait en présence des soumissionnaires qui souhaitent y participer. Les soumissions sont ensuite renvoyées aux ministères concernés pour évaluation. Aux ministères, les évaluations portent sur l'exactitude des chiffres, le prix et d'autres considérations. Le ministère est censé établir un rapport d'évaluation et de formuler les recommandations sur l'adjudicataire, destinées au CTB. Le CTB examine ensuite les

recommandations et adjuge le marché au soumissionnaire retenu. La réglementation dispose que le CTB attribuera le marché en se fondant sur les critères « d'économie, d'efficacité et de fiabilité contractuelles des soumissionnaires ». Le contrat est ensuite signé entre le ministère intéressé et l'adjudicataire. Le CTB se réserve le droit de rejeter les recommandations du ministère, auquel cas, on recommence le processus.

2.1.33 Une évaluation des risques liés au système d'approvisionnement commande qu'il soit tenu compte d'un certain nombre de paramètres institutionnels, organisationnels et opérationnels clés. Sur la base de ces indicateurs, et après avoir discuté avec le personnel des approvisionnements et d'autres hauts fonctionnaires, on est porté à conclure que le système de passation des marchés au Lesotho présente un certain nombre d'insuffisances. L'actuelle Loi sur les marchés publics et la réglementation sont inadéquates et ne fournissent pas les éléments indicatifs nécessaires pour les approvisionnements publics dans le pays. La réglementation ne donne pas les orientations nécessaires ni au CTB, ni au ministère sur la manière de conduire la passation des marchés, ou comment assurer la publicité, traiter les soumissions déjà ouvertes, le dépouillement des appels d'offres et l'évaluation des soumissions. Qui plus est, dans son état actuel, le cadre ne permet pas d'introduire des modes d'acquisition nouveaux et novateurs.

2.1.34 Par ailleurs, le CTB qui joue un rôle déterminant dans le système de passation des marchés, est en sous-effectif et n'a pas les moyens de sa politique. En raison de la faiblesse des valeurs seuils des marchés dont il est saisi, le CTB est surchargé de travail puisqu'elle s'occupe pratiquement de tous les achats de l'État. Cet état de choses, conjugué au caractère centralisé des approvisionnements dans le pays, en ajoute à la charge de travail du CTB au point de le rendre inefficace. L'inefficacité du CTB ralentit le processus de passation des marchés publics et influe négativement sur l'exécution des projets financés par les bailleurs de fonds, y compris ceux financés par le Groupe de la Banque. Un autre risque ou faiblesse du système tient au fait que le CTB dispose à la fois de pouvoirs exécutifs et de pouvoirs de réglementation et de contrôle, ce qui veut dire qu'il est participe aux procédures de passation des marchés tout en faisant appliquer ces mêmes procédures.

2.1.35 Les entreprises du secteur privé sont partie intégrante de tout système de passation de marchés. Cela est dû au fait que les biens et services sont généralement fournis par des entreprises privées. La participation de l'industrie privée locale au processus d'acquisition est généralement élevée au Lesotho, même si celle des grandes entreprises est prédominante. L'actuelle Loi sur la passation des marchés ne contient pas de dispositions destinées à favoriser la participation des entrepreneurs locaux. Le rapport du ministère des Finances dont il sera question plus loin recommande la mise en place d'un système préférentiel et de réservation dans les achats pour les entrepreneurs locaux, comme c'est le cas en Afrique du Sud. Dans le système actuel, il manque également un mécanisme approprié d'appel et d'arbitrage, ce qui ne peut que défavoriser l'ensemble du secteur privé. Actuellement, tout conflit entre le gouvernement du Lesotho et les entrepreneurs privés est soumis aux tribunaux du pays. Or, comme c'est le cas dans nombre d'autres pays africains, saisir la justice peut entraîner d'énormes retards. Ceci est plus grave encore pour le Lesotho dont la Haute Cour ne dispose pas de chambre commerciale. Par conséquent, il importe de revoir tout le système en vue d'institutionnaliser les appels et le règlement des différends en matière de passation des marchés avant de recourir aux tribunaux.

2.1.36 La réforme des marchés publics figure en bonne place dans le programme de réforme du secteur public du Lesotho. En effet, en 2002, un groupe de travail du MFPD a publié un rapport intitulé « Transformation et restructuration du système national des marchés

publics », qui a exposé en détail un certain nombre d'insuffisances du système et formulé des recommandations de vaste portée en vue de l'améliorer. Pour qu'il soit efficace, le système a besoin des améliorations institutionnelles suivantes (sans que la liste soit exhaustive) : (i) revoir le cadre juridique et réglementaire des marchés publics pour le rendre plus transparent et fiable ; (ii) renforcer les capacités du CTB et son secrétariat pour lui permettre d'exercer ses fonctions plus efficacement (la formation des spécialistes de la passation des marchés est d'importance à cet égard) ; (iii) sensibiliser les ministères et les services publics ainsi que les autres parties prenantes à l'importance d'un système de passation de marchés fiable, transparent et efficient ; (iv) examiner la possibilité de décentraliser la passation des marchés pour permettre aux ministères et autres services publics d'effectuer les achats jusqu'à un seuil spécifié. Il convient de noter ici que la Banque mondiale a produit en 1997 un rapport sur l'évaluation du système de passation des marchés du Lesotho, qui a mis en exergue certaines des lacunes mentionnées ci-dessus. Toutefois, la plupart des recommandations formulées dans ce rapport ont été prises en compte.

2.1.37 Étant donné le rôle que la passation des marchés joue dans une bonne gestion des finances publiques, le gouvernement envisage diverses réformes dans le cadre du PRASP afin d'améliorer le système actuel. Celui-ci sera réformé avec l'introduction de documents types d'appel d'offres qui incorporeront les pratiques exemplaires observées à l'échelle internationale ; la décentralisation de la fonction de passation des marchés au bénéfice des ministères concernés, la transformation du CTB en un organe de réglementation et de contrôle et la professionnalisation de la fonction de passation de marchés en élaborant un programme de formation spécialisée en gestion de la chaîne d'approvisionnement, assurée au Lesotho. La formation des experts en passation de marchés par les soins du *Chartered Institute of Purchases and Supply* sera également instaurée.

Pratiques de comptabilité et de vérification financières du secteur privé

2.1.38 Bien que l'obligation de rendre compte dans le secteur privé soit propre à ce secteur, son rôle en matière de gouvernance est capital du fait que le secteur privé est le moteur de la croissance économique. Les pratiques comptables et de vérification du secteur privé au Lesotho sont généralement conformes aux pratiques courantes en vigueur dans les économies de marchés. Toutes les sociétés au Lesotho constituées en vertu de la Loi sur les sociétés de 1967 sont tenues de préparer et de soumettre des comptes apurés, essentiellement aux fins d'imposition.

2.1.39 La profession comptable au Lesotho est régie par la Loi sur les comptables de 1999. Cette Loi définit essentiellement des normes pour la pratique comptable au Lesotho et fait appliquer les règlements. À cette fin, la Loi, à la Section 3 (i), crée l'Institut des Comptables du Lesotho (LIA). Cet institut a notamment pour fonctions : (i) de déterminer les qualifications des personnes ayant présenté leur candidature comme membres ; (ii) assurer la formation et l'examen, par l'institut ou tout autre organisme, des personnes exerçant la fonction de comptable ou qui ont l'intention de l'exercer ; (iii) réguler la pratique de la profession comptable au Lesotho ; (iv) susciter l'intérêt dans la profession comptable au Lesotho ; (v) assister financièrement ou de toute autre manière les membres ou des personnes à leur charge à la discrétion de l'Institut, en vue d'assurer le mieux-être de ses membres et (vi) poser tous actes jugés utiles dans le but d'atteindre les objectifs susmentionnés.

2.1.40 Le LIA est membre d'un certain nombre d'organismes comptables régionaux et internationaux, notamment le Comité international de normalisation de la comptabilité (CINC), la Fédération internationale des comptables (IFAC) et la Fédération des comptables d'Afrique orientale et australe. Le CINC et l'IFAC sont des organismes internationaux indépendants, chargés d'élaborer et émettre des normes comptables internationales pour la préparation et la présentation des états financiers vérifiés et de promouvoir l'adhésion aux normes au plan mondial. Par ailleurs, le LIA collabore étroitement avec l'Institut d'experts comptables d'Afrique du Sud. En tant que membre d'organismes comptables internationaux, le LIA est censé assurer la promotion de l'adoption et de l'utilisation des normes comptables internationales et des pratiques exemplaires au Lesotho.

2.1.41 L'accès à la profession comptable au Lesotho est ouvert à toutes personnes ayant les qualifications requises. Pour ce faire, un candidat doit passer les examens comptables dispensés par le LIA. Comme il n'existe pas actuellement d'examen national, les candidats passent les examens de l'Association des experts comptables agréés (ACCA), qui est réglementée hors du Lesotho. Il y a trois niveaux de qualification dans la profession comptable au Lesotho, à savoir le niveau de technicien, le niveau certificat et le niveau cadre. Le niveau minimal de base d'enseignement général requis pour devenir comptable est la première partie du baccalauréat « le probatoire ». Actuellement, il n'y a qu'un seul grand établissement de formation agréé par le LIA, à savoir le Centre d'études comptables, qui dispense une formation en comptabilité. Il existe d'autres plus petits établissements non agréés par LIA, qui dispensent une formation au niveau de technicien.

2.1.42 Globalement, la profession comptable est relativement bien développée au Lesotho par rapport aux besoins du pays. Toutefois, il y a encore beaucoup d'améliorations à apporter. Un des domaines sur lequel il faudrait mettre l'accent est l'application des règlements comptables. En vertu de la Loi, le LIA est tenu d'appliquer son code de déontologie pour s'assurer que les comptables exercent correctement leur profession. Toutefois, le LIA dispose d'une capacité très limitée pour exercer sa fonction de réglementation et appliquer son code de déontologie. Le LIA compte actuellement 2 cadres organiques, en plus de son directeur général.

Gouvernance d'entreprise

2.1.43 Comme dans beaucoup d'autres pays africains, la gouvernance d'entreprise au Lesotho est un concept relativement nouveau. Actuellement, les questions liées à la gouvernance d'entreprise ne sont pas beaucoup débattues dans le pays. Toutefois, il est réconfortant de constater qu'à la suite des rares, mais retentissants, scandales internationaux impliquant des sociétés du secteur privé et du secteur public, le débat sur la gouvernance d'entreprise se fait jour. Sous l'égide du LIA, un Institut des directeurs est en voie de création dans le but de sensibiliser le secteur privé aux questions de gouvernance d'entreprise et, espère-t-on, proposer un code de bonnes pratiques à l'intention du secteur privé.

2.1.44 En ce qui concerne le cadre juridique du secteur privé, le gouvernement dispose d'un certain nombre d'instruments destinés à réglementer et à faciliter le développement industriel et les activités connexes au profit de toutes les parties prenantes. Parmi ces instruments figurent les suivants : la loi sur les sociétés de 1967, qui régit l'agrément des entreprises, la loi portant encouragement des industries pionnières de 1969, la loi sur les licences industrielles de 1969, la loi sur le contrôle des importations et des exportations de 1984, qui précise le type de biens pouvant être importés au Lesotho ; la loi sur les douanes et accises de 1984, qui réglemente la perception des tarifs et des droits aux points d'entrée ; la loi sur l'environnement de 2001, qui définit les lignes directrices et les normes pour un

meilleur usage de l'environnement ; la loi sur les investissements et le développement industriel ; le code du travail de 1992 et la loi sur les institutions financières de 1999.

2.1.45 Bien que des efforts soient en cours pour réviser et harmoniser certaines lois dans le but, notamment, d'instaurer un cadre juridique et administratif propice au développement du secteur privé, celui-ci continue de buter sur un certain nombre d'obstacles. Le premier réside, par exemple, dans la loi sur les sociétés de 1967 qui se fonde sur la loi sur les sociétés du Royaume-Uni de 1948, laquelle s'appuie sur un concept du XIX^e siècle de réglementation des sociétés publiques. De plus en plus, dans la plupart des pays du Commonwealth ayant adopté la loi sur les sociétés du Royaume-Uni, le code est en cours de modernisation et d'harmonisation pour promouvoir les investissements et réglementer le développement industriel. Parmi les principaux aspects sur lesquels doit porter la réforme figurent les règles régissant la structure du capital, qui sont rigides, les formalités auxquelles sont soumises les sociétés privées, qui ne sont pas appropriées, et la protection des actionnaires minoritaires. Toutefois, la loi sur les sociétés au Lesotho demeure archaïque et les procédures prévues pour l'agrément sont indûment longues et complexes. Elle ne s'inscrit donc pas dans la ligne de la politique gouvernementale qui vise à attirer et à promouvoir les investissements. Cette loi appelle par conséquent une modernisation urgente, afin qu'elle soit davantage un facteur de facilitation que d'inhibition.

2.1.46 Deuxièmement, la loi portant encouragement des industries pionnières de 1969 et la loi sur les licences industrielles de 1966 existent toujours, même si elles ont été promulguées à une époque où le développement industriel et les activités connexes étaient fortement réglementés dans le pays. Elles visaient alors à contrôler la percée des entreprises dans certains domaines et à protéger les entreprises existantes. Par voie de conséquence, les entreprises commerciales sont toujours tenues d'avoir une licence industrielle avant de commencer à exercer leurs activités dans le pays, alors que le gouvernement n'impose plus d'entraves à l'initiative privée. De même, les entreprises continuent d'être assujetties aux dispositions de la loi de 1984 sur le contrôle des importations et des exportations, qui définit le type de biens pouvant être importés au Lesotho et ainsi protège la production locale. Et ce, en dépit du fait que le Lesotho ne s'intéresse plus à la substitution des importations, et n'est plus adepte de l'intervention de l'État. Par conséquent, les règlements régissant l'importation des biens et des matières premières demeurent vagues.

2.1.47 Les investisseurs font également face à certaines formalités administratives fastidieuses. Par exemple, le nombre de départements ministériels intervenant dans le processus de délivrance des licences est élevé et les licences pour les sociétés privées ne sont délivrées qu'à Maseru. Les formalités d'agrément font perdre énormément de temps, dans la mesure où une demande de licence commerciale prend environ 3 mois. En outre, bien que l'investisseur étranger soit généralement traité comme un investisseur national, il existe une exception nette et de taille à cette règle : l'accès à la propriété foncière. En effet, en vertu de la loi sur la propriété foncière, seuls les ressortissants du Lesotho et les entités commerciales au capital majoritairement détenu par des nationaux sont autorisés louer la terre. Les étrangers ne sont autorisés qu'à sous-louer auprès des nationaux. Dans tous les cas de location et de sous-location, l'autorisation ministérielle est requise.

2.1.48 Il convient également de noter que le Lesotho ne dispose pas d'un cadre juridique pour s'atteler aux problèmes de pratique anticoncurrentielle par les sociétés. Il n'existe pas de loi sur le recouvrement des créances ni de tribunal de commerce au Lesotho. Ces lacunes observées dans le cadre juridique et administratif ont une incidence néfaste qui empêche

l'industrie de réaliser la plénitude de son potentiel de croissance. Dans un souci de trouver les voies et moyens de lever les entraves structurelles et institutionnelles à la croissance du secteur privé, le gouvernement est en train de revoir toute sa stratégie de développement du secteur privé. À cet égard, il a organisé, avec le concours de la Banque mondiale en avril 2005, un atelier qui a formulé des recommandations sur la manière de s'attaquer aux contraintes précitées. Conformément à ces recommandations, le gouvernement prend des dispositions notamment pour : réviser certaines lois et procédures commerciales, renforcer la concurrence au plan interne en améliorant les niveaux de compétences et en renforçant l'adéquation entre la formation et les besoins industriels ; fournir une infrastructure de base pour réduire les coûts au plan national pour le secteur privé et intensifier les mesures de promotion des investissements.

2.1.49 Enfin, en ce qui concerne les questions d'emploi, l'arrêté sur le code du travail de 1992 oriente à la fois la gestion des questions d'emploi et l'emploi des nationaux et des étrangers. Il prévoit les droits fondamentaux du travailleur, exige aux employeurs de fournir des conditions de travail adéquates à leurs employés, et donne des directives sur le paiement des indemnités en cas de blessures ou accidents du travail. Malgré cela, il existe des cas où les conditions de travail sont loin d'être sécurisantes, en particulier dans certaines petites entreprises. La loi donne également aux travailleurs le droit d'adhérer ou de créer des syndicats sans autorisation préalable du gouvernement, ainsi que d'aller en grève. Et dans la pratique, les travailleurs exercent ce droit. À la suite des efforts concertés entre les syndicats et les employeurs, les conditions de travail se sont améliorées au cours des dernières années, notamment dans l'industrie du vêtement. Le Lesotho a ratifié toutes les conventions de base sur les normes du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT), à savoir celles portant sur : (i) les pires formes du travail des enfants ; (ii) la liberté d'association et de protection du droit de s'organiser ; (iii) le droit de s'organiser et de mener des négociations collectives ; (iv) le travail forcé ; (v) l'abolition du travail forcé ; (vi) l'âge minimum ; (vii) la rémunération égale et (viii) la discrimination. Même si le trafic d'enfants est relativement rare, le travail des enfants ne peut pas être éliminé complètement dans le secteur informel. Les capacités du gouvernement du Lesotho ont besoin d'être renforcées pour pouvoir effectivement appliquer ces conventions.

Solvabilité du secteur bancaire (Directives financières)

2.1.50 Le secteur financier du Lesotho comprend quatre (4) banques commerciales (ayant 22 succursales en 2003), six (6) compagnies d'assurances, onze (11) courtiers d'assurance, trente-quatre (34) prêteurs d'argent agréés et mille cinq cent quatre vingt dix neuf (1599) coopératives. Une autorisation a été donnée à une nouvelle banque étrangère qui a débuté ses opérations en 2004 et le gouvernement a créé la banque postale en 2005. Cette dernière banque s'attelle à mobiliser l'épargne dans les zones rurales où l'accès aux services bancaires traditionnels a été réduit considérablement à la suite de l'effondrement des banques étatiques à la fin des années 1990. Le secteur bancaire est régi par les lois ci-après : la loi sur la Banque centrale du Lesotho de 2000 ; la loi sur le contrôle des changes de 1987 (telle que modifiée) ; la loi sur les institutions financières de 1999, la loi sur les assurances de 1976 (telle que modifiée), la loi modifiant les activités de prêteur d'argent de 1989 (telle que modifiée) ; la loi sur les sociétés de 1967 ; la loi sur les coopératives de 2000 et la loi sur les sociétés de 1966 (telle que modifiée).

2.1.51 L'adoption de la loi sur les institutions financières en 1999, qui est la loi fondamentale régissant le secteur financier, est intervenue au moment de la crise dans les

milieux bancaires, qui a entraîné l'effondrement de deux importantes banques étatiques, à savoir la *Lesotho Bank* et la *Lesotho Agricultural Development Bank* (LADB). La crise dans le secteur bancaire a démontré la nécessité d'une réforme du système juridique bancaire. La promulgation de la loi sur les institutions financières a en effet ouvert une nouvelle ère dans le système bancaire et l'évolution en matière de supervision dans le pays. Cette loi a ouvert la voie à l'application de normes et de principes bancaires prudentiels qui ont été publiés en tant que réglementations et principes directeurs. Deux de ces éléments sont directement liés à la solvabilité, notamment le règlement 2000 sur les institutions financières (système de contrôle interne) et le règlement 2000 sur les institutions financières (besoin en liquidités). Le premier règlement demande aux institutions financières d'instaurer et de maintenir un système de contrôle fort devant servir de fondement au fonctionnement viable et sûr des banques et fournir un cadre utile pour l'évaluation des systèmes de contrôle interne des institutions financières. Ces règlements s'appliquent à toutes les institutions financières du Lesotho. Le dernier règlement vise à assurer que les banques maintiennent des liquidités suffisantes et exige une production fréquente de rapports et le suivi de la position des liquidités, non seulement pour des raisons de prudence, mais aussi pour faciliter la mise en œuvre des politiques macroéconomiques.

2.1.52 Le Département du contrôle de la Banque centrale du Lesotho (CBL) est chargé du contrôle quotidien des banques et des institutions financières dans le pays. Les principales activités de contrôle du département comprennent : le contrôle à l'extérieur de la banque en analysant les informations fournies par les institutions assujetties au contrôle et en menant des inspections à l'intérieur de la banque et/ou en examinant les institutions financières afin de vérifier l'exactitude des informations fournies et, enfin, en délivrant des autorisations aux institutions bancaires qui répondant aux critères en la matière, tels qu'énoncés aux sections 28, 29 et 30 de la FIA. Les sanctions peuvent comporter des amendes ou l'annulation des licences commerciales, et ne sont pas suivies de poursuites judiciaires.

2.1.53 Il convient de noter que l'une des lacunes de la loi sur les institutions financières est qu'elle ne fait pas de distinction entre les banques et les institutions non bancaires. Par conséquent, le contrôle des banques commerciales est biaisé, comparé à celui d'autres institutions financières. Cette situation est imputable au manque de compétences techniques pour les institutions non bancaires, y compris les coopératives.

2.2 Transparence

2.2.1 La transparence suppose la disponibilité d'informations sur toutes les questions relatives aux processus de gouvernance. Ainsi, les fonctions et responsabilités des fonctionnaires et la manière dont ces fonctions sont exercées sont connues et peuvent être connues par les intéressés. Somme toute, la transparence réside dans la disponibilité de l'information, son accessibilité et la qualité de l'information. Il existe un lien très étroit entre la transparence et l'obligation de rendre compte. Il n'y a pas d'obligation de rendre compte sans transparence. Autrement, il ne serait pas possible de demander des comptes à un dirigeant ou un fonctionnaire pour ses actes.

Diffusion d'informations

Informations sur le budget

2.2.2 Le processus budgétaire est un domaine dans lequel la transparence est un élément clé. Le budget est un outil permettant de mettre en œuvre les politiques nationales qui influent sur le vécu quotidien de chaque *Mosotho*⁵. Connaître les fonctions du budget, son incidence sur l'économie globale et le rôle que peut jouer chaque citoyen dans ce processus est donc important. Le public pourrait davantage apprécier le processus de budgétisation en ayant une connaissance générale des arbitrages et des choix que doit faire le gouvernement en allouant les ressources aux différents secteurs de l'économie. En étant pleinement informé et en suivant chaque étape du processus budgétaire, tout citoyen serait à même d'influencer la formulation, la mise en œuvre, le contrôle et le processus d'évaluation du budget.

2.2.3 Le discours sur le budget annuel constitue peut-être le meilleur moyen de communication des informations sur le budget. L'exposé sur le budget est utile parce qu'il souligne la manière dont le budget peut influencer sur les opportunités socio-économiques de groupes sociaux particuliers dans la société. Même si le discours sur le budget n'est pas impartial, il est jugé utile pour les besoins de l'obligation de rendre compte et de la transparence. Les prévisions budgétaires et les projets de loi portant affectation de crédits par le Parlement sont également mis à la disposition du public. Malheureusement, ces documents sont souvent trop techniques et détaillés pour le grand public.

2.2.4 Les médias peuvent jouer un rôle important dans la diffusion des informations budgétaires dans la plupart des pays. En analysant les éléments du budget, les médias peuvent constituer un outil permettant de communiquer des informations budgétaires essentielles à la population. Au Lesotho, il existe une presse dynamique et relativement indépendante de l'État, même si elle est concentrée à Maseru.

Rapports comptables et de vérification des comptes

2.2.5 C'est une exigence légale au Lesotho que tous les comptes publics soient accessibles au grand public. Les comptes publics de l'État sont mis à la disposition du public une fois qu'ils ont été vérifiés par le Vérificateur général et reçu l'aval du Parlement. Le rapport du Vérificateur général devient un document public une fois qu'il a été soumis par le ministre des Finances à l'Assemblée nationale, et le grand public peut se le procurer auprès des imprimeries de l'État.

2.2.6 Conformément aux meilleures pratiques internationales, la réglementation sur les institutions bancaires au Lesotho exige la publication des rapports et des informations des institutions financières. La section 42 du Règlement des institutions financières prévoit la diffusion de rapports audités à certaines périodes. Il exige par ailleurs que ces rapports soient publiés et soient affichés de manière ostensible pour que le grand public en prenne connaissance dans toute la mesure du possible. Ces comptes sont généralement publiés dans les journaux.

⁵ Un habitant du Lesotho

Transparence dans les marchés publics

2.2.7 La transparence dans la passation des marchés publics est un élément essentiel pour s'assurer que le gouvernement acquéreur en aura pour son argent. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, les marchés publics au Lesotho nécessitent un renforcement dans nombre de domaines, y compris en matière de transparence. Aux termes de l'article 2106 du Règlement financier du Lesotho de 1973, le Conseil central des adjudications (CTB) publie les appels d'offres au nom des ministères concernés, une fois que ces ministères lui ont communiqué toutes les informations utiles. Le CTB fait des annonces dans les journaux nationaux. Le Règlement prévoit également qu'une fois que le marché a été adjudgé, le CTB doit informer tous les soumissionnaires par écrit et le document du marché adjudgé doit être disponible aux fins de vérification par toute partie intéressée, en s'adressant au Secrétaire du CTB. Une autre exigence, c'est que tous les exemplaires des contrats doivent être communiqués au Comptable général ainsi qu'au Vérificateur général, aux fins de vérification et d'archivage. Même si le Règlement sur les marchés publics exige qu'il y ait transparence, cela n'est pas respecté dans la plupart des cas. Par exemple, il y a des cas où des soumissionnaires n'ont pas reçu toutes les informations nécessaires à l'établissement des appels d'offres et par ailleurs, les résultats des appels d'offres ne leur ont pas été communiqués. L'absence de procédures et lignes directrices claires en matière de marchés publics rend l'exercice moins prévisible.

2.2.8 Pour garantir la transparence dans le système de passation des marchés au Lesotho, il faut mettre en place un système de marchés publics ouvert, transparent et réellement concurrentiel. Outre la mise en place de règles et de règlements clairs destinés à guider le processus, il est nécessaire d'améliorer les mécanismes de diffusion des informations. Le CTB devrait envisager la création d'un centre d'informations qui traiterait des spécifications des normes, de l'établissement des prix standard, de la documentation sur les normes, des critères d'évaluation et des dispositions commerciales. Ces informations devront également comprendre des données sur des fournisseurs potentiels locaux et étrangers pour faciliter la recherche des quotations. Ce fait est important étant donné que la préqualification des fournisseurs est chose rare et se limite aux gros marchés. En outre, pour soutenir la transparence en matière de passation de marchés, il faudrait renforcer la capacité du CTB à collecter et analyser les informations sur le nombre et la valeur des marchés. Ces informations devraient être analysées périodiquement en vue de détecter les anomalies dans les modes d'acquisition.

Informations macroéconomiques générales

2.2.9 La production et la diffusion de données macroéconomiques générales sont importantes pour le développement socioéconomique du Lesotho. L'institution clé pour la production et la diffusion de ce type d'informations est le Bureau des statistiques du Lesotho (BSL). La loi sur les statistiques de 2001 confère au BSL le pouvoir de collecter, de collationner et de diffuser des informations socio économiques. Malheureusement, ce bureau souffre d'un manque de ressources humaines et techniques lui permettant de s'acquitter de ses fonctions. Le renforcement de cette institution est la première étape à franchir pour améliorer l'accès du public à l'information.

2.3 Participation des parties prenantes

2.3.1 Les fondements de la bonne gouvernance sont les suivants : démocratie, transparence, obligation de rendre compte, promotion prospective de la participation du peuple à la prise de décisions et à l'affectation de ressources tout en protégeant le citoyen contre des actes arbitraires du gouvernement et d'autres forces. La démocratie fonctionne bien lorsque les citoyens sont conscients de leur droit d'exiger qu'on leur rende compte, et participent effectivement. Ceci est d'autant plus vrai que le droit de participation a été inscrit dans divers instruments de droits humains internationaux, au même titre que la liberté d'association, la liberté de réunion et d'expression en tant que droits essentiels à la réalisation du développement socioéconomique et culturel des États. Même si au Lesotho la protection du droit à la liberté d'association est évidente du fait qu'il existe plusieurs partis politiques et que par ailleurs, le droit de se syndiquer est prévu par la législation du travail, les droits culturels et socioéconomiques, tels que le droit aux opportunités économiques, à l'égalité et à la justice qui vont de pair, demeurent des principes au niveau de la politique gouvernementale.

2.3.2 La participation favorise l'égalité, particulièrement en matière de genre et pour les communautés défavorisées, et elle assure la durabilité à travers l'appropriation. Le processus de la stratégie de réduction de la pauvreté est un bel exemple de coopération et de partenariat. Contrairement au processus de planification classique au Lesotho, ce processus s'est inspiré de certains principes fondamentaux qui insistent sur la participation, l'inclusion, l'obligation de résultats, le partenariat, l'intérêt national et la propriété. Les populations ont pris une part active au processus à la faveur des consultations, et d'autres parties intéressées, à savoir l'administration, les chefs traditionnels, la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement, ont été associées. Il a été reconnu que c'était la première fois que le gouvernement du Lesotho travaillait la main dans la main avec la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement pour produire un document de politique nationale. Conformément à la stratégie de réduction de la pauvreté, plus de 20.000 personnes (y compris les hommes, les femmes, les jeunes, les handicapés, les bergers, les personnes âgées, les veufs, les orphelins, etc.) ont été consultés dans 200 communautés sur toute l'étendue du territoire national. Les points de vue de toutes ces personnes ont été recueillis et analysés et ont formé la base du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui a été approuvé par le Conseil des ministres en novembre 2004.

2.3.3 Les médias au Lesotho passent pour être à l'abri de l'ingérence directe de l'État. Ils peuvent donc jouer un important rôle de surveillance quant à la contribution des diverses parties prenantes et dans la diffusion des informations dans la plupart des pays. À la faveur du passage à un régime démocratique en 1993, beaucoup de médias (électronique et presse écrite), qui sont assez indépendants par rapport à l'administration, sont nés au Lesotho, même s'ils sont surtout concentrés à Maseru. Seule la radio nationale couvre tout le pays. Cette évolution a permis d'étendre la liberté d'expression dans le pays. En outre, la couverture et les reportages des médias ont contribué à assurer la transparence et l'obligation de rendre compte dans le processus de gouvernance. Néanmoins, il importe de continuer à renforcer les capacités des médias pour assurer une couverture et des reportages responsables sur les événements au Lesotho. Parmi les autres défis à relever figurent notamment la consolidation des règlements régissant les médias, aujourd'hui épars. Il faudra également inculquer le professionnalisme aux journalistes, ainsi que l'indépendance, et étendre la couverture médiatique aux zones rurales du pays.

Processus électoral

2.3.4 Une vraie démocratie repose avec la tenue d'élections transparentes à intervalles réguliers, permettant aux partis d'opposition de faire campagne librement, et sur l'existence d'une Commission électorale indépendante pour contrôler le scrutin. L'analyse de l'histoire politique du pays fait apparaître que la démocratie au Lesotho a eu sa part d'instabilité politique depuis l'indépendance. Néanmoins, les élections générales de mai 2002, organisées avec succès, ont permis le retour à la démocratie. Ces élections ont donné l'occasion aux partis d'opposition de gagner des sièges au Parlement et l'on compte maintenant 10 partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, essentiellement grâce au modèle de scrutin mixte qui a présidé à l'organisation des élections. L'on peut donc constater que la tolérance politique gagne du terrain au Lesotho et cette évolution prend appui sur les dispositions de la Constitution qui reconnaissent au peuple le droit démocratique d'association, ainsi que la liberté de choix et d'expression.

2.3.5 Les élections générales de 1998 étaient les premières dans l'histoire du pays à être supervisées par la Commission électorale indépendante qui a été créée en vertu de la loi n°7 de 1997. Cette commission est chargée de gérer les élections. Auparavant, les élections étaient organisées par le Directeur général des élections, qui est un haut fonctionnaire de l'administration relevant du ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles d'alors. En tant que membre de la SADC, le Lesotho souscrit aux principes et lignes directrices de la SADC régissant les élections démocratiques. Dans ces conditions, son processus électoral et sa Commission électorale indépendante sont conformes à ces principes. Toutefois, cette Commission a encore besoin d'être renforcée afin qu'elle puisse continuer à créer un environnement propice à des élections libres et transparentes et offrir un cadre pour le règlement des différends liés au processus électoral. En outre, même si les élections de mai 2002 ont été organisées avec succès, le pays doit encore faire en sorte que le nouveau système soit correctement compris et appliqué, et promouvoir la tolérance politique.

Décentralisation

2.3.6 La gouvernance locale et la participation populaire sont des facteurs de bonne gouvernance. L'absence d'une participation communautaire efficace est considérée comme une des causes de l'échec de nombre d'initiatives de développement antérieures, dans la mesure où les populations n'étaient pas souvent consultées et que beaucoup d'activités n'ont pas profité à ces populations. Afin d'établir un lien entre la population et l'administration nationale, un ministère chargé des Collectivités locales a été créé en 1994, dans le but de promouvoir la décentralisation, établir une gouvernance démocratique et des structures de l'administration locale. C'est ainsi que le Lesotho met graduellement en place un système centralisé d'administration locale dans le cadre juridique institué par la loi sur les collectivités locales de 1997 (telle qu'amendée en 2004) et la loi sur les élections dans les collectivités locales de 1998 (telle qu'amendée en 2004), dans le but d'asseoir les autorités locales. On s'attend à ce que les initiatives allant dans le sens de la décentralisation des fonctions, des ressources et des pouvoirs du gouvernement central vers les collectivités locales améliorent la coordination du secteur du service public et favorisent la participation populaire en vue de faire reculer la pauvreté. Cette évolution devrait contribuer à approfondir la démocratie et renforcer la bonne gouvernance, l'appropriation et l'obligation de rendre compte au Lesotho.

2.3.7 L'objectif actuel est de déléguer aux districts et sous-districts les pouvoirs administratifs et politiques, y compris la responsabilité pour la mise en œuvre. À ces échelons, les organismes publics seront intégrés en une seule unité administrative. D'autre

part, les fonctions et les responsabilités seront attribuées aux divers échelons. Le gouvernement s'est rendu compte que les pouvoirs, les responsabilités et le financement de chaque palier de l'administration locale avaient être clairement définis et qu'une attention particulière devait être accordée aux rapports, au niveau local, entre les autorités traditionnelles et les nouvelles structures démocratiques. Dans ce contexte, les premières élections dans le cadre des structures de l'administration locale ont été organisées en avril 2005 et ont conduit à la mise en place de 128 nouveaux conseils. Ceci n'est toutefois qu'une mesure provisoire, car la décentralisation n'a de sens que si la responsabilité financière est également dévolue aux conseils. Les structures des collectivités locales seront financées grâce aux crédits provenant de l'administration centrale, aux recettes générées localement, tels que les impôts, droits et taxes, ainsi qu'aux concours des bailleurs de fonds. À cet égard, le MFPD travaille en collaboration avec le ministère des Collectivités locales (MOLG) en vue d'arrêter les modalités de la décentralisation budgétaire, de promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence, et d'assurer la comptabilité des crédits décaissés au profit des nouvelles institutions.

2.3.8 Il convient de noter que le gouvernement doit encore mettre la dernière main au calendrier de décentralisation des fonctions et préciser le rôle exact que les nouveaux élus auront à jouer. Par ailleurs, le gouvernement éprouve des difficultés à mettre en œuvre le processus de décentralisation, du fait que le ministère des Collectivités locales manque de capacités pour suivre et conseiller efficacement les autorités locales et que ces dernières n'ont pas de sources additionnelles de recettes. L'autre difficulté tient à la diffusion de l'information sur le cadre réglementaire pour la mise en œuvre du processus. Ce problème peut être en partie résolu en améliorant l'éducation civique des communautés. Cet aspect est important si l'on veut obtenir l'adhésion des populations, en particulier les acteurs au niveau des structures des collectivités locales. Le renforcement des capacités est nécessaire pour assurer que le personnel du ministère des Collectivités locales appelé à mettre en œuvre la politique s'acquittera de ses fonctions à temps et à un coût moindre.

Questions de genre

2.3.9 Le Lesotho est un des rares pays africains où en matière d'alphabétisation, l'écart entre les hommes et les femmes est favorable à ces dernières : en effet en 2001, le taux d'alphabétisation des femmes était estimé à 90,6% et celui des hommes à 73,2. Les femmes représentent 56,6% de la population et l'on estime que 30,7% des ménages sont dirigés par des femmes, dont presque 63% vivent au-dessous du seuil de pauvreté, par rapport aux ménages dirigés par des hommes qui représentent 58%. Une grande proportion des ménages dirigés par des femmes est vulnérable à la pauvreté parce qu'elle manque d'intrants agricoles et éprouve plus de difficultés à avoir des revenus. Les ménages ruraux sont forcés de rechercher plusieurs sources de moyens de subsistance. Les femmes sont visiblement actives dans les divers secteurs de l'économie. Mais elles sont prédominantes dans les domaines moins productifs, notamment le secteur informel. Les ménages pauvres dirigés par des femmes sont fortement tributaires des achats d'aliments pour assurer leur sécurité alimentaire. La pauvreté et l'insécurité alimentaire des ménages au Lesotho revêtent une dimension genre prononcée. D'après les estimations, les femmes ne gagnent que 30,9% de l'ensemble du revenu national, bien qu'elles passent à l'école un nombre d'années en moyenne plus élevé.

2.3.10 En matière d'éducation, les filles sont favorisées par rapport aux garçons, du fait que ces derniers passent le temps à s'occuper du bétail. Cet avantage relatif en matière

d'éducation permet aux femmes de concourir pour des emplois dans le pays, tandis que de puis toujours, les hommes les moins instruits vont chercher du travail en Afrique du Sud. De ce fait, les femmes font bonne figure dans certains secteurs de l'économie, comme la santé, l'éducation et les industries manufacturières, bien que ce soit souvent à des postes moins bien rémunérés. Au niveau de l'administration, c'est uniquement aux échelons les plus élevés que l'on trouve un nombre disproportionné d'hommes, alors qu'aux échelons inférieurs et intermédiaires, le nombre des femmes est supérieur à celui des hommes dans nombre de ministères. Par ailleurs, malgré l'avantage relatif des femmes en matière d'éducation, les préjugés sociaux – et non le manque de qualifications, la législation du travail ou la Constitution – empêchent les femmes de s'engager en politique. Par exemple, à l'heure actuelle 40% des Secrétaires généraux et 30% et des secrétaires généraux adjoints, sont des femmes. Quant aux ministres, 31% sont des femmes. Même si la proportion des femmes au nouveau Parlement est presque de 12% contre 2,5% pour la législature précédente, ce chiffre est nettement inférieur à la référence minimum fixée par la SADC, soit 30%.

2.3.11 Les femmes continuent également de subir beaucoup de discrimination parce que des aspects de la culture patriarcale ont été intégrés au droit coutumier qui considère les femmes comme des mineures et les place sous la tutelle et la protection perpétuelles des hommes. Par exemple, même si les dispositions de la loi sur la propriété foncière de 1979 sont neutres en matière de genre, la loi sur l'enregistrement des actes notariés de 1967 dispose qu'aucun terrain ne peut être enregistré au nom d'une femme mariée. Par ailleurs, alors que les hommes sont adéquatement protégés, les femmes ne sont pas habilitées à conclure des accords de prêt avec des banques commerciales ou des magasins. Elles ne peuvent pas non plus obtenir un terrain en héritage, ouvrir des comptes bancaires ou acquérir une propriété sans l'autorisation de leurs époux, tuteurs ou frères. La violence à l'égard des femmes est également en augmentation, peut-être en rapport avec le retour des mineurs licenciés d'Afrique du Sud, et c'est là un des principaux facteurs qui handicapent les femmes et les filles physiquement, physiologiquement et économiquement, et favorise la propagation de la pandémie du VIH/sida.

2.3.12 Le gouvernement s'est engagé à éliminer toutes formes de discrimination dans sa législation, ses politiques et son programme. Cet engagement en faveur de l'équité entre les sexes est illustré par le fait que le Lesotho est signataire d'instruments internationaux, tels que la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, la plan d'action de Beijing et autres protocoles régionaux et internationaux, y compris la Déclaration sur le Genre et Développement de la SADC et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relative aux droits des femmes en Afrique. Le gouvernement a par ailleurs adopté la politique de genre et développement en mars 2003 en vue de créer un environnement propice à l'intégration des questions de genre dans le secteur public. En outre, la loi sur les délits sexuels a été votée en 2003. Cette loi consolide toutes les lois réglementant la conduite sexuelle et abroge toutes les lois qui sont discriminatoires et ne protègent pas suffisamment les victimes. Par ailleurs, le projet de loi sur l'égalité des personnes mariées (1992), qui vise à lever toutes les restrictions concernant la capacité juridique d'une épouse, attend actuellement l'adoption du Conseil des ministres, et le gouvernement a également donné mandat à la Commission de réforme juridique de revoir toute la législation discriminatoire, ce qui constitue une avancée en vue de corriger les disparités en matières de genre.

2.3.13 Le Ministère du Genre, de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs est chargé de coordonner la mise en œuvre de la politique en matière de genre et développement et

d'intégrer le genre au processus de développement et ce, en collaboration avec les autres ministères et ONG. Actuellement, le ministère est en train de restructurer et d'élaborer un programme national en matière de genre, destiné à opérationnaliser la politique de genre et développement, en mettant un accent particulier sur le genre et le VIH/Sida. Toutefois, il faudrait renforcer la capacité du ministère pour permettre au gouvernement de mettre effectivement en œuvre sa politique. De même, il est nécessaire de renforcer les stratégies sectorielles de sensibilisation aux questions de genre ainsi que les stratégies qui permettront de responsabiliser les femmes du milieu rural. Un certain nombre d'interventions des bailleurs de fonds sont orientées directement ou indirectement vers l'intégration du genre.

Organisations de la société et organisations non gouvernementales

2.3.14 Les organisations de la société civile, y compris les ONG et les organisations communautaires, sont des acteurs clés du processus de participation qui permet de relever le statut des groupes vulnérables, d'instaurer la confiance et de renforcer l'aptitude des populations à participer au développement. Ces organisations ont un grand rôle à jouer dans la promotion et le renforcement de la bonne gouvernance au Lesotho. Pour ce faire, ces organisations doivent elles-mêmes être crédibles, fortes, indépendantes et transparentes. La loi sur les associations de 1966, la loi sur les coopératives de 2000 et le Code du travail de 1992, qui réglementent les organisations de la société civile, ne prévoient pas suffisamment l'obligation de rendre compte dans les systèmes de gestion interne des organisations. Hormis l'arrêté du code du travail de 1992 qui dispose que les syndicats légalement constitués au Lesotho doivent soumettre annuellement des états financiers vérifiés et la situation de leurs membres au Commissaire à l'emploi. La loi sur les coopératives de 2000 et la loi sur les associations de 1966 (telle qu'amendée) font obligation aux coopératives et aux ONG respectivement de rendre compte de leur gestion lors des assemblées générales annuelles. Quelque 250 ONG et organisations communautaires sont enregistrées en vertu de la loi sur les associations.

2.3.15 Le cadre législatif dans les limites duquel les organisations communautaires exercent leurs activités est lâche et est l'une des causes de la faiblesse des systèmes de gestion interne de ces organisations. Alors que l'absence de mécanismes de contrôle adéquat dans la législation sape la bonne gouvernance et offre un cadre propice à l'indiscipline et à la corruption, il convient de noter que l'absence de dialogue entre les ONG et le gouvernement complique le problème. Hormis un projet de mémorandum d'accord devant régir les relations du gouvernement et le Conseil des ONG du Lesotho qui n'a pas encore été signé par le gouvernement, il n'existe pas actuellement d'initiatives tendant à renforcer les liens et le partenariat entre le gouvernement et les ONG. De plus, les organisations de la société civile ne sont pas outillées pour contrôler la transparence et l'obligation de rendre compte de la part du gouvernement. Elles ne disposent pas des compétences nécessaires pour prendre part au dialogue en matière de politique avec le gouvernement, en particulier sur le processus budgétaire.

Coopération économique et coopération régionale

2.3.16 Les avantages de la coopération économique et de l'intégration régionale comprennent notamment les possibilités offertes pour stimuler la croissance économique, l'accroissement des opportunités et des échanges commerciaux interrégionaux permettant d'arrimer les économies africaines à l'économie mondiale. Pour bénéficier de ces avantages toutefois, il faut mettre en place des mécanismes de transparence et de reddition de comptes qui sont les préalables à une coopération économique et régionale efficace. Avec le concours de l'Afrique du Sud, le Lesotho a créé une Commission bilatérale conjointe de coopération dans les domaines de l'amélioration des infrastructures dans les zones adjacentes, de la simplification des procédures transfrontalières destinées à faciliter la libre circulation des personnes, des biens et services ; de la facilitation de l'accès aux services spécialisés, et de l'assistance pour créer un environnement réglementaire transfrontalier propice.

2.3.17 Le Lesotho continue à faire montre de son attachement à la coopération économique à travers son adhésion et sa participation aux activités des organisations économiques régionales, dont la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et la Zone monétaire commune. Étant donné que l'intégration régionale constitue un objectif central de la SADC, ses pays membres s'emploient à harmoniser leurs politiques réglementaires pour inciter les sociétés à investir dans la sous-région, ce qui profite également au Lesotho, dans la mesure où il est ainsi amené à améliorer ses conditions d'investissement. En outre, de par sa qualité de membre de la SADC, le pays peut adopter comme références pour son processus électoral et parlementaire, le Forum parlementaire de la SADC et les principes et lignes directrices de la SADC régissant les élections démocratiques. La SADC n'a pas seulement permis au pays de tirer parti des projets de développement régionaux, mais également de jouer un rôle pour restaurer la stabilité à la suite des troubles sociaux de 1998. Le Lesotho participe régulièrement aux activités de la SACU, une des plus anciennes unions douanières du monde regroupant l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland, qui constitue la principale source de recettes fiscales pour le pays. De plus, la politique commerciale du Lesotho est en grande partie influencée par son appartenance à cette union douanière.

2.3.18 S'agissant de la Zone monétaire commune, les politiques monétaires et fiscales du Lesotho s'inscrivent dans le contexte de son appartenance à un groupe d'États, qui comprend en outre l'Afrique du Sud, la Namibie et le Swaziland. En vertu de l'accord de la Zone monétaire commune, la monnaie nationale du Lesotho, le loti, est à parité fixe avec le rand sud-africain. En dépit des avantages que tire le Lesotho de cet accord, notamment l'accès facile à des ressources en rand, l'élimination des risques de change avec l'Afrique du Sud et la stabilité macroéconomique, l'accord comporte quelques contraintes d'ordre réglementaire. Celles-ci ont surtout trait à la synchronisation des politiques fiscales et monétaires.

Interface entre le secteur public et le secteur privé

2.3.19 Les relations passées entre les secteurs public et privé n'ont pas été marquées par le nécessaire esprit de coopération et de partage de programmes ou de visions. De toute évidence, cette situation ne favorise pas le partenariat et ne peut que compromettre les initiatives de développement, avec des conséquences graves sur les pauvres. Par ailleurs, le flux d'informations provenant du gouvernement est faible et le gouvernement n'a pas de politique concrète destinée à favoriser le dialogue entre le secteur public et le secteur privé. Cette situation est accentuée par plusieurs problèmes auxquels se trouve confronté le secteur

privé, notamment l'absence d'une voix forte, le manque de capacités, la méconnaissance de la gouvernance d'entreprise et l'absence d'une structure organisée. La Chambre de commerce et d'industrie du Lesotho (LCCI) fait face à défis - notamment le manque de capacités - qu'elle doit relever pour être en mesure de jouer un rôle plus prospectif dans ses rapports avec l'administration. Il est également nécessaire de mettre en place des programmes de formation à l'intention des dirigeants de la LCCI et d'autres chefs d'institutions du secteur privé et de renforcement des capacités institutionnelles en vue d'améliorer les structures de gouvernance de la Chambre.

2.3.20 Toutefois, les investisseurs dans le textile semblent bénéficier des faveurs du gouvernement. Un forum interministériel regroupant le ministère du Commerce et de l'Industrie et les investisseurs dans l'industrie du textile offre l'occasion aux deux parties de dialoguer. De même, tout récemment, BIZNET, une ONG dont l'objet est de promouvoir le dialogue entre les secteurs public et privé, a été créée à cette fin. La nouvelle affirmation par le gouvernement de son attachement aux principes de partenariat, d'intégration et d'appropriation nationale, telle qu'elle ressort du processus d'élaboration de la Stratégie de réduction de la pauvreté du pays, est encourageante, et cette conviction se fonde sur l'hypothèse que le gouvernement, en tant que principal acteur, continuera de faciliter la participation de toutes les parties prenantes (y compris le secteur privé et les partenaires au développement) et de créer un environnement de travail favorable à la coopération, l'interdépendance et la collaboration inter-institutionnelle.

2.4 Systèmes juridique et judiciaire

2.4.1 Les systèmes juridique et judiciaire sont déterminants pour le succès de la gouvernance en raison de leur rôle essentiel dans la promulgation et l'interprétation des lois, le règlement des différends et conflits, y compris ceux relatifs à la constitutionnalité des lois et d'autres actes gouvernementaux, ainsi que la réparation des injustices et les solutions aux griefs. Ces fonctions sont essentielles pour assurer la paix et la stabilité sans lesquelles une bonne gouvernance n'est pas possible. Même si elle a été promulguée par le Conseil militaire, la Constitution qui est la loi fondamentale du Lesotho a été adoptée en 1973 après des débats approfondis de l'Assemblée nationale constituante. Cette dernière a élaboré un projet de Constitution après de vastes consultations menées par une commission nationale sur la Constitution, qui a finalement obtenu le consensus du peuple. Ses dispositions sont suprêmes et toute autre loi qui n'y est pas conforme est nulle et de nul effet. Le Parlement est habilité à modifier la Constitution à la majorité de voix de l'Assemblée nationale et du Sénat, avec le l'assentiment du Roi, mais l'amendement de certaines sections nécessite en outre un référendum.

Rôle et responsabilités

2.4.2 Même si une assez bonne séparation des pouvoirs a été établie, dans la réalité, l'indépendance des trois ordres de pouvoir - exécutif, législatif et judiciaire - est sujette à caution. Notamment, les mécanismes de poids et contrepois semblent inexistant du fait qu'il faut renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte du pouvoir exécutif, que les structures et les systèmes législatifs et de supervision sont inadéquats, tandis que le pouvoir judiciaire manque d'autonomie financière. Le système de gestion financière du secteur public est faible et le Parlement n'a pas de commission du portefeuille pouvant faciliter la production d'une législation de qualité et assurer le contrôle du pouvoir exécutif. Les liens entre l'électorat et les députés sont quasi inexistant parce que l'obligation de rendre

compte n'est pas suffisamment affirmée. Cette situation affecte l'efficience et l'efficacité du Parlement. Du point de vue du rendement, le système judiciaire est réputé lent, et il y a un manque de confiance en la capacité et la neutralité politique des autorités de police chargées d'enquêter sur les crimes, de faire appliquer la loi et de protéger la Constitution.

2.4.3 Alors que l'État de droit fait l'objet de beaucoup de considération, il y a des retards incompréhensibles en matière d'administration de la justice et une crise de confiance en la capacité et la neutralité politique des services chargés de l'application de la loi, responsables d'enquêter sur des crimes, d'appliquer la loi et de protéger la Constitution. Une des principales lacunes est l'absence d'un droit commercial digne de ce nom, qui assurerait suffisamment de protection aux créanciers contre les mauvais débiteurs ; cette lacune peut rendre les banques réticentes à prêter de l'argent et contribuer grandement à déstabiliser le système financier. La création d'un tribunal de commerce ainsi que l'élaboration de procédures légales pour le recouvrement des créances est certainement une avancée pour promouvoir la stabilité financière et encourager l'octroi de prêts au secteur privé.

2.4.4 En guise de réponse directe à une vieille requête des banquiers, une Chambre commerciale a été créée en mai 2001 au sein de la Haute Cour, dont l'objectif est de fournir un cadre permettant de traiter les actes juridiques découlant des transactions commerciales. Toutefois, il a fallu du temps pour que cette chambre soit opérationnelle du fait que les praticiens du droit étaient réticents à l'utiliser, ces procédures étant apparues fastidieuses. C'est pourquoi seuls 4 cas ont été enrôlés en 2003 en tant que affaires commerciales ; aucune affaire n'a été tranchée. Par conséquent, le tribunal de commerce n'a pas pu fonctionner et ainsi, les affaires commerciales continuent d'être jugées par les Hautes Cours ordinaires qui sont déjà inondées par des affaires courantes. Ce fait a amené la CBL, en collaboration avec la Haute Cour, à mettre en œuvre des mesures, notamment la formation et l'organisation de voyages d'études pour les avocats spécialisés en droit commercial et d'autres parties prenantes, pour permettre au tribunal de commerce de fonctionner pour connaître des requêtes en défaut de paiement, et partant, renforcer l'accès au crédit.

2.4.5 Le mécanisme le plus courant pour le règlement des différends est le procès, c'est-à-dire intenter des poursuites judiciaires, un mécanisme jugé coûteux, prenant beaucoup de temps, complexe et mystérieux pour le profane. Un autre mécanisme de règlement des différends ne présente pas ces inconvénients est actuellement appliqué dans les conflits du travail, en vertu de la loi sur le code du travail de 2000 (telle qu'amendée). Cette loi a créé la Direction de la prévention et du règlement des différends (DDRP), un organisme juridique indépendant comprenant le Directeur, le Directeur adjoint, les médiateurs et les arbitres ainsi que le personnel de soutien – qui est financé sur des fonds alloués par le Parlement. Il a pour mission notamment de mettre à disposition un système de prévention et de règlement des différends qui soit indépendant, juste, efficace, simple et accessible et sans formalisme. Aux termes de cette loi, les médiateurs engagent un dialogue, la négociation et la médiation pour régler des conflits et l'occasion est donnée aux parties de se parler, de faire des offres et de parvenir à des compromis. Le système de Règlement alternatif des conflits (RAC) est d'utilisation commode, simple, économique et permet de gagner du temps. C'est ce qui ressort des archives de la Direction de la prévention et du règlement des différends, qui indique qu'en 2004, sur 1995 cas qui lui ont été soumis, 1864 cas ont été tranchés définitivement, un bilan qui n'a rien à voir avec celui des tribunaux ordinaires. Étendre le RAC à d'autres domaines du droit pourrait permettre de diminuer le nombre d'affaires en instance dans les tribunaux.

2.4.6 Les principaux défis que doit encore relever le gouvernement du Lesotho en matière de gouvernance sont : donner au Parlement les moyens d'exercer sa fonction de contrôle et renforcer le pouvoir judiciaire pour qu'il puisse remédier aux retards dans l'administration de la justice.

La réforme juridique

2.4.7 La Commission de la réforme juridique du Lesotho est un organisme statutaire créé par la loi de 1993 portant Commission de la réforme juridique, dont l'objet est de réviser les lois du Lesotho afin de les moderniser et les rendre compatibles avec les réalités actuelles, d'éliminer certaines lacunes, et de les simplifier. La Commission comprend 8 Commissaires travaillant à temps partiel. Elle a un secrétariat à temps plein, dont le chef est un avocat. Conformément à son mandat, la Commission de la réforme juridique examine les lois désuètes, telles que la loi portant encouragement des industries pionnières de 1969 et la loi sur les licences industrielles (1969), qui visent à promouvoir les investissements et à réglementer le développement industriel ; la loi sur les sociétés de 1967, qui régit l'agrément des entreprises ; la loi de 1987 sur le contrôle des changes (telle qu'amendée), qui régit les transactions en matière de devises entre vendeurs et acheteurs ; la loi de 1966 sur les associations, et la loi de 1989 sur les prêteurs d'argent (telle qu'amendée).

2.4.8 La proposition d'amender la loi de 1989 sur les prêteurs d'argent vise notamment à : formaliser les activités de prêt d'argent en tant qu'activité du secteur financier ; revoir le taux d'intérêt minimum prescrit par la loi qui est considéré trop bas du fait qu'elle restreint les marges bénéficiaires des prêteurs d'argent et, partant, rend leurs affaires précaires ; abroger la disposition qui interdit aux prêteurs de faire la publicité de leurs activités, ce qui influe négativement sur la concurrence. La loi de 1976 sur les assurances et la loi sur le mariage font également l'objet d'une révision pour les rendre conformes aux normes internationales et renforcer les mécanismes d'application. Au nombre des dispositions législatives que la Banque centrale (CBL) soumet à la réforme, il y a l'abrogation de la clause 3 (1)(b) de la loi sur les associations de 1966 afin de permettre à celles-ci de mener des activités lucratives. La Commission de la réforme juridique a préparé la loi sur l'accès à l'information qui est censée approfondir la démocratie et permettre au grand public de s'imprégner des politiques et des programmes gouvernementaux.

2.4.9 Même si le Lesotho a ratifié presque toutes les conventions de l'OIT et les conventions sur les droits de l'homme et incorporé la plupart de leurs dispositions dans la législation nationale, plusieurs autres lois demeurent désuètes. L'arrêté sur la proclamation de l'insolvabilité de 1957, s'inspirant par exemple du droit néerlandais de la famille romaine qui traite de la banqueroute et de la réorganisation, n'est pas encore actualisé. La Commission travaille sur d'autres domaines, à savoir une loi devant couvrir les droits des victimes, une loi pour intégrer les mécanismes alternatifs de règlement des différends au système juridique, des lois pour améliorer l'administration de la justice, l'adoption des lois, la codification des droits des médias, ainsi que l'organisation du droit coutumier et de la *common law*. Il ressort des consultations qu'une fois les règlements ont été adoptés par le Parlement et ont reçu l'aval du Roi, ils sont publiés régulièrement et rapidement dans le Journal officiel, mais leur accessibilité est limitée du fait que la langue utilisée est l'anglais, une langue étrangère pour beaucoup de citoyens du Lesotho.

2.4.10 Étant donné l'ampleur du travail que nécessite la réforme des lois au Lesotho, il faudrait renforcer la Commission pour lui permettre de s'acquitter de ses lourdes responsabilités et évacuer sa charge de travail écrasante. Ses progrès sont entravés par l'insuffisance de son effectif, de ses chercheurs pour s'occuper de recherches qui ne cessent d'accroître, l'inadéquation des compétences professionnelles mises à sa disposition, le manque de cadres à temps plein au niveau des Commissaires, les lenteurs dans le traitement des projets de loi par le Conseil des ministres, les lenteurs dans la prise des décisions, la non-accessibilité des lois et des informations juridiques, l'absence de programmes de formation, le manque de ressources et d'autonomie. À l'heure actuelle, les projets de loi sont soumis au ministre de la Justice qui les transmet au Conseil des ministres avant d'atterrir au Parlement. Pour être efficace dans l'exécution de son mandat, la Commission devrait être autonome et comptable devant la Commission du portefeuille du Parlement, pour un traitement rapide des projets de loi soumis à l'examen du Parlement.

Droits de l'homme

2.4.11 La reconnaissance et le respect par un pays des droits humains fondamentaux de sa population constituent l'élément central de la qualité de sa gouvernance. Même si la Constitution de 1993 du Lesotho garantit les droits humains fondamentaux et la liberté à toutes les personnes sans considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, il existe plusieurs droits sociaux, culturels et économiques qui ne sont pas justiciables des tribunaux et ne sont que des principes de la politique gouvernementale fondés sur la disponibilité des ressources. Pourtant, ce sont des droits qui matérialisent les besoins immédiats et pressants de survie des populations. Il faut saluer le fait que des institutions de protection, telles que les tribunaux, la Commission des plaintes de la Police et le Médiateur, ont été créées pour donner un effet pratique à ces droits constitutionnels. Toutefois, l'action du Médiateur est circonscrite aux cas de mauvaises pratiques administratives à la limite de procédures et pratiques injustes imputables aux fonctionnaires de l'État et aux organismes publics. Le Médiateur ne peut pas enquêter sur les titulaires de plus hautes charges de l'État tels que les Ministres, les magistrats et le Palais. Par ailleurs, même si le Lesotho a ratifié ou adhéré à la plupart des principaux traités des Nations Unies sur les droits de l'homme, y compris le Pacte international sur les droits civils et politiques de 1996, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1976, la Convention contre la torture de 1981 et la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discriminations raciales, il reste à créer une Commission des droits de l'homme appelée à traiter des cas de violations des droits humains du citoyen, ordinaire, conformément à l'engagement pris par le Lesotho au titre de la Déclaration de Vienne sur les droits humains de 1993. Toutefois, il est à souligner que ce projet est à un stade avancé et la Commission verra le jour avant la fin de 2006.

4.2.12 En vertu de la Constitution, les personnes accusées d'infractions pénales jouissent des droits fondamentaux à chaque étape de la procédure. Par contre, la Constitution ne contient aucune disposition de fond ni de procédure pour protéger les droits des victimes. Cette disparité est en contradiction avec la clause de l'égalité de traitement inscrite dans la Constitution. Néanmoins, aussi bien les organisations étatiques que non étatiques sont déjà impliquées dans le processus de promotion de la culture des droits humains par le plaidoyer sensibilisation et l'éducation civique. Le gouvernement s'est attaqué à certaines préoccupations ayant trait à l'inadéquation de la protection juridique des groupes vulnérables par le biais d'un régime de pension pour les personnes âgées institué en novembre 2004, et de la Commission de la réforme juridique, chargée notamment d'harmoniser les lois ayant trait aux droits des femmes et la politique en matière de VIH/sida.

Indépendance de la justice

2.4.13 La Constitution du Lesotho garantit l'indépendance des tribunaux dans l'exercice de leurs fonctions et les met à l'abri de toute ingérence. Seule une justice forte et indépendante peut être perçue comme le « dernier espoir de l'homme ordinaire » en termes de sécurité et de protection contre l'arbitraire de l'administration ou d'autres forces. Le système judiciaire du Lesotho comporte quelques lacunes, manque d'indépendance à divers égards et ne jouit pas de la confiance de la population. Par exemple, les tribunaux ne disposent pas d'outils de base pour fonctionner en toute efficace, et même si la Haute Cour est logée dans un bâtiment moderne, elle n'a pas certains règlements, faute de ressources financières. Par ailleurs, c'est le pouvoir exécutif qui contrôle les budgets de fonctionnement et d'équipement du pouvoir judiciaire, y compris en rapport avec des questions administratives telles que l'emploi du personnel de soutien. Cette situation nuit à l'indépendance de la justice. Les meilleures pratiques internationales, pour ce qui est de la nomination des magistrats, en particulier le Juge en chef (Chief Justice) et le Président de la Cour d'appel, commandent également que des propositions de nomination à de tels postes soient faites par la Commission du service judiciaire et transmises au Parlement pour confirmation. Cependant, au Lesotho, le Juge en chef de la Haute Cour et le Président de la Cour d'appel sont nommés par le Roi sur proposition du Premier ministre, Chef du gouvernement.

2.4.14 Les juges de la Haute Cour sont nommés par le Roi après avis de la Commission du service judiciaire, un organisme à qui l'on a reproché la sous-représentation des autres parties intéressées du secteur de la justice telles que la magistrature, la *Law Society* et la Faculté de droit de l'Université du Lesotho⁶. D'aucuns disent que les juges sont bien rémunérés et que les avantages sociaux pallient toute insuffisance. Une autre préoccupation est que les juges de la Haute Cour du Lesotho servent comme juges ad hoc de la Cour d'appel et, même si l'on soutient qu'ils ne siègent pas en appel pour réviser leurs propres jugements, cette situation pose un problème d'éthique. Qui plus est, alors que les magistrats travaillent dans le secteur de la justice, ils ne sont pas considérés comme des officiers judiciaires, mais sont régis par le statut de la fonction publique. Cet état de choses est un risque pour le système d'administration de la justice et sape son indépendance. Toutefois, pour renforcer l'indépendance de la justice par rapport au pouvoir exécutif, notamment pour la nomination des juges, un projet de loi sur l'administration de la justice a été élaboré et a déjà reçu un accueil favorable de la part du Conseil des ministres. Sa présentation au Conseil des ministres est prévue pour 2006. Il a également été suggéré que la *Law Society* commence à faire campagne en faveur de la modification de la Constitution en vue de rendre la Commission du service judiciaire plus représentative.

2.4.15 La notion de précédent est très importante dans l'administration et le maintien de l'indépendance du système judiciaire. Cette notion n'a de sens que s'il existe un système durable de compte rendu des décisions de justice parce qu'elle permet aux décisions des tribunaux d'être accessibles au grand public. Les seuls comptes rendus juridiques disponibles sont les rapports de la Cour d'appel publiés par un particulier et les rapports de la Haute Cour, publiés par l'ordre des avocats, un organisme professionnel statutaire de praticiens du droit créé aux termes de la loi sur la *Law Society* de 1983, qui a pour but de promouvoir les réformes et les améliorations dans le domaine du droit et l'administration de la justice. Ces

⁶ La *Law Society* a refusé de faire partie de la Commission au moment de sa création.

rapports ne sont pas à jour. Le système judiciaire n'est pas en mesure d'entreprendre un projet de comptes rendus juridiques, faute de ressources et d'une main-d'œuvre qualifiée.

2.4.16 Le renforcement des capacités et la formation nécessaires à la préservation de l'indépendance de la justice et des magistrats font défaut. Un programme de formation systématique en matière juridique et judiciaire destiné au personnel du ministère de la justice et des affaires constitutionnelles, aux avocats, juges, magistrats et administrateurs de tribunaux locaux s'impose pour la promotion et le renforcement des compétences, de l'efficacité et de l'impartialité du système judiciaire. La formation des officiers judiciaires, des magistrats et des administrateurs des tribunaux locaux en matière de peines de substitution à l'emprisonnement contribuera à décongestionner les prisons. Il y a un projet de rénovation du vieil immeuble abritant la Haute Cour pour qu'il serve d'institut de formation des agents, à condition que le système judiciaire obtienne un financement.

Réforme judiciaire

2.4.17 Un système judiciaire fort, indépendant et bien équipé dont les décisions sont régulièrement appliquées et une administration de la justice qui assure que les affaires sont traitées avec célérité à un coût raisonnable pour les parties sont essentiels à la promotion de l'État de droit. De même, l'existence d'organismes honnêtes chargés de l'application de la loi qui exécutent effectivement les décisions de justice, appliquent les sanctions à l'encontre des hommes politiques corrompus, et qui améliorent l'accès des pauvres et des groupes vulnérables à la justice constituent des préalables importantes sur la voie de la bonne gouvernance. Des consultations menées ont fait apparaître de graves préoccupations au sujet de la lenteur des enquêtes par la police, du manque de main-d'œuvre qualifiée et de compétences administratives pour une gestion appropriée des procès au niveau des tribunaux, du nombre très élevé des affaires en souffrance dans les tribunaux, entraînant une longue détention des suspects en prison. Cette situation contribue à la surpopulation des prisons et impose un lourd fardeau sur l'administration pénitentiaire. Des prisons surpeuplées sapent tous les efforts de réhabilitation du fait qu'elles deviennent des lieux où les criminels endurcis font des émules, ce qui augmente le taux de criminalité après leur libération. En outre, les enquêtes menées par la Law Society ont révélé qu'il y a une violation systématique des droits des suspects et des condamnés en prison. Ce problème empêche la réalisation du principal objectif du système judiciaire, à savoir la réduction et le contrôle de la criminalité.

2.4.18 L'assistance judiciaire pour les pauvres est également limitée et n'est disponible qu'à Maseru et elle n'est pas à la portée de tout le monde. Toutefois, on s'attend à ce que le processus de décentralisation en cours apporte une solution au problème d'accès à cette assistance. Le système judiciaire pour les jeunes a besoin d'être revu du fait que le centre de formation des jeunes ne fonctionne pas comme une école homologuée ou un centre de redressement et il n'existe pas de maison de redressement pour les jeunes condamnés âgés de 17 à 21 ans. Même si un vaste programme de réforme de la justice impliquant les Chefs traditionnels, les structures communautaires est proposé, les contraintes ayant trait au financement et aux capacités demeurent. La loi de 1988 sur la protection des enfants a toutefois été amendée et elle attend d'être soumise au Parlement. L'amendement vise à faire droit aux préoccupations mentionnées ci-dessus.

2.4.19 Le système de gestion et tenue des dossiers judiciaires, qui est essentiel pour système judiciaire, n'est pas bien organisé du fait qu'il continue de se faire manuellement et il n'existe pas de mécanisme moderne de suivi des cas. Conjugué à l'insuffisance des effectifs

dans le secteur, cette situation rend difficile la recherche de dossiers, d'où les longs retards constatés. Les affaires ne sont pas traitées avec célérité, d'où le nombre élevé des dossiers en souffrance. Cet état de choses s'explique notamment par le fait que même si les services des Hautes Cours et de la Cour d'appel ont été automatisés, les tribunaux manquent d'agents compétents et en nombre suffisant pour transcrire rapidement les délibérations des tribunaux. Par ailleurs, la *Speedy Trial Act* de 2002, qui fixe les délais de saisine, d'instruction et de jugement, a été mise en œuvre, mais son application est faible. Par le biais du Programme de développement sectoriel du Lesotho, le secteur de la justice bénéficie du soutien du Département du développement international du Royaume-Uni (DfID) pour lui permettre de remédier aux problèmes auxquels ce secteur est confronté.

2.5 Lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent

Lutte contre la corruption

2.5.1 D'une manière générale, l'absence de bonne gouvernance offre un environnement propice à la corruption et aux malversations de la part des leaders politiques et des fonctionnaires. Il ressort des discussions avec une vaste gamme d'acteurs, y compris des représentants du secteur privé, que la corruption n'est pas endémique au Lesotho même si elle existe. Toutefois, le terrain est propice, vu la faiblesse du système juridique et règlementaire. En outre, il y a le fait que le système de gestion des finances publiques est inadéquat. Le tableau 2 établit une comparaison entre le Lesotho et les autres pays en ce qui concerne l'indice de perception de la corruption (IPC)⁷ de Transparency International. Selon l'indice, le Lesotho est classé 70^e sur les 158 pays ayant fait l'objet de l'enquête⁸.

⁷ L'IPC – Transparency International classe les pays en fonction du degré avec lequel la corruption est perçue comme présente au niveau des fonctionnaires et des politiciens. Cet un indice composite, fondé sur les données sur la corruption dans les enquêtes effectuées par les experts de diverses institutions de renom. Il reflète le point de vue des hommes d'affaires et des journalistes à travers le monde, y compris les experts ayant une base dans les pays évalués.

⁸ C'est pour la première fois que le Lesotho fait l'objet d'une enquête au titre de l'IPC.

2.5.2 La loi n°5 de 1999 sur la prévention de la corruption et des crimes économiques prévoit la création d'une Direction de la lutte contre la corruption habilitée à mener des enquêtes et à intenter des poursuites dans les cas suspects de corruption et d'infractions à caractère économique. Elle prévoit également des sanctions dans des cas établis de corruption et de pratique de corruption au Lesotho. Les infractions aux termes de cette loi comprennent la corruption par un fonctionnaire dont le comportement public est influencé par un cadeau, une promesse, etc., l'acceptation de pourboires après un acte ; la corruption d'un agent public en influençant directement sa conduite au regard des fonctions de sa charge par un cadeau, une promesse, etc. ; des conflits d'intérêts ; la corruption par rapport aux ventes aux enchères ; le détournement des recettes publics ; la possession de propriétés sans justification ; la corruption dans le cadre de transactions officielles ; l'acceptation de pourboires par un agent public ; des promesses de pourboires à un agent public après avoir posé un acte ; des actes de corruption posés par ou avec un agent et le pourboire pour assistance dans des cas de passation de marchés. Les sanctions pour ces infractions sont une amende qui oscille entre M 1.000 et M 10.000 ou une peine d'emprisonnement d'une durée de 1 an à 10 ans. L'on considère que ces sanctions sont tout à fait inadéquates et ne peuvent servir à la dissuasion.

2.5.3 La création de la Direction de la lutte contre la corruption et les crimes économiques (DCEO) en avril 2003 témoigne de la détermination du gouvernement à lutter contre la corruption. Cette direction est habilitée à mener des enquêtes sur des cas suspects de corruption et de crimes économiques impliquant tous les acteurs, à l'exception du Roi qui jouit d'une immunité au titre de la loi. La DCEO est également chargée de sensibiliser le public aux maux de la corruption et à susciter le soutien du public dans la lutte contre ce fléau, entre autres. Ses fonctions comprennent l'examen des pratiques et des procédures des organismes publics afin de pouvoir détecter des pratiques de corruption, réviser les méthodes de travail ou les procédures qui pourraient inciter à des pratiques de corruption, conseiller le gouvernement et les organismes publics sur les voies et moyens d'éliminer toute pratique de corruption et sur les changements de pratiques et de procédures susceptibles de réduire toute pratique en la matière.

2.5.4 Toutefois, l'intégrité et l'efficacité de la Direction sont entravées par la modicité des ressources financières et humaines et le manque d'infrastructures, les goulots d'étranglement bureaucratiques et les compétences professionnelles inadéquates. Cela tient essentiellement au fait que la DCEO relève du ministère de la Fonction publique et que, par conséquent, elle est soumise à la réglementation de la fonction publique. Ces contraintes ont

| Tableau 2 | | | |
|--|-------------------|----------------|---------------|
| Indice de perception de la corruption (IPC) 2005 | | | |
| Transparency International | | | |
| Classement des pays | | Pays | Note ICP 2005 |
| Échelle mondiale | Pays subsahariens | | |
| Pays SADC | | | |
| 32 | 1 | Botswana | 5,9 |
| 46 | 3 | Afrique du Sud | 4,5 |
| 47 | 4 | Namibie | 4,3 |
| 51 | 5 | Ile Maurice | 4,2 |
| 70 | 8 | Lesotho | 3,4 |
| 88 | 14 | Tanzanie | 2,9 |
| 97 | 18 | Malawi | 2,8 |
| 97 | 18 | Mozambique | 2,8 |
| 103 | 22 | Swaziland | 2,7 |
| 107 | 24 | Zambie | 2,6 |
| 107 | 24 | Zambie | 2,6 |
| 151 | 40 | Angola | 2,0 |
| Pays d'Afrique sub-Saharienne les plus corrompus | | | |
| 152 | 41 | Côte d'Ivoire | 1,9 |
| 152 | 41 | Nigeria | 1,9 |
| 158 | 44 | Tchad | 1,7 |

Source: Indice de perception de la corruption (IPC) 2005
Transparency International (www.transparency.org)

créé un grave problème de manque de capacités pour exécuter son mandat de manière efficace, mandat qui s'articule autour de quatre principaux axes : éducation, prévention, enquêtes et poursuites judiciaires. La deuxième principale contrainte à l'efficacité de cette Direction tient aux lacunes observées dans le cadre législatif pour ce qui est de la lutte contre la corruption et les crimes économiques, d'où la nécessité de réviser la loi de 1999 sur la prévention de la corruption et des crimes économiques. Une pratique généralement acceptée serait que les organismes intervenant dans la lutte contre la corruption, tels que la direction précitée, soient directement comptables devant le chef d'État ou le Parlement. Cela réduirait les goulots d'étranglement bureaucratiques qui ralentissent les activités lorsque ces organismes relèvent des ministères. Il est essentiel de renforcer les capacités de la DCEO à tous égards, mais essentiellement par la formation de son personnel qui pourra acquérir ainsi des compétences professionnelles additionnelles, notamment en matière d'enquêtes en médecine légale ou de méthodes de surveillance. Cela permettrait de renforcer les systèmes opérationnels et de procédures de divers ministères, en particulier dans les services de la comptabilité, des achats et de la passation des marchés, pour prévenir les pratiques de corruption. Qui plus est, c'est seulement lorsqu'il existe une capacité suffisante qu'on peut adopter un bon système de gestion des cas en vue d'améliorer l'efficacité de la direction.

2.5.5 Il existe une volonté politique pour entreprendre les réformes visant à améliorer l'efficacité de la DCEO. À cet égard, une proposition d'amendement de la loi sur la prévention de la corruption et des crimes économiques a déjà été examinée par le Conseil des ministres et pourrait être soumise au Parlement en 2006 afin de la rendre conforme à la Convention des Nations Unies contre la corruption, et, ce faisant, renforcer l'indépendance de cette direction.

Blanchiment d'argent

2.5.6 Même si le Lesotho a adopté la Convention des Nations Unies de Palerme relative au crime organisé transnational, dont l'objet est de favoriser la coordination, de prévenir et de lutter avec plus d'efficacité contre le crime organisé transnational, il n'a pas de loi sur le blanchiment d'argent, et la loi sur la lutte contre la corruption ne prévoit rien à cet égard. Toutefois, depuis quelques années, la Banque Centrale du Lesotho (BCL) s'évertue à lutter contre le blanchiment d'argent par la mise en place en 1999 d'un groupe d'études sur la lutte contre le blanchiment d'argent. Ce groupe d'études comprend les représentants du MFPD, de la BCL, de l'Association des employeurs, de la Law Society, du Conseil parlementaire, des Commissaires de police et d'Interpol et toutes les autres institutions bancaires. À ce jour, ce groupe d'études a pu arrêter des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent à l'échelle nationale conformément aux normes internationales. Cette démarche a permis d'élaborer le projet de loi sur le blanchiment d'argent et le produit des crimes qui sera soumis au Parlement en 2006. Il convient également de noter que dans le souci d'aider les institutions financières à déceler et à reconnaître des activités suspectes ou connexes de blanchiment d'argent, le groupe d'études a publié en 2000 les Lignes directrices des institutions financières (lutte contre le blanchiment d'argent) à l'intention du secteur bancaire.

2.5.7 Le Lesotho a également signé en 2003 le Protocole d'accord du groupe d'études sur la lutte contre le blanchiment d'argent d'Afrique orientale et australe. Cet organe a été créé par les États membres de la SADC en 1999. En signant ce Protocole d'accord, le Lesotho s'est engagé à œuvrer en faveur des normes internationales les plus élevées dans la lutte contre le blanchiment des produits du crime et à mettre en œuvre les 40 recommandations de ce groupe d'études sur les mesures financières en rapport au

blanchiment d'argent. Par ailleurs, le Lesotho s'est porté volontaire pour être évalué quant à sa conformité avec les 40 recommandations ci-dessus ainsi que 8 recommandations spéciales sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Effectuée en juin et juillet 2004, cette évaluation a révélé que la plupart des éléments de la législation du Lesotho n'intègrent pas les mesure de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et a fait ressortir de nombreuses lacunes dans la législation régissant le secteur financier. Il importe donc que le gouvernement accélère la promulgation du projet de loi sur le blanchiment d'argent et les produits du crime afin de rassurer la communauté internationale sur sa détermination à lutter contre toutes formes de crimes économiques et sociaux.

III. PROGRAMME DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

3.1 La bonne gouvernance figure en bonne place dans l'actuel programme d'action du gouvernement du Lesotho et est considérée comme la base sur laquelle il faudra s'appuyer pour accélérer la croissance économique et faire reculer la pauvreté. En fait, la gouvernance est l'un des principaux piliers de la Vision nationale pour le Lesotho, adoptée récemment, et communément appelée « Vision 2020 ». Selon ce document, les défis de la gouvernance pour le Lesotho consistent notamment à : « donner au pouvoir législatif les moyens d'exercer sa fonction de contrôle ; renforcer le pouvoir judiciaire pour qu'il puisse remédier aux retards constatés dans l'administration de la justice ; et renforcer la fonction publique pour qu'elle puisse fournir des services efficaces et être comptable de ses prestations ».

3.2 À moyen terme, l'objectif global du gouvernement s'articule autour de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Le processus de la SRP, qui a fait l'objet de vastes consultations, a cerné huit domaines prioritaires qui sont : création d'emplois ; amélioration de la production agricole et de la sécurité alimentaire ; développement des infrastructures ; approfondissement de la démocratie, de la gouvernance, de la sécurité et de la sécurité alimentaire ; amélioration de l'accès aux soins médicaux et à la sécurité sociale ; amélioration de l'accès et de la qualité du système éducatif ; amélioration de la gestion et de la conservation de l'environnement et enfin amélioration de la prestation du service public. Le processus a également identifié des questions d'actualité critiques, telles que la lutte contre le VIH/Sida, les questions de genre et les problèmes de la jeunesse et des enfants.

3.3 La SRP reconnaît que la gouvernance est le chaînon faible et manquant dans la somme des efforts tendant à réduire la pauvreté. À ce sujet, les objectifs globaux sont d'approfondir la démocratie ; améliorer la gouvernance à tous les niveaux, accroître la sécurité et la sûreté et améliorer l'efficacité du système judiciaire. Pour la réalisation de ces objectifs, les stratégies s'articulant autour de la SRP mettent l'accent notamment sur : la promotion de l'unité nationale et le renforcement des structures formelles de gestion des différends ; le maintien de la capacité de la Commission électorale indépendante ; le renforcement de l'efficacité du Parlement ; le renforcement de la DCEO ; le renforcement des pratiques comptables, de vérification des comptes et de passation des marchés ; la mise en place et le renforcement de structures destinées à promouvoir la participation publique en matière de gouvernance ; la réduction des taux élevés de criminalité et l'accélération de l'administration de la justice.

3.4 Dans le but d'atteindre les objectifs de développement national inscrits dans la Vision 2020 et de mettre en œuvre avec succès la SRP, le gouvernement a lancé un ambitieux Programme de réformes et d'amélioration du service public (PRASP) en vue d'accroître

l'efficacité de ce secteur. Les détails du PRASP sont donnés dans l'Encadré 3. Ainsi qu'il ressort de cet encadré, le Lesotho poursuit un certain nombre de réformes tendant à renforcer la bonne gouvernance. Grâce au PRASP, le Lesotho a déjà pris des mesures visant à améliorer les systèmes de gestion financière : (i) en élaborant et mettant en œuvre des processus de planification et de budgétisation intégrées fondés sur l'approche Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) ; (ii) en renforçant les services du Comptable général par la réorganisation, la formation et le remplacement du système de gestion financière ; (iii) en renforçant le rôle de supervision par le biais d'une nouvelle loi sur l'audit en voie d'être soumise au Conseil des ministres ; et (iv) en entreprenant des réformes du système des marchés publics en vue d'introduire des documents types d'appel d'offres qui prennent en compte les meilleures pratiques internationales, d'instaurer des seuils de marchés révisés, de décentraliser la fonction de passation de marchés au profit des ministères d'exécution, de transformer le Conseil central des adjudications en un organe de réglementation et de contrôle, et de professionnaliser le service des marchés par la mise en place du Programme de formation professionnelle en chaîne d'approvisionnement, assurée au Lesotho.

Encadré 3 : Programme de réformes et d'amélioration du secteur public (PRASP)

Le PRASP est une initiative gouvernementale prise en collaboration avec les partenaires au développement dans le but de renforcer la bonne gouvernance, qui constitue la base pour une croissance accélérée et la réduction de la pauvreté. C'est un ensemble de réformes multidimensionnelles dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité de la prestation du service et de la gestion des finances publiques. Le PRASP est donc déterminant dans le cadre des efforts visant à réaliser les objectifs de la Stratégie de réduction de la pauvreté. Le gouvernement est conscient du fait que les PRASP ont souvent échoué en raison du caractère trop complexe des projets et du souci de faire trop et très rapidement sans impliquer la base. Par conséquent, la Phase I du PRASP fixe l'horizon en mettant l'accent sur les éléments fondamentaux de certaines composantes clés dont le sous-programme Gestion des finances publiques est la principale composante :

- a) *Composante 1 : Amélioration de la gestion des finances publiques et obligation de rendre compte* – vise à améliorer la gestion des finances publiques par : (i) un changement de méthode par l'adoption du système de budgétisation au rendement CDMT à partir de l'exercice financier 2005/2006, soutenu par l'élaboration d'un modèle macroéconomique pour faciliter la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté et d'autres objectifs de développement du gouvernement ; (ii) le remplacement progressif du GOLFIS par l'introduction d'un système informatique de gestion financière et de budgétisation intégrée (IFMIS) et (iii) la réforme du système des marchés publics. En outre, le programme de réforme renforcera le fonctionnement des services du Vérificateur général et aidera le Comité des comptes publics à assumer efficacement son rôle de contrôle.
- b) *Réforme de la Fonction publique* – Cette réforme s'opérera à travers une série d'activités clés qui comprennent une évaluation de l'impact du VIH/sida sur l'ensemble du secteur public, le suivi de la mise en œuvre dans certains domaines prioritaires soigneusement choisis, la conduite d'évaluations de rendement et l'octroi d'incitations aux agents opérant dans des domaines hautement prioritaires concernés par la SRP.
- c) *Composante 3 : Décentralisation de la prestation des services publics* – Le gouvernement est déterminé à faire participer la population au processus de développement. Cette composante vise à mettre en place du cadre législatif, budgétaire et institutionnel pour appliquer les dispositions de la loi sur les collectivités locales.

Pour mettre en œuvre le PRASP, un secrétariat a déjà été mis en place, dont l'objet est de coordonner les activités du Programme. Ce secrétariat a déjà élaboré un calendrier d'activités et une matrice de mise en œuvre des activités de la Phase I. Par conséquent, certains partenaires au développement ont déjà annoncé leur assistance à certaines activités du projet, notamment au titre de la Composante 1.

3.5 Le gouvernement a créé la Commission de la réforme juridique en 1997 chargée de réviser les lois de ce pays en vue d'une réforme systématique de la législation. En 2002, le Programme de réforme du secteur de la justice a été mis au point pour compléter la Vision nationale et la Stratégie de réduction de la pauvreté. Ces mesures, auxquelles s'ajoute l'approbation de la politique nationale en matière de genre en mars 2003, témoignent de la détermination du gouvernement à s'attaquer à certains problèmes de gouvernance du pays. Pour remédier au problème de la violence et de la discrimination envers les femmes, il a été

adopté la loi sur les infractions sexuelles de 2003, qui consolide toutes les lois réglementant la conduite sexuelle et abroge toutes les lois discriminatoires ou celles qui ne protègent pas suffisamment les victimes. Par ailleurs, le projet de loi sur l'égalité des personnes mariées (1992), dont l'objet est de lever toutes les restrictions sur la capacité juridique de la femme, attend l'approbation du Conseil des ministres.

3.6 Un certain nombre d'autres projets de loi visant à améliorer l'administration de la justice ont été soumis au Parlement : le projet de loi sur l'Institut de formation judiciaire, chargé de dispenser une formation professionnelle aux fonctionnaires judiciaires ; le *Council on Law Reporting Bill* et le projet de loi sur l'administration de la justice, qui vise à renforcer le rôle de la Commission du service judiciaire dans la désignation du Juge en chef et du président de la Cour d'appel et prévoit la nomination d'un Administrateur du système judiciaire afin de soustraire la fonction judiciaire au contrôle direct des acteurs politiques. D'autres projets de lois ont reçu le feu vert du Conseil des ministres et sont prêts à être soumis à l'examen du Parlement ; il s'agit notamment du projet d'amendement de la loi de 1999 sur la prévention de la corruption et des crimes économiques ; du projet d'amendement de la loi de 1988 portant protection des enfants et du projet de loi sur le blanchiment d'argent. Le gouvernement et la Banque centrale du Lesotho collaborent pour qu'un tribunal de commerce commence à fonctionner. Enfin, le gouvernement est en train d'harmoniser les procédures relatives aux licences commerciales et de revoir plusieurs lois en vue d'encourager le développement du secteur privé dans le pays.

3.7 Un autre événement important en rapport avec le budget est la création d'un office des recettes (LRA). Le Parlement a voté la loi portant sa création et celle-ci a été promulgué par le Roi en 2001, tandis que l'Office est devenu fonctionnel en janvier 2003. Il s'agit d'un organe statutaire ayant pour mission d'évaluer, de collecter et de comptabiliser les recettes fiscales pour le compte de l'État. La principale raison pour laquelle cet office a été créé en remplacement du précédent système décentralisé, était d'accroître l'efficacité dans la collecte des recettes et d'améliorer la qualité des services fournis au public.

IV. COORDINATION DE L'ACTION DES BAILLEURS DE FONDS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET DOMAINES POSSIBLES D'INTERVENTION DU GROUPE DE LA BANQUE

4.1 Coordination de l'action des bailleurs de fonds en matière de gouvernance

4.1.1 La loi de 1967 sur les garanties et les prêts désigne le MFPD comme l'unique autorité habilitée à mobiliser des prêts extérieurs et à négocier les modalités et conditions de ces prêts. Pour le gouvernement, il découle de cette exigence juridique que c'est ce ministère qui est l'organisme chargé de la coordination aussi bien de l'initiation que de l'élaboration des projets de développement. Cependant, en raison de la pénurie aiguë de personnel formé, qualifié et compétent, problème qui est général au Lesotho, ce ministère n'est pas en mesure de jouer efficacement ce rôle. Il a donc besoin d'un renforcement de capacités pour qu'il puisse assurer la coordination de l'aide avec les partenaires au développement.

4.1.2 Par souci d'efficacité, les partenaires au développement (bilatéraux et multilatéraux) au Lesotho ont, en dehors du cadre gouvernemental, mis en place des mécanismes de consultation et de coordination dans une vaste gamme de domaines d'intervention. Le PNUD est chargé de convoquer tous les bailleurs de fonds pour consultation et coordination sur les questions de gouvernance. En outre, tous les partenaires au développement européens opérant au Lesotho, notamment l'Agence irlandaise DCI, le

DfID, l'Union européenne (UE) et la GTZ/KfW ont mis en place leur propre mécanisme dénommé Agences de donateurs européens (EDAL), qui leur permet de coordonner efficacement leurs activités dans le pays.

4.2 Quelques interventions spécifiques des bailleurs de fonds

4.2.1 Récemment, le PRASP a fourni aux partenaires au développement, notamment les membres de EDAL, un cadre pour apporter une assistance au gouvernement d'une manière harmonisée et coordonnée. Le gouvernement a établi des matrices chiffrées pour la Composante I du PRASP uniquement, qui sont utilisées pour solliciter l'assistance auprès des partenaires. Jusqu'à présent, la DCI, le DfID, l'Union européenne (UE), et la GTZ/KfW se sont engagés à fournir une aide au gouvernement pour lui permettre d'exécuter efficacement le PRASP. Il convient de souligner que le gouvernement n'a pas encore chiffré les deux autres composantes.

4.2.2 DfID : Pour les questions liées à la gouvernance, dans le cadre du Programme Fondation SRP se chiffrant à £ 3 millions pour une période de 3 ans (2004 à 2007), le DfID apporte un appui pour : renforcer la fonction de suivi de la pauvreté par le gouvernement ; le développement d'une société civile dynamique et viable appelée à suivre et à infléchir la mise en œuvre de la SRP ; renforcer les systèmes de gestion des finances publiques, y compris l'obligation de rendre compte ; renforcer le système de collecte des recettes publiques à travers la mise en place de l'Office des recettes (LRA) ; et soutenir le gouvernement pour qu'il coordonne plus efficacement les activités des bailleurs de fonds dans le cadre de la SRP et du PRASP. Pour renforcer la gestion des finances publiques, le DfID appuie également le gouvernement dans sa réforme du système des marchés publics. Par ailleurs, le DfID soutient le Programme d'appui prioritaire à la SRP de l'ordre de £ 7,5 millions sur une période de 3 à 5 ans, qui vise essentiellement à atténuer l'impact du VIH/sida, favoriser la création d'emplois en améliorant le climat d'investissement et la sécurité alimentaire. En outre, par le biais du programme en faveur du secteur de la justice, le DfID apporte une aide au développement de ce secteur afin qu'il soit capable d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques axées favorables aux pauvres.

4.2.3 Union européenne (EU) : En complément des activités en cours de renforcement des capacités au niveau du MFPD dans le cadre du PRASP, l'Union européenne a signé en décembre 2003, avec le gouvernement du Lesotho, un projet de renforcement des capacités en matière de planification économique (CBEPP) se chiffrant à 17,5 millions euros, visant à remédier aux difficultés d'ordre institutionnel et analytique rencontrées par ce ministère. Le projet a pour objet de renforcer les capacités gouvernementales en matière de gestion macroéconomique, de collecte et d'analyse des données statistiques, de planification sectorielle, de recherche démographique et d'établissement des modèles relatifs à la main-d'œuvre et à la population. Sur les sommes allouées au CBEPP, l'UE s'est engagée à consacrer approximativement 5,6 millions euros au PRASP, qui serviront essentiellement à : améliorer la planification macroéconomique ; renforcer la capacité du Bureau des statistiques et élaborer des systèmes de gestion financière décentralisée.

4.2.4 DCI : Sur la question de gouvernance, l'assistance de cet organisme est centrée sur le renforcement du rôle de la société civile dans le suivi de la SRP, les questions de réforme parlementaire, les services du Médiateur et les élections. Dans le cadre du PRASP, la DCI s'est engagée à fournir une assistance, notamment la formation des fonctionnaires du budget et des finances dans les ministères et les collectivités locales ; mobiliser des ressources pour le financement des collectivités locales ; élaborer une législation idoine pour

toutes les opérations financières ; renforcer les contrôles internes dans la Fonction publique ; restructurer le Conseil central des adjudications (CTB) et améliorer la gestion du service public.

4.2.5 **GTZ** : Le concours de la GTZ va essentiellement au processus de décentralisation pour les aspects intéressant la gouvernance. Il est essentiellement assuré sous forme d'assistance technique.

4.2.6 **PNUD** : Dans le domaine de la gouvernance, et dans le cadre de son troisième Programme pays pour la période 2005-2007, le PNUD aide le Lesotho à approfondir la gouvernance démocratique en apportant son appui pour : (i) le renforcement de l'organisation interne du Parlement et la formation des membres et du personnel du Parlement pour qu'ils assument mieux leur rôle de contrôle ; (ii) la mise en place de stratégies nationales de décentralisation et le développement de la planification sexospécifique au plan local ; et (iii) le renforcement des institutions chargée de la réforme du secteur public, de la transparence et l'obligation de rendre compte. Le PNUD soutient également le renforcement du rôle de contrôle du Parlement en assistant le cabinet de son président, en soutenant la création des comités du portefeuille et du comité de la réforme parlementaire. Il prête également assistance à certains ministères clés dans l'élaboration d'un plan de décentralisation sectorielle.

4.2.7 **Banque mondiale** : À l'heure actuelle, la Banque mondiale (BM) n'apporte au Lesotho aucun concours spécifique dans le domaine de la gouvernance. Toutefois, une fois que le niveau d'assistance pour le PRASP fournie par divers partenaires au développement se sera concrétisé, le gouvernement compte demander à la Banque mondiale de combler le déficit de financement. Au nombre des domaines où il existe une étroite collaboration entre la Banque et le Lesotho, il faut mentionner le PRASP, la réforme du secteur financier et le Cadre intégré pour le commerce.

Tableau 3
Domaines d'intervention des partenaires clés au développement en matière de bonne gouvernance

| Domaines d'intervention | DCI | DfID | UE | GTZ | PNUD | BM |
|---|-----|------|----|-----|------|----|
| Finances publiques et budgétisation | X | X | X | | | |
| Planification budgétisation et CDMT | | X | X | X | | |
| Gestion macroéconomique | | X | X | X | | |
| Collecte des recettes | X | X | | | | |
| Marchés publics | X | X | | | | |
| Réforme parlementaire et élections | X | | X | | X | |
| Réforme du secteur public | | | | | | X |
| Réforme du secteur financier | | | | | | X |
| Décentralisation | X | | X | X | X | |
| Réforme du secteur de la justice / système judiciaire | | X | | | | |
| Société civile | X | X | | | | |
| Lutte contre la corruption | | X | | | | |

4.3 Interventions précédentes du Groupe de la Banque en matière de gouvernance

4.3.1 Le Groupe de la Banque n'a financé aucune intervention spécifique en matière de gouvernance au Lesotho. Toutefois, il a appuyé le gouvernement en fournissant une

assistance dans le cadre de deux projets d'appui institutionnel ayant une incidence sur la gouvernance. L'un des projets portait essentiellement sur le renforcement des capacités institutionnelles du ministère des Finances et de la Planification du développement (MFPD). Il a été approuvé en septembre 1991 pour financement par un don de 0,77 million UC. Ce projet avait pour objectif principal de renforcer la capacité du gouvernement en matière macroéconomique et de planification sectorielle, la programmation et la coordination de l'établissement des budgets ordinaires et des budgets d'équipement en fournissant : (i) une assistance technique à la Direction de l'économie et à la Direction de la programmation sectorielle ; (ii) la formation dans les domaines de l'établissement des budgets d'équipement, de l'analyse et de la modélisation macroéconomiques, de l'analyse des projets, de la fiscalité, de la gestion comptable et de la gestion douanière et des droits d'accise ; et (iii) des ordinateurs à la Direction des douanes et Accise ainsi qu'au bureau du Contrôleur financier.

4.3.2 Le second projet porte sur l'appui institutionnel au MFPD et au ministère des Travaux publics et des Transports (MTPT) ; il a été approuvé en novembre 2004 pour financement par un don 0,79 million UC. Ce projet soutient les activités de renforcement des capacités en matière de planification et de gestion financière et budgétaire au MFPD, ainsi que dans les domaines de l'élaboration de politiques, la gestion de projets, la gestion de l'environnement, la budgétisation et la gestion des crédits dans le MTPT.

4.4 Domaines potentiels d'intervention de la Banque

4.4.1 Il ressort de l'évaluation faite dans les chapitres précédents que le Lesotho fait face à un certain nombre de défis dans le cadre de la gouvernance en général. Plus précisément, le pays est confronté à d'énormes défis dans les domaines liés à l'obligation de rendre compte, la transparence, la participation des parties prenantes, la lutte contre la corruption et le système juridique et judiciaire. Ainsi qu'il a été souligné plus haut, le gouvernement s'emploie déjà à remédier à certaines des faiblesses constatées dans ces domaines, notamment dans le cadre de la SRP et du PRASP. Par conséquent, un certain nombre de mesures requièrent l'attention à la fois du gouvernement et des partenaires au développement.

4.4.2 Les domaines possibles proposés pour l'intervention du Groupe de la Banque en vue de renforcer la gouvernance au Lesotho sont déterminés en fonction des besoins prioritaires cernés dans le présent rapport. Les domaines choisis tiendront compte du fait que le choix du Groupe de la Banque sera ciblé et privilégiera un petit nombre de domaines clés en matière de gouvernance, où il a un avantage comparatif. En outre, le soutien de la Banque devrait nécessairement venir en complément des efforts actuellement déployés par le gouvernement et des interventions d'autres partenaires au développement du pays. Dans cet esprit, il sera étroitement aligné sur la SRP, et le PRASP offre un cadre idéal dans lequel le Groupe de la Banque pourrait canaliser ses futures interventions en appui à la bonne gouvernance au Lesotho. Ainsi, en s'inspirant des conclusions de ce Profil de gouvernance, le Groupe étudiera les possibilités de soutenir ce pays dans le cadre du PRASP et de ses efforts tendant à améliorer le système de gestion des finances publiques et à renforcer les capacités en vue de la décentralisation.

4.4.3 Le Profil de gouvernance sera également le principal utilisé pour guider le dialogue du Groupe de la Banque avec le gouvernement sur tous les aspects de la gouvernance. Les lacunes identifiées par ce document interpellent le Groupe de la Banque et les autres partenaires au développement, qui se doivent d'engager le dialogue avec le

gouvernement, eu égard en particulier à sa détermination dont témoigne ses récents efforts pour renforcer la bonne gouvernance en tant base de l'action visant à accélérer la croissance et faire reculer la pauvreté. Le Profil de croissance a identifié des insuffisances en matière de gouvernance dans les domaines de la gestion des finances publiques, des marchés publics, de la lutte contre la corruption et l'administration de la justice, pour ne citer que ceux-là. Le dialogue instauré entre le Groupe de la Banque et le gouvernement du Lesotho pourrait donc s'articuler autour de ces questions.

V. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusion

Le gouvernement du Lesotho a fait montre de sa détermination à promouvoir la bonne gouvernance en entreprenant plusieurs réformes juridiques et en matière de gestion financière dans le cadre du Programme de réforme et de l'amélioration du service public, (PRASP), qui vise à améliorer le cadre de mise en œuvre de son programme d'action dans le domaine de la bonne gouvernance. En outre, il a inscrit les principes de bonne gouvernance dans sa Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), qui reconnaît que la gouvernance est un des chaînons faibles et manquants dans les efforts du Gouvernement tendant à faire reculer la pauvreté. Même si certaines des réformes engagées sont déjà assez avancées, d'autres connaissent une mise en œuvre lente. Même si les initiatives prises récemment par le gouvernement pour améliorer la gouvernance sont louables, il y a place pour d'autres interventions et la Banque devrait, par conséquent, s'appuyer sur la volonté du gouvernement de s'attaquer aux problèmes de gouvernance pour continuer à prêter assistance à ce pays en vue d'améliorer la situation à cet égard.

5.2 Recommandations

5.2.1 Il est recommandé que le Groupe de la Banque continue de soutenir les efforts du gouvernement du Lesotho visant à mettre en œuvre son programme de bonne gouvernance. À cet effet, la Banque devrait :

- a) s'inspirer des conclusions du Profil de gouvernance du Lesotho pour élaborer un programme destiné à soutenir les principaux aspects de la gouvernance dans ce pays ;
- b) maintenir le dialogue avec le gouvernement et les parties prenantes sur les défis à relever en matière de gouvernance et d'autres questions de gouvernance émergentes au Lesotho et proposer les voies et moyens de s'y attaquer ;
- c) renforcer sa collaboration avec d'autres partenaires au développement afin de s'assurer qu'il y a complémentarité entre ses interventions et les leurs en matière de gouvernance au Lesotho.

5.2.2 Le Profil de gouvernance pour le Lesotho est communiqué aux Conseils d'administration pour information.

Profil de gouvernance du Royaume de Lesotho Listes des lois et règlements

| N° | Objet/Titre de la Loi | Entrée en vigueur |
|-----|---|-------------------|
| 1. | La Constitution du Lesotho | 2 avril 1993 |
| 2. | Loi ds finances | 1 avril 1988 |
| 3. | Règlements financiers | 1973 |
| 4. | Loi sur les finances et la vérification des comptes | 1970 |
| 5. | Loi sur l'Audit | 1973 |
| 6. | Loi sur les institutions financières | 20 août 1999 |
| 7. | Règlements de la Banque centrale du Lesotho (Projet d'investissement collectif) | 19 juillet 2001 |
| 8. | Loi sur la création d'institutions financières | 1976 |
| 9. | Loi sur la privatisation | Septembre 1995 |
| 10. | Loi des statistiques | 2001 |
| 11. | Loi sur les infractions à caractère sexuel | 22 avril 2003 |
| 12. | Loi sur le jugement expéditif | 2002 |
| 13. | Loi sur les collectivités locales | 1966, 1997 & 1998 |
| 14. | Loi sur la réforme juridique | 1993 |
| 15. | Loi sur les entreprises commerciales 1988 | |
| 16. | Proclamation de la Loi générale 2B | 1884 |
| 17. | Loi sur les Syndicats et les différends commerciaux | 1964 |
| 18. | Loi sur le Code du travail | 1992 |
| 19. | Code du travail (Direction de la prévention et du règlement des différends) | 2001 |
| 20. | Code du travail (Codes de bonne pratique) Avis | 2003 |
| 21. | Code du travail (Lignes directrices pour médiation et arbitrage) avis | 2004 |
| 22. | Loi sur le Code du travail (Amendement) | 2000 |
| 23. | Arrêté sur la proclamation de l'insolvabilité | 1957 |
| 24. | Règlement et Loi sur l'inscription des syndicats | 1949 |
| 25. | Sur le contrôle des changes | 1987 |
| 26. | Loi sur les élections à l'Assemblée nationale | 1992 |
| 27. | Loi sur le service public | 1970 |
| 28. | Loi sur la Banque centrale du Lesotho, 2000 | Août 2000 |
| 29. | Loi sur les sociétés | 1967 |
| 30. | Régime des pensions | 1964 |
| 31. | Loi sur le régime des pensions (Société) | 1979 |
| 32. | Loi sur les comptables | 1977 |
| 33. | Loi sur les élections | 1968 |
| 34. | Arrêté sur les élections à l'Assemblée nationale | 1992 |
| 35. | Loi sur les marques déposées | 8 août 1984 |
| 36. | Loi sur les patentes | 8 août 1984 |
| 37. | Loi sur les coopératives | 2000 |
| 38. | Loi sur les associations | 1966 |
| 39. | Loi sur la Law Society, 1983 | |
| 40. | Loi sur la prévention de la corruption et des infractions économiques | 12 août 1999 |
| 41. | Loi sur le Médiateur | 12 septembre 1996 |
| 42. | Loi sur le service de Police | 12 mai 1998 |
| 43. | Arrêté sur le contrôle des changes | 1987 |

| | | |
|-----|--|------------------|
| 44. | Loi sur la preuve et les procédures civiles | 1981 |
| 45. | Loi des assurances | 1976 |
| 46. | Règlement sur les assurances | 1985 |
| 47. | Loi sur la privatisation | 1995 |
| 48. | Notification du programme de privatisation approuvé | 17 juin 2002 |
| 49. | Règlement sur les institutions financières (prestataires des services financiers auxiliaires) (modalités des licences) | 19 décembre 2003 |
| 50. | Règlements sur les institutions financières (système de contrôle interne) | 8 décembre 2000 |
| 51. | Directives relatives aux institutions financières (blanchiment d'argent) | 28 décembre 2000 |
| 52. | Règlements sur les institutions financières (besoins en liquidités) | 28 décembre 2000 |
| 53. | Règlement sur les institutions financières | 24 novembre 1999 |
| 54. | Règlement 1 sur les Institutions financières (exigences en matière de fonds propres) | 24 novembre 1999 |
| 55. | Règlement sur les Institutions financières (classification des prêts) | 24 novembre 1999 |
| 56. | Règlement sur les institutions financières (limites des crédits) | 24 novembre 1999 |
| 57. | Loi sur le service public 2005 | 12 novembre 2005 |
| 58. | Loi sur le service public (amendée) | 8 août 2005 |

1. **Le décret sur les finances publiques 1988** : porte sur le contrôle et la gestion des fonds publics. Il dispose que la gestion, la supervision et le contrôle de toutes questions financières du gouvernement du Lesotho non attribuées par la loi à un ministre donné incombent au ministre des Finances. Dans un délai de six mois après la clôture de chaque exercice financier, le Comptable général signera, datera et soumettra au Secrétaire général, pour transmission au Vérificateur général, les comptes indiquant le solde exact du Fonds consolidé et des autres fonds le premier jour de chaque exercice financier. Le ministre doit donner son accord pour que le Secrétaire général engage des poursuites contre un agent public ayant commis une malversation ou violé la réglementation.
2. **Le décret sur les finances et la vérification des comptes n° 7 de 1970** : porte sur le contrôle, la gestion et la vérification des fonds publics et sur les pouvoirs et attributions du Vérificateur général. Parmi ces attributions figurent notamment la nécessité de s'assurer que les crédits alloués par le Conseil des ministres ont été utilisés pour les fins auxquelles ils étaient destinés en respectant l'orthodoxie financière et que les dépenses sont conformes aux textes qui les régissent. Au moins une fois par an, il doit auditer et faire rapport sur les comptes publics, les comptes de tous les responsables et autorités gouvernementaux ainsi que les comptes de tous les tribunaux, et s'assurer que toutes les dispositions raisonnables ont été prises pour la collecte des fonds publics et que les lois, règlements, décrets, etc., y relatifs ont été dûment respectés.
3. **La loi sur la vérification des comptes de 1973** : traite de la vérification et de la présentation des comptes publics. L'article 117 de la Constitution fait référence à cette loi. Aux termes de la loi, le Vérificateur général doit examiner tous les comptes au titre du Fonds consolidé et d'autres fonds publics. Il doit par ailleurs s'assurer que les livres comptables sont bien tenus et que les crédits alloués par l'Assemblée nationale servent aux fins pour lesquelles ils ont été votés.
4. **La loi sur les institutions financières de 1999**: cette loi abroge et remplace la loi sur les institutions financières de 1973 ; elle établit un cadre précis et uniforme pour le contrôle, par la Banque centrale du Lesotho (CBL), des institutions financières agréées qui ont maintenant acquis une indépendance opérationnelle leur permettant de résoudre rapidement, et de façon décisive, les problèmes et questions auxquels le système financier est confronté. Elle offre assez de souplesse pour établir le capital minimum, les besoins en liquidités, les limites d'emprunt et la publication d'autres règlements prudeniels en vue d'une conformité intégrale avec les principes fondamentaux d'un contrôle bancaire efficace. Aux termes de ladite loi, le Département du contrôle de la CBL est habilité à contrôler les activités des institutions agréées pour préserver la solidité du système financier du pays et assurer la conformité avec les lois et règlements.
5. **Règlement 2001(Projets d'investissement collectifs) de la Banque centrale du Lesotho**: il s'agit ici du cadre juridique pour la réglementation et le contrôle des projets d'investissement collectifs afin d'encourager la croissance de tels éléments du capital sans nuire à la protection des investisseurs.
6. **Loi sur la privatisation de 1995** : cette loi prévoit la création d'un service de la privatisation au ministère des Finances et la désignation d'un Comité consultatif du secteur privé. Elle vise notamment le désengagement de l'État au profit du secteur privé.
7. **Règlement 1999 sur les institutions financières (exigences en matière d'autorisation)** : cette loi fixe des critères clairs et objectifs pour l'examen des candidatures en vue de la prestation de services bancaires ou de crédits et énonce la procédure à suivre pour la délivrance d'autorisations.
8. **Règlement 1999 sur les institutions financières (exigences en matière de fonds propres)** : s'assurer que chaque banque maintient un niveau adéquat de capitaux pour protéger ses déposants et ses créanciers et encourager la confiance du public.
9. **Règlement 1999 sur les institutions financières (classification du portefeuille des prêts)** : s'assurer que tous les prêts et avances de fonds consentis par les institutions financières sont évalués régulièrement en s'appuyant sur des critères d'évaluation objectifs, s'assurer que la comptabilité des intérêts cumulés mais non perçus sur les comptes non performants des institutions financières sont conformes aux principes comptables internationalement admis ; et que les pertes ou provisions en matière de prêts sont maintenues en tout temps à un niveau adéquat.

10. **Règlement 1999 sur les institutions financières (limites d'emprunt) :** veiller à ce qu'une institution financière ne prenne indûment de gros risques vis-à-vis d'un seul emprunteur ou d'un groupe d'emprunteurs ou d'un de ses administrateurs ou agents ou toutes autres personnes concernées aux termes de l'article 25 de la loi sur les institutions financières de 1999 et s'assurer que tous les prêts et avances de fonds consentis par la banque au plan interne ne l'ont pas été dans des conditions plus favorables que celles d'autres emprunteurs extérieurs à la banque.
11. **Règlement 2000 sur les institutions financières (système de contrôle interne) :** par cette loi, les institutions financières sont tenues d'établir et de maintenir un système de contrôles internes forts, fondement de leur sécurité. La loi fournit un cadre utile pour l'évaluation des systèmes de contrôle interne des institutions financières.
12. **Règlement 2000 sur les institutions financières (lignes directrices sur la lutte contre le blanchiment d'argent) :** ce règlement s'appuie sur l'article 71 de la loi de 1999 sur les institutions financières. Par ledit règlement, les institutions financières sont tenues d'établir et de maintenir des politiques et des procédures pour prévenir que le système financier ne serve au blanchiment d'argent ; il permet aux institutions financières de reconnaître des transactions douteuses, facilite la vérification des comptes des clients faisant l'objet d'une enquête ; et aux termes de ce règlement, il est demandé aux institutions financières de faire un rapport et de divulguer les informations sur des montants importants encaissés et les transactions douteuses.
13. **Règlement 2000 sur les institutions financières (exigences en matière de liquidités) :** il vise à assurer qu'une banque possède des liquidités suffisantes, et exige des comptes rendus et contrôles fréquents de la situation des liquidités non seulement par mesure de précaution, mais aussi aux fins de la mise en œuvre des politiques macroéconomiques.
14. **Règlement 2003 sur les institutions financières (prestataires de services financiers auxiliaires) (exigences en matière d'autorisation) :** il vise à établir des critères clairs et objectifs pour la réglementation et le contrôle des personnes ou institutions autorisées à fournir des services financiers auxiliaires.
15. **Loi sur les comptables n° 9 de 1977 :** cette loi porte sur l'immatriculation des comptables, crée l'institut des comptables et prévoit des mesures disciplinaires et des sanctions en cas de non-respect des règlements en vigueur.
16. **Loi sur le contrôle des changes de 1987 (telle qu'amendée) :** elle régit les opérations de change entre vendeurs et acheteurs ; cette loi a pour principaux objectifs : rapatrier à temps au pays toutes les devises acquises par les résidents du Lesotho ; prévenir la perte de ressources en devises par le transfert à l'étranger d'actifs immobiliers ou financiers au Lesotho ; constituer un système efficace de contrôle sur les mouvements internes et externes d'actifs financiers et réels tout en évitant en même temps de nuire au bon fonctionnement du système commercial , industriel et financier du pays.
17. **Décret de 1987 sur le contrôle des changes :** il vise à consolider et à modifier la loi relative aux transactions en or, biens, devises, titres ; elle contient des dispositions sur des questions liées directement ou indirectement à de telles transactions. Il habilite le ministre à prendre des règlements sur toute question liée directement ou indirectement aux devises, aux transactions bancaires ou au change, et sur l'interdiction ou restriction dans les transactions en or ou possession de l'or, biens, devises ou titres. Le ministre est en outre habilité à donner des directives spécifiques et d'ordre général relatives au contrôle des changes à la Banque centrale, et cette dernière est tenue de s'y conformer. Les règlements peuvent prévoir des actes ou omissions qui constituent un délit pénal lié ou découlant des transactions ou possession de l'or, de biens, devises et titres, et prescrire des sanctions.
18. **Loi sur le régime des pensions de 1979 (entreprises) :** elle prévoit le transfert du fonds de pension des organismes statutaires à la Lesotho National Insurance Company (LNIC) dans le cadre de la réglementation du régime des pensions des employés des entreprises ou sociétés.
19. **Arrêté de 1957 sur l'insolvabilité :** elle dispose qu'un débiteur insolvable ou son agent ou une personne chargée de l'administration des affaires d'une personne décédée ou d'un débiteur insolvable ne pouvant gérer ses propres affaires peut saisir le tribunal d'une requête en renonciation en faveur de ses créanciers. Le tribunal peut ordonner au requérant ou toute autre personne de comparaître devant le tribunal et d'être entendu avant d'accepter ou de décliner la renonciation.

20. **Loi sur les prêteurs d'argent de 1989 (telle qu'amendée)** : cette loi vise à limiter les activités des prêteurs d'argent peu scrupuleux. Elle prescrit la délivrance d'autorisations et frappe d'illégalité les taux d'intérêt abusifs.
21. **Loi de 1976 sur le financement de la construction (telle qu'amendée)** : elle traite du contrôle des institutions de financement de la construction.
22. **Loi de 1988 sur les entreprises commerciales** : elle réglemente la délivrance de permis. Une demande de permis dure trois mois environ; la prise des décisions est généralement lente.
23. **Loi de 1999 sur la prévention de la corruption et des crimes économiques** : cette loi prévoit la création d'une Direction de la lutte contre la corruption et les crimes économiques ; elle vise également à prévenir la corruption et donne à cette direction des pouvoirs pour enquêter sur les cas suspects de corruption et de crimes économiques.
24. **Loi de 1998 sur le service de police** : elle traite de l'organisation, de l'administration et de la discipline du service de police.
25. **Loi de 2005 sur la fonction publique** : Elle vise à développer et à maintenir une fonction publique stable, efficace et bien gérée.
26. **Loi de 2005 sur la fonction publique (telle qu'amendée)** : Elle confère le pouvoir de discipliner les agents de l'État chargés de la gestion, et définit le pouvoir de mettre fin aux fonctions desdits agents par mesure disciplinaire, à conférer au chef de département.
27. **Décret n° 24 de 1992 sur le Code travail** : il prévoit l'enregistrement des syndicats et exige que les syndicats soumettent chaque année au Commissaire au travail des états financiers audités ainsi que la situation vérifiée de leurs membres.
28. **Décret n°3 de 2000 sur le Code de travail (amendement)** : ce texte crée le Tribunal du travail et la Cour d'Appel en la matière ; il prévoit la fonction et la désignation par la Commission du service judiciaire d'un greffier et de greffiers adjoints et ce, après consultation avec le Conseil des relations professionnelles. Il modifie le décret sur le Code de travail de 1992
 - en vue de créer :
 - Le Conseil des relations professionnelles : ses fonctions et son mode de nomination ;
 - La Direction de la prévention et du règlement des différends : ses fonctions et le mode de désignation des membres ;
 - Un Tribunal et une Cour d'appel du travail : nomination et mandat du président et du vice-président du Tribunal du travail ;
 - d'assurer la médiation et l'arbitrage des différends ;
 - d'autoriser le ministre à nommer un Médiateur chargé de prévenir ou de régler les différends.
 - de prévenir les différends en faisant en sorte que le fait de ne pas négocier de bonne foi soit considéré comme une pratique déloyale en matière de législation du travail.
29. **Code du travail (Direction de la prévention et du règlement des différends) Avis juridique n° 194 de 2001** : cet avis découle de l'article 240 du décret sur le Code du travail de 1992 et traite de la saisine, du suivi des dossiers d'un employé, du syndicat, de l'employeur, d'une organisation d'employeurs, des parties et des formes de services ; de la compétence des médiateurs et des arbitres, du mode de médiation et d'arbitrage, et des rencontres préalables à l'arbitrage, de la production des documents, de la substitution des parties, etc.
30. **Code du travail (codes de bonne pratique) Avis de 2003** : cet avis découle également de l'article 240 du décret sur le Code du travail de 1992 et a été pris après consultation avec le Conseil des relations professionnelles. Il traite par ailleurs des codes de bonne pratique.
31. **Code du travail (principes directeurs en matière de médiation et d'arbitrage) Avis n°1 de 2004** : cet avis énonce les principes généraux destinés à guider les conciliateurs et les médiateurs et les arbitres dans l'exercice de leurs

pouvoirs et fonctions. Il a été pris en vertu de l'article 46 du Code du travail. Il aide également les parties à un différend à comprendre comment la conciliation est censée être menée et ce que les conciliateurs attendent d'elles. L'avis comprend deux parties. La première partie traite de la conciliation – définit le terme et énonce les principes fondamentaux, les cas susceptibles de faire l'objet d'une conciliation, le type de délibérations, la compétence, les renvois, etc. La deuxième partie traite de l'arbitrage selon la même démarche que la conciliation. L'avis définit le conflit d'intérêts comme un différend entre un employeur et une organisation d'employeurs d'une part et un employé ou un syndicat d'autre part au sujet d'un aspect d'ordre professionnel auquel l'employé n'a pas droit. Il exclut tout différend dont le Code du travail prescrit le règlement par voie d'arbitrage. Il concerne les droits existants, tandis que les conflits d'intérêts, une fois résolus, créent de nouveaux droits. On peut illustrer cette différence par un exemple : un différend dans lequel un employeur rémunérerait un employé à un tarif inférieur au tarif convenu, constituerait un conflit de droit, susceptible d'être soumis à un arbitrage. Par contre, au cas où l'employeur refuserait d'augmenter le tarif convenu, ce refus donnerait lieu à un conflit d'intérêts, qui ne peut être résolu que par accord, qui pourrait être obtenu par le recours à une action revendicative. Les différends portant sur les services essentiels constituent la seule exception de conflits d'intérêts soumis au règlement par arbitrage, et non par accord.

32. **Décret de 1992 sur l'élection à l'Assemblée nationale** : cet arrêté porte sur l'inscription des membres votants et la conduite des élections des députés.
33. **Loi sur le Médiateur de 1996** : cette loi traite de l'exercice des fonctions du bureau du Médiateur créé en vertu de la section 134 de la Constitution.
34. **Loi sur les marques déposées n° 31 de 1984** : elle traite de l'enregistrement et de la protection des marques déposées et des bons services. Elle crée un registre des marques déposées dont le greffier et le greffier adjoint ont la charge. Elle définit les conditions d'enregistrement, la procédure à suivre en matière de demande, etc.
35. **Loi sur les brevets de 1984** : cette loi prévoit l'enregistrement et la protection des brevets.
36. **Loi sur la Banque centrale de Lesotho (CBL) de 2000** : elle traite de l'administration de cette institution bancaire. Elle reconnaît son indépendance, ce qui lui permet d'apporter une contribution significative au développement économique du pays, de prendre des mesures en vue d'assurer sa mission de contrôle et de réaliser son principal objectif, qui est la stabilité des prix. La loi énonce dix fonctions, dont celles de délivrer des autorisations et de superviser les institutions aux termes de la loi de 1976 sur les institutions financières ; de contrôler les marchés des capitaux ; de formuler et d'appliquer la politique en matière de change.
37. **Loi sur les sociétés de 1967** : elle régit la constitution légale et l'enregistrement des sociétés au Lesotho.
38. **Proclamation sur les pensions de 1964** : amende et consolide la loi sur l'octroi des pensions et autres allocations aux agents de la fonction publique.
39. **Loi de 2003 sur l'accélération des jugements** : cette loi a pour objet d'atténuer le problème de l'encombrement des prisons en raison de la lenteur observée dans le jugement des affaires par les tribunaux. Elle dispose notamment qu'un juge est tenu de rendre son verdict dans les deux semaines suivant le début du procès. La loi prévoit des sanctions et la libération automatique pour les suspects détenus pendant plus de 60 jours.
40. **Loi de 2000 sur les sociétés coopératives** : elle prévoit l'enregistrement des coopératives et la présentation d'un rapport aux membres lors des assemblées générales annuelles. Les états financiers audités ne sont pas requis.
41. **Loi de 1966 sur les associations** : telle qu'amendée, cette loi prévoit l'enregistrement et la dissolution des associations. Aux termes de la loi, les organisations sont tenues de faire rapport à leurs membres lors des assemblées générales annuelles et les états financiers apurés sont exigés.
42. **Loi sur la Law Society de 1983** : cette loi reconnaît la Law Society du Lesotho comme un organisme statutaire des praticiens du droit. Aux termes de son article 4, elle a pour objectifs notamment de promouvoir des réformes et des améliorations dans le domaine du droit ; d'aider à assurer l'administration de la justice ; de mettre un terme à des pratiques et conduites peu honorables. Elle vise enfin à garantir l'indépendance du système judiciaire.

43. **Proclamation de la loi générale 2B de 1884** : la loi non seulement établit un système juridique dualiste au Lesotho, qui préconise l'application du droit coutumier Sesotho, mais aussi prévoit l'application de la «loi actuellement en vigueur dans la colonie du Cap de Bonne Espérance ».
44. **Loi sur les assurances de 1976 (telle qu'amendée)** : prévoit un cadre pour le contrôle et le régime d'autorisations pour les compagnies d'assurance du Lesotho.
45. **Règlement sur l'enregistrement des syndicats** : cette loi contient des directives sur l'enregistrement d'un syndicat.
46. **Décret de 1988 sur la Commission de la réforme juridique** : cette loi crée une Commission de réforme comprenant : un président, qui devra être un juge à la Haute Cour de justice, et tous les autres membres, dont le nombre ne doit pas dépasser 4. Ces derniers sont nommés par le Roi.

Royaume du Lesotho Profil de gouvernance

Références bibliographiques

1. Politique du Groupe de la Banque africaine de développement en matière de bonne gouvernance, 2000.
2. Bureau de la statistique et Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Population Census Gender Statistics, Government Printer, Maseru, 1996.
3. Banque centrale du Lesotho, Blueprint on A Vision for the Institutional, Legislative, and Supervisory Framework of the Financial Sector in Lesotho – Préparé par le département du Contrôle, 2004
4. Rapports annuels du département du Contrôle de la Banque centrale du Lesotho, 1999 – 2004.
5. Gouvernement du Lesotho, Transformation and Restructuring of the National Procurement System: Structures and policies, General Conditions and procedures. Report Prepared by the National Procurement System Transformation Team (SPSTT), Ministère des Finances, 2002.
6. Gouvernement du Lesotho, Report of the Auditor General on the Public Accounts of Lesotho for the Year Ended 31st March 2003. Government Printer, Maseru 2004.
7. Gouvernement du Lesotho (1993), Constitution du Lesotho, Government Printer, Lesotho.
8. Gouvernement du Lesotho, The National Vision and Strategy for the Justice Sector, Government Printers, 2004.
9. Gouvernement du Lesotho, National Vision for Lesotho 2020, Government Printers, 2004.
10. Gouvernement du Lesotho, Kingdom of Lesotho Poverty Reduction Strategy 2004/2005 – 2006/ 2007.
11. Gouvernement du Lesotho, Ethical Principles for the Judiciary, 2004.
12. Gouvernement du Lesotho, Public Sector Improvement and Reform Programme, Public Financial Management Component, Inception Report, February to July 2005.
13. Khalapa Development Agency, The Making of the Lesotho Poverty Reduction Strategy, Maseru, 2004.
14. Kimaryo, S.S. Okpaku, O.J., Sr., Githuku-Shongwe, A., et J. Feeney . Turning Crisis into Opportunity: Strategies for Scaling up the National Response to the HIV/AIDS Pandemic in Lesotho. Third Pres Publishers, New Rochelle, New York, USA. 1997.
15. Lesotho Council of NGOs, (2004), The NGO Web, Khokanyan'a Phiri Vol. 7 Issue 5.
16. Law Society of Lesotho, (2004), Khotla Newsletter Vol. 2, No. 1.
17. Mohidin, A., Lesotho in the 21st Century: Towards Good Governance and a Working Democracy, PNUD-Lesotho, (non daté).
18. Le Courrier n° 194 Septembre – Octobre 2002, Rapport pays ; Lesotho, Direction générale du développement, Commission européenne, Bruxelles.
19. The United Nations Systems in Lesotho, Common Country Assessment for Lesotho, PNUD, Décembre 2004.
20. Banque mondiale, Lesotho Country Procurement Assessment Report, 1997