

Expériences de lutte contre la corruption à Singapour et au Botswana : quelles implications pour le Bénin?

Par Guillaume Moumouni Université d'Abomey Calavi BENIN

RESUME

La corruption n'est intrinsèquement l'attribut culturel d'aucune société. C'est une pratique sociale qui, devant l'inertie des pouvoirs publics, devient un phénomène banal. Il s'ensuit que l'action publique est centrale dans le traitement de la corruption.

Le Bénin qui est classé 83^e sur un ensemble de 198 pays et territoires au titre de l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) de Transparency International en 2020, semble progresser, mais a encore beaucoup à apprendre en la matière. Inversement, Singapour et le Botswana sont cités depuis au moins trois décennies comme des exemples de pays en voie de développement (Singapour étant aujourd'hui un pays industrialisé) ayant plus ou moins réussi dans ce domaine. A titre d'illustration, les deux pays sont classés respectivement 3^e et 35^e (premier et deuxième en Asie et en Afrique respectivement) au titre de l'IPC 2020. Or, à l'accession de ces deux Etats à l'indépendance, respectivement en 1959 et 1966, rien ne les prédisposait à servir de référence en la matière, Singapour étant même considéré comme une Cité-Etat "infestée" de corruption, il y a quelques décennies.

La présente étude découle d'une vision diachronique de la conceptualisation et de la lutte contre la corruption à Singapour et au Botswana, dont la finalité est de tirer toutes les conséquences théoriques et empiriques pour le Bénin, un pays dont la lutte contre la corruption peine à s'inscrire dans la durée.

Il ressort de l'analyse croisée des *success stories* de Singapour et du Botswana que –toute variable culturelle restant égale par ailleurs en matière de corruption– le cadre légal, la qualité du leadership (qui passe par l'affirmation d'une volonté politique forte), la prévention et la répression par le biais d'un organe doté de pouvoirs élargis, une administration compétente, un système de rémunération attractif, et le tout chapeauté par une tolérance zéro vis-à-vis de la corruption, apparaissent comme les principales variables explicatives.

Mots clés : corruption, volonté politique, cadre légal-institutionnel, prévention, sanction.

Introduction

L'histoire générale des sociétés du monde a montré un décalage diachronique permanent dans la lutte contre tout fléau social. Selon le mode d'évolution et la nature de l'objet d'étude (fait social), certaines sociétés sont à des siècles de décalage par rapport à d'autres. Sans forcément s'engager dans un processus contestable de rattrapage, ce qui importe pour les sociétés "à la traîne", c'est de s'engager plutôt dans un processus d'apprentissage (*learning process*), d'adaptation et donc d'espoir de transformation. C'est ce que l'Europe a fait au regard de l'antériorité égyptienne et grecque; c'est ce que l'Amérique a fait au regard de l'Europe du 18^e-19^e siècle; c'est ce que, sous l'ère Meiji (1868-1912), le Japon a fait au regard de l'Europe puis des Etats-Unis d'Amérique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale; c'est ce que la Chine a fait au regard de l'Europe du 19^e siècle puis des Etats-Unis d'Amérique à partir de 1978, année de lancement des Réformes et de la Politique d'Ouverture de Pékin. En outre, comme l'a dit le politiste américain James Coleman, l'on ne peut être scientifique qu'en comparant (*you can't be scientific if you're not comparing*).¹

Le Bénin qui est classé 83^e sur un ensemble de 180 pays et territoires au titre de l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) de Transparency International en 2020,² semble progresser³, mais a encore beaucoup à apprendre en la matière. Comme l'ont écrit César Garzon et Taïeb Hafsi, il « est déjà arrivé que l'on assiste à une diminution des manifestations de la corruption à court terme, alors que les structures qui la favorisent à long terme se renforcent ».⁴

Inversement, Singapour et le Botswana sont cités depuis au moins trois décennies comme des exemples de pays en voie de développement (Singapour étant aujourd'hui un pays industrialisé)⁵ ayant plus ou moins réussi dans ce domaine. A titre d'illustration, les deux pays sont classés respectivement 3^e et 35^e (premier et deuxième en Asie et en Afrique respectivement)⁶ au titre de l'IPC 2020. Or, à l'accession de ces deux Etats à l'indépendance, respectivement en 1965⁷ et 1966,

¹ Michael G. Roskin, *Countries and Concepts: An Introduction to Comparative Politics*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., sixth edition, 1998, p.16.

² Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2020.pdf", p.2. Il s'agit d'un classement allant des pays les plus probes aux pays les plus corrompus, notés respectivement par rapport à une échelle de 100 à 0.

³ Après avoir gagné dix places en 2017 (85^e), le rang du Bénin est resté inchangé en 2018, avant la remontée de cinq places en 2019 (80^e), puis la perte de trois places en 2020 (83^e). Ceci traduit une grande instabilité dans le classement de ce pays : 80^e place en 2014, 83^e en 2015 et 95^e en 2016.

⁴ César Garzon, Taïeb Hafsi, « L'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption », *Revue française de gestion*, 2007/6, n° 175, p.10.

⁵ En 1991, Singapour a perdu les avantages du Système des préférences généralisées (SPG), parce qu'elle a été classée dans la catégorie des économies développées. Voir Clark D. Neher, *Southeast Asia in the New International Era*, Boulder, Colorado, Westview, 2002, p. 170.

⁶ Pour la première fois, le Botswana a perdu sa place de leader sur le continent africain au profit des Seychelles seulement en 2018. Ce léger glissement est plus tard expliqué pour conforter nos hypothèses de base. Cf. "Corruption Perceptions Index 2020.pdf", p.2; voir également l'indice Political & Economic Risk Consultancy (PERC), destiné à évaluer les pays asiatiques, dans *Asian Intelligence* No 992, March 28, 2018, p. 1.

⁷ Indépendant en 1959, Singapour a rejoint la fédération de Malaisie en 1963 avant d'en faire sécession en 1965.

rien ne les prédisposait à servir de référence en la matière, Singapour étant même considéré à l'époque comme une Cité-Etat "infestée" de corruption.⁸

Mais, comment pourrait-on appréhender le phénomène de corruption et en mesurer l'impact?

La difficulté peut sembler herculéenne si l'on considère l'absence de consensus définitionnel universel et l'inhibition subséquente de toute méthodologie également consensuelle de mesure de la corruption.⁹ Certes, il existe une définition populairement usitée qui veut que la corruption soit "l'abus des fonctions officielles ou de position publique à des fins de gain privé"¹⁰ ou tout simplement le "mésusage d'un pouvoir en vue d'en tirer des avantages privés".¹¹ C'est, au sens strict du terme, "une forme d'échange social, secret, par lequel des détenteurs du pouvoir (politique ou administratif) monnayent, sous une forme ou sous une autre, le pouvoir ou l'influence qu'ils exercent en vertu de leur mandat ou de leur fonction".¹² En droit pénal, c'est le "comportement pénalement incriminé par lequel sont sollicités, agréés ou reçus des offres, promesses, dons ou présents, à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'un acte, d'obtention de faveurs ou d'avantages particuliers".¹³ En ciblant au chapitre III-article 15 les agents publics nationaux, la Convention des Nations Unies contre la corruption de décembre 2003 définit la corruption comme étant le fait: *a) de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles; b) pour un agent public de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.*¹⁴

La corruption est donc à la fois passive et active. Elle "est dite *passive* lorsqu'elle est le fait du corrompu, elle est dite *active* lorsqu'elle est le fait du corrupteur".¹⁵ Cela implique généralement, le recours à des pratiques connues sous tous les cieux, telles que: les pots-de-vin, les dessous-de-table, les enveloppes, le bakchich, l'extorsion, le trafic d'influence, le népotisme, la fraude, les paiements de facilitation encore appelés accélérateurs¹⁶ et le détournement de fonds.¹⁷

⁸ Koh Teck Hin, "Corruption Control in Singapore", accessible à:

<http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf>.

⁹ Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)/ Centre d'Oslo pour la gouvernance, *Un guide de l'utilisateur pour mesurer la corruption*, septembre 2008, p. 7

¹⁰ Ibid.

¹¹ Programme des Nations Unies pour le Développement, *Corruption et développement: interventions de lutte contre la corruption pour la réduction de la pauvreté, la réalisation des OMD et la promotion du développement durable*, décembre 2008, p. 7.

¹² Yves Mény, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, Collection «L'espace politique», 1992, pp. 10-11.

¹³ *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 22e édition, 2014, p. 287.

¹⁴ En fait, le chapitre III de ladite Convention cible également d'autres catégories d'agents, tels que: les agents publics étrangers et les fonctionnaires des organisations internationales (article 16), puis les travailleurs et dirigeants d'entités du secteur privé (article 21).

¹⁵ *Lexique des termes juridiques*, op.cit.

¹⁶ Ce sont des paiements modiques à des fonctionnaires, en vue de hâter ou de garantir l'exécution d'une action de routine à laquelle le payeur a droit. Voir Groupe WSP Global Inc., *Comprendre les enjeux liés à la corruption*, 1er janvier 2014, p.1; Yves Mény, *ibid*, p. 11.

¹⁷ PNUD, *Corruption et développement*, op. cit.

Cependant, convenir des composantes essentielles du concept n'en dédouane pas moins des difficultés épistémologiques et surtout empiriques. Le co-fondateur de *Global Integrity*, Nathaniel Heller disait à juste titre: «Certains pourraient argumenter de façon persuasive que la science de la mesure de la corruption relève davantage de l'art que d'un processus empirique défini avec précision». ¹⁸ Ainsi une chose est de savoir ce que l'on met dans "corruption", une autre chose est de pouvoir la mesurer. Ceci s'explique par le fait que la "corruption est un phénomène occulte" dont la visibilité n'est que fonction de "l'intensité de la recherche dont il fait l'objet et non de la réalité. On ne peut pas vraiment inférer la corruption inconnue de la corruption connue". ¹⁹ Lorsqu'un pays apparaît plus corrompu qu'il n'en a été dit jusque-là, l'on peut bien se demander si c'est la connaissance du phénomène qui s'est améliorée substantiellement, ou si c'est l'opinion publique qui est devenue plus sensible à la recrudescence dudit phénomène, ou si vraiment ce dernier s'est aggravé. ²⁰

Aussi, les incertitudes d'évaluation expliquent la multiplicité des indicateurs de mesure de la corruption (et de bonne gouvernance par extension) ces deux dernières décennies. En explorant les indicateurs qui visent directement ou indirectement la corruption, on peut retenir: l'Indice de perception de la corruption (IPC) et l'Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) de Transparency International (TI); les indicateurs de gouvernance de la Banque Mondiale; l'Indice Ibrahim pour la Gouvernance Africaine; l'Indice global d'intégrité (*Global Integrity Index*) de *Global Integrity*; l'Indice de transparence financière (*Financial Transparency Index*) du Réseau International pour la Justice Fiscale (*Tax Justice Network*); ²¹ l'indice de *Business International* (BI); l'indice du *International Country Risk Guide* ou Indice du guide international des risques pays (ICRG); et l'indice du Rapport sur la compétitivité mondiale que parraine le Forum économique mondial.

Hormis ces outils d'évaluation, il y en a d'autres plus transversaux, comme les approches politico-économiques essentiellement qualitatives, telles que les évaluations des moteurs du changement, régulièrement produites par le Département pour le Développement International du Royaume-Uni (DFID). ²²

Si l'Indice de perception de la corruption (IPC) ressort du lot et s'impose comme une référence mondiale, c'est parce qu'il est un indice composite, une enquête des enquêtes. Il est calculé généralement sur la base de 13 enquêtes et évaluations d'experts qui enregistrent les perceptions de corruption dans chaque pays sur un an. ²³ C'est pourquoi, nous avons adopté l'IPC comme le principal déterminant de probité ou de corruption des pays objet d'étude.

Il existe une abondante littérature en matière de politiques publiques relatives à la corruption. Mais souvent, il s'agit d'études soit générales ²⁴ soit réduites à des cas d'étude

¹⁸ PNUD/Centre d'Oslo pour la gouvernance, op. cit, p. 3.

¹⁹ Jean-François Médard, "Corruption et non-corruption au Botswana: la normalisation d'un cas déviant?", in Daniel Compagnon, Brian Mokopagosi (dir.), *Le Botswana contemporain*, Paris, Karthala; IFRA, Nairobi, 2001, p.120.

²⁰ Ibid.

²¹ *Global* No 25, automne 2007, p. 11.

²² PNUD/Centre d'Oslo pour la gouvernance, op. cit, p. 5.

²³ Transparency International, "Indice de perception de corruption 2018; note synthétique sur la méthodologie".

²⁴ Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), *Stratégie nationale de lutte contre la corruption : guide pratique d'élaboration et de mise en œuvre*, Nations Unies, New York, 2016 ; Conseil de l'Europe, *Concevoir et mettre en œuvre des politiques de lutte contre la corruption (Manuel)*, août 2013.

spécifiques (étude pays); les approches comparatives rapportées surtout à l'Afrique ne sont pas légion. Nous en citerons trois: Irène Hors (2000),²⁵ Michael T. Rock et Heidi Bonnett (2004), puis Ejikeme Nonso Alo (2014).

L'étude de Hors qui date déjà de deux décennies, est relative aux expériences de lutte contre la corruption au Bénin, au Maroc, au Pakistan et aux Philippines. En se basant sur le Système national d'intégrité (SNI) élaboré par la Banque mondiale et *Transparency International*, Hors s'est appesantie sur les insuffisances des programmes préventifs dans les secteurs public et privé, les limites des institutions de lutte contre la corruption, ainsi que le mécanisme d'amélioration des performances. Mais étant donné le temps qui s'est écoulé depuis la publication de l'étude, plusieurs institutions étudiées n'existent plus aujourd'hui (par exemple la Cellule de la moralisation de la vie publique au Bénin), ainsi que le contexte sociopolitique.

Les travaux de Michael T. Rock et Heidi Bonnett sont généralement dits à polémique, parce qu'ils prennent le contre-pied de l'assertion générale que la corruption obstrue la voie du développement. Les deux auteurs se sont basés sur le fameux paradoxe d'Asie de l'est où les études empiriques ont montré, surtout dans les grands pays (Chine, Inde, Indonésie), un parallèle entre un niveau très élevé de corruption –entre des gouvernements forts et la haute sphère des affaires– et une forte croissance économique couplée à un fort taux d'investissement direct étranger.²⁶ Quant au professeur Ejikeme Nonso Alo, il a réalisé une étude comparative sur les commissions indépendantes de lutte contre la corruption au Nigéria, en Ouganda et au Botswana.²⁷ Les conclusions auxquelles il est parvenu sont que l'efficacité des agences de lutte contre la corruption est fonction de la stabilité politique et de la consolidation démocratique, comme c'est le cas au Botswana.

La présente étude découle d'une vision diachronique de la conceptualisation et de la lutte contre la corruption à Singapour et au Botswana, dont la finalité est de tirer toutes les conséquences théoriques et empiriques pour le Bénin, un pays dont la lutte contre la corruption peine à s'inscrire dans la durée. Elle se fonde sur l'approche dite de l'institutionnalisme empirique qui est en quelque sorte la résultante de trois approches, notamment: l'institutionnalisme normatif, l'institutionnalisme du choix rationnel et l'institutionnalisme historique.²⁸

L'institutionnalisme normatif tel qu'incarné par James G. March et Johan P. Olsen (1996) postule que les comportements des individus au sein d'une institution sont le résultat de standards normatifs inhérents à ladite institution, comprise globalement dans ses interactions avec d'autres institutions. Ces comportements suivent donc une "logique d'opportunité" (*logic of appropriateness*) et non une "logique de conséquentialité" (*logic of consequentiality*), telle que l'entendent les défenseurs de l'approche dite du choix rationnel. Cette dernière soutient que les institutions sont créées sur la base de règles et de préférences bien données, ce qui implique que

²⁵ Irène Hors, «Les difficultés de lutte contre la corruption: l'expérience de quatre pays en développement», *Revue Tiers Monde*, 2000/161, pp.143-163.

²⁶ Michael T. Rock, Heidi Bonnett, "The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment", *World Development* (Great Britain), Vol. 32, No. 6, 2004, pp. 999–1017.

²⁷ Ejikeme Nonso Alo, "Independent Commissions in Anti-Corruption Fights: The Nigeria, Uganda and Botswana Examples, 2000-2007", *Journal of Sustainable development in Africa* (Clarion University of Pennsylvania), volume 16, No.2, 2014, pp. 47-66.

²⁸ La clarification des différentes approches institutionnalistes est tirée d'Ejikeme Nonso Alo, op.cit, pp. 49-50.

les membres n'agissent qu'en réponse à ces traits sous-jacents. Il s'ensuit que les individus qui interagissent avec les institutions, ont des préférences personnelles et bien ordonnées que ne changent point vraiment les normes et préférences institutionnelles.

Quant à la troisième école de pensée dite institutionnalisme historique, elle repose sur l'hypothèse que les décisions et les préférences retenues lors de la création d'une institution, ont des effets continus et constants sur l'encadrement des actions des membres, tout au long de la vie de ladite institution. Comme on peut le remarquer, une telle approche est de nature statique et ne peut donc rendre compte des changements qui s'opèrent au sein des institutions.

Par contre, l'institutionnalisme empirique est enraciné dans l'étude comparative et vise à analyser les différences et similitudes entre institutions. Il cherche à comprendre si les différences entre institutions relèvent de préférences politiques (*politiques*), décisionnelles ou plutôt liées à la stabilité politique. Ce faisant, l'institutionnalisme empirique s'oblige à puiser indifféremment dans l'institutionnalisme normatif, l'institutionnalisme du choix rationnel et l'institutionnalisme historique.²⁹

Se nourrissant de l'institutionnalisme empirique, la présente étude est fondée sur trois prémisses majeures:

- (1) la corruption est le résultat d'un substrat sociopolitique;
- (2) le différentiel de traitement et de résultat dans la lutte contre la corruption est proportionnel aux instruments légaux et institutionnels utilisés par les pouvoirs publics;
- (3) les expériences de Singapour et du Botswana impliquent des constantes pour l'amélioration de la lutte contre la corruption au Bénin.

Le présent travail s'appuie essentiellement sur le cadre sociopolitique et le traitement légal institutionnel de la corruption à Singapour et au Botswana (I) pour contextualiser sept constantes constitutives du *Temple de lutte contre la corruption* au Bénin : la qualité du leadership qui passe par l'affirmation d'une volonté politique forte; un cadre légal adapté; une justice impartiale et efficace; la prévention et la répression par le biais d'un organe doté de pouvoirs élargis, indépendant et incorruptible; une administration compétente; un système de rémunération attractif; et le tout chapeauté par une tolérance zéro vis-à-vis de la corruption (II).³⁰

I. Cadre sociopolitique et traitement de la corruption

L'étude de la lutte contre la corruption, pour être pertinente, ne peut s'opérer en dehors d'un cadre sociopolitique spécifique. Car, l'agent corrupteur ou corrompu est le produit de ce cadre-là, qu'il contribue à reproduire en retour. On comprend que plus qu'un quelconque particularisme

²⁹ En dehors de Ejikeme Nonso Alo, voir également André Lecours, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité », *Politique et société* (Canada), vol. 21, n° 3, 2002, 3-19.

³⁰ Bien que certaines de ces "leçons" visent les pays asiatiques, elles s'adaptent parfaitement au contexte béninois et africain. Voir Jon S.T. Quah, "Combating Corruption. Singapore-style: Lessons for Other Asian Countries", *Maryland Series in Contemporary Asian Studies* (School of Law of Maryland University), Number 2-2007 (189), pp.37-46.

culturel, la corruption est davantage le résultat de la faiblesse inhérente en l'espèce humaine, caractérisée par la cupidité, la tentation, le désir d'amasser la richesse ou d'obtenir des passe-droits, etc.³¹ C'est pourquoi, il ne saurait avoir de corruption zéro, mais des degrés de transparence qui permettent de tendre vers une corruption zéro. Ce sont donc ces différents instruments mis en place pour juguler le phénomène qui peuvent servir de matrice d'inspiration.

A. Cadre sociopolitique de Singapour et du Botswana

Singapour ou *Singapura* en sanskrit («ville du lion»)³² est une cité-Etat de l'Asie du Sud-est, d'une superficie de 700 km² seulement et une population de 5,8 millions d'habitants (2019).³³

Après avoir eu son autonomie du colon britannique en mai 1959 et tenté une courte expérience de fédération avec la Malaisie (septembre 1963-août 1965), Singapour a obtenu définitivement son indépendance le 9 août 1965. Etant donné l'exiguïté du territoire, l'absence de ressources naturelles et la vulnérabilité vis-à-vis des puissants voisins (Indonésie et Malaisie), les enjeux de survie, de prospérité et d'ordre se sont mués pour donner un style de vie politique et économique particulier à la cité-Etat.³⁴ Pour ce faire, Singapour a façonné un des modèles de gouvernement les plus efficaces et efficients du monde. Le pays est cité en exemple non seulement pour son développement économique mais aussi pour sa croissance sociale entendue en termes d'éducation, de santé, de logement, de paix sociale, d'emploi, d'infrastructures tirées par les technologies de l'information et de la communication.³⁵ De fait, ses citoyens comptent parmi les plus éduqués et les plus prospères au monde, ses fonctionnaires les plus compétents et les moins corrompus possibles.³⁶

Le Botswana («pays des Tswana», du nom de l'ethnie majoritaire) est un Etat enclavé d'Afrique australe qui compte juste 2,3 millions d'habitants pour une superficie de 567.000 km².³⁷ Initialement connu sous le nom de protectorat britannique du Bechuanaland (à partir de 1885), le royaume a, du fait de ce nouveau statut, échappé à l'annexion par les Boers d'Afrique du Sud. A partir de 1919, les Britanniques créèrent des conseils consultatifs pour associer les chefs locaux à la gestion du territoire; en 1934, c'est la fameuse *indirect rule* (administration indirecte) qui fut instituée.³⁸ Mais au Botswana, contrairement aux idées reçues, la *indirect rule* qui était venue en remplacement de l'administration parallèle sous le protectorat, visait plutôt à limiter les pouvoirs administratifs, judiciaires et fiscaux des chefs locaux, jugés trop importants.³⁹ Ce développement

³¹ *Annual Report 2014*, The Corrupt Practices Investigation Bureau, 2015, p. 5.

³² On ne comprend pas tout à fait l'origine de l'animal symbolique de Singapour qui est un lion à queue, appelé *mer lion*, l'île n'ayant pas de lions mais plutôt des tigres.

³³ <https://www.worldometers.info/world-population/singapore-population/>, accès le 15 juin 2019.

³⁴ Clark D. Neher, op.cit, p. 162.

³⁵ Bilveer Singh, op.cit, p. 105.

³⁶ Selon les données les plus récentes de la Banque Mondiale (2017), Singapour est le premier pays au monde en matière de développement du capital humain : <https://www.worldbank.org/en/country/singapore/overview>, accès le 15 juin 2019.

³⁷ <https://www.worldometers.info/world-population/botswana-population/>, accès le 15 juin 2019.

³⁸ *Dictionnaire universel Afrique*, Paris, Hachette, 1995, p. 1330.

³⁹ Daniel Compagnon, Brian Mokopagosi (dir.), *Le Botswana contemporain*, Paris, Karthala; Nairobi, IFRA, 2001, p. 55.

a favorisé l'administration du territoire sans transition, à son accession à l'indépendance le 30 septembre 1966.⁴⁰

Au regard des processus politiques, Singapour et le Botswana sont passés d'un système monolithique à un système parlementaire dit d'autoritarisme démocratique, ancré dans l'ordre et la méritocratie pour Singapour⁴¹ et le multipartisme pour le Botswana. Depuis 1959 en effet, Singapour est dirigée par un seul parti, le Parti d'Action du Peuple (*People's Action Party*, PAP) du centre-droit, bien que l'ouverture multi-partisane ait été opérée dès 1965. En dehors du père fondateur de Singapour moderne Lee Kuan Yew (1923-2015), qui a dirigé le pays de 1959 à 1990, la cité-Etat n'a connu que deux autres premiers ministres: Goh Chok Tong (1990-2004) et Lee Hsien Loong (2004 à aujourd'hui).

Cependant, la démocratie dite "limitée" de Singapour connaît une évolution de plus en plus marquée. Le classement *Democracy Index 2020*, publié par *The Economist Intelligence Unit*, place Singapour au 74^e rang et l'inscrit dans la catégorie «démocratie imparfaite», au même titre que la France (24^e), les Etats-Unis (25^e) et le Botswana (33^e).⁴²

Aussi, malgré son système démocratique, le Botswana n'a-t-il été dirigé depuis l'indépendance que par le même parti politique, le Parti Démocratique du Botswana (*Botswana Democratic Party*, BDP). Vu cette constance et le type présidentiel du système politique, seuls quatre présidents, tous issus bien entendu du BDP, se sont succédé légalement et légitimement depuis l'indépendance.⁴³

L'une des variables explicatives de l'hégémonie du PAP et du BDP dans leurs pays respectifs, est la satisfaction continue des attentes majeures des populations. Ceci est d'autant plus évident que la plupart des partis, en Asie (Parti Libéral-Démocrate au Japon, Golkar ou "Parti du Gouvernement" en Indonésie, United Malay Nationalist Organization [UMNO] en Malaisie, le Parti du Congrès en Inde, etc.)⁴⁴, comme en Afrique (le Parti Socialiste du Sénégal [PDS], le Parti Démocratique de Côte d'Ivoire [PDCI], le Parti Démocratique de Guinée [PDG], etc.),⁴⁵ ont tous perdu leur longévité hégémonique relative, que ce soit dans le cadre de systèmes monolithiques ou pluralistes. En outre, à la base de la performance du PAP et du BDP, se trouve la gouvernance démocratique qui, dans sa forme réduite, revient à la maîtrise du phénomène de corruption.

⁴⁰ Etant donné que l'indépendance a été préparée par suite de négociations avec la Grande Bretagne, on a pu parler de «divorce par consentement mutuel». Cf. Morton (F.), Ramsey (J.), *The Birth of Botswana. A History of the Bechuanaland Protectorate from 1910 to 1966*, Longman, 1997. Cité par Daniel Compagnon, Brian Mokopagosi (dir.), op.cit, p. 66.

⁴¹ Ibid.

⁴² The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2020: in sickness and in health?", accessible au: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAF-a1IMLoX6FmuqLO63x6CdcgwwQedbqdME-RsxfrbMOGw0ibDpiAS_GIOPdjRbLYYv2QVbda_GqJWC9t2DSyrgLdpzyZjEGhIChQOj8sRRupR0bQ, pp. 9-10.

⁴³ Il s'agit notamment de Seretse Khama (1966-1980); Kett Masire (1980-1998); Festus Mogae (1998-2008); Seretse Khama Ian Khama, fils du premier président (2008-2018) et Mokgweetsi Masisi (depuis avril 2018).

⁴⁴ Bilveer Singh, op.cit, p. 111.

⁴⁵ A quelques exceptions près, telles que le Parti révolutionnaire CCM en Tanzanie, le FRELIMO au Mozambique et le MPLA en Angola. L'histoire plutôt récente de l'ANC d'Afrique du Sud ne permet pas de classer ce parti au sein de ces exceptions.

Or, au moment où Singapour obtenait l'autonomie en 1959, la corruption était déjà rampante. Le phénomène avait pénétré toutes les sphères de la vie sociale de la cité, devenant ainsi un mode de vie;⁴⁶ on décrivait même ce pays comme étant miné par une "corruption systémique"⁴⁷ ou "infesté" de corruption.⁴⁸

Quant au Botswana, sa trajectoire a été un peu différente. De fait, à l'accession de ce pays à l'indépendance, la corruption n'était pas vraiment un mode de vie. Au surplus, les pressions sociales, éthiques et morales émanant de la tradition avaient encore quelque prégnance. Ceci pouvait conduire à l'illusion que culturellement, le Botswana était exempt de corruption.

Cependant, ce sont sur les mêmes substrats culturels que des déviations ont été constatées au milieu des années 1970, lorsque les recettes publiques se sont accrues de façon exponentielle, faisant basculer le pays dans l'urbanisation, à la faveur de l'exploitation des mines de diamant et autres minerais, couplée avec une aide substantielle au développement, une sorte de "prime à la démocratie".⁴⁹ On notera à ce propos, la capacité ou non des cadres législatifs, réglementaires et institutionnels à traiter efficacement le phénomène de corruption.

B. Traitement de la corruption à Singapour et au Botswana

1. Cadre législatif et réglementaire

Il ne fait l'objet d'aucun doute que Singapour et le Botswana disposent d'un cadre législatif et réglementaire très achevé en matière de lutte contre la corruption. Seulement, il y a une certaine antériorité de Singapour dans ce domaine. Dès 1871, le Code pénal a rendu la corruption illégale dans les colonies de Malacca, Penang (actuelle Malaisie) et Singapour. Mais cela était bien loin de résoudre le problème. Ainsi, 66 ans après l'entrée en vigueur du Code (décembre 1937), l'Ordonnance de Prévention de la Corruption (*Prevention of Corruption Ordinance*, "PCO") a été prise.

Cependant, les limites imposées aux pouvoirs de la police (obligation de mandat d'arrêt avant toute arrestation par exemple) et la modestie des peines (deux ans d'emprisonnement maximum et/ou 10.000 dollars singapouriens⁵⁰) étaient loin de dissuader corrupteurs et corrompus. Qui pis est, l'occupation japonaise de février 1942 à août 1945, a contribué à l'aggravation du phénomène de corruption. L'inflation rampante couplée aux bas salaires, rendait la vie extrêmement difficile pour les fonctionnaires. Dans le commerce, le "marché noir" était devenu le mode de vie par excellence. En outre, le népotisme et la corruption étaient "parfaitement acceptables" puisque tout le monde s'en remettait aux "connexions, amis et parents" pour obtenir des emplois. Aussi, l'occupant japonais avait-il recours aux pots-de-vin, au chantage et à l'extorsion pour asseoir son

⁴⁶ "Xin jia po she hui dui tan fu 'ling rong ren' zhi du hua fa zhi hua shi fan fu fang xiang" (L'institutionnalisation et la légalisation de la "tolérance zéro" est l'orientation de la lutte anti-corruption à Singapour), <http://gb.cri.cn/42071/2014/01/30/6071s4409895.htm>, accès le 03 février 2014.

⁴⁷ Yu Wenxuan, Wu Jinjin, "Fan fu bai zheng ce de qi ji: xin jia po jing yan ji dui zhong guo de qi shi" (Le miracle de la politique de lutte contre la corruption: l'expérience de Singapour et les enseignements pour la Chine), *Gong gong xing zheng lun wen* (Traité d'administration publique), Chine, 2014/5, p. 132.

⁴⁸ Koh Teck Hin, op.cit.

⁴⁹ David Sebudubudu, "The Evolving State of Corruption and Anti-Corruption Debates in Botswana: Issues of Good Governance", GIGA German Institute of Global and Area Studies, 2014, p. 5.

⁵⁰ Environ 7000 dollars américains aujourd'hui.

régime de violence et de terreur.⁵¹ Qui plus est, il a introduit le système dit *kumiai* qui consistait à organiser les fournisseurs de marchandises en réseaux de distribution monopolistique, afin de limiter les profits exorbitants et l'inflation. Mais rapidement, le *kumiai* a été récupéré par des commerçants véreux qui corrompaient les fournisseurs pour obtenir frauduleusement des stocks, transformant ainsi le système en un vaste "marché noir".⁵² On peut comprendre qu'un semblant de normalité n'ait été possible qu'après la reddition des Japonais. Ainsi la révision de la PCO en 1946 a permis de porter la peine d'emprisonnement pour cas de corruption de deux à trois ans.

A la faveur de l'autonomie concédée par la puissance coloniale et dans le cadre de sa fédération avec la Malaisie, Singapour s'est dotée d'une véritable loi anti-corruption. Il s'agit de la Loi sur la prévention de la corruption (*Prevention of Corruption Act*, "PCA") prise dès juin 1960. Les révisions subséquentes de la PCA ont visé essentiellement à renforcer les pouvoirs d'investigation et de sanction des actes de corruption. Ainsi, tant le corrupteur que le corrompu et l'éventuel intermédiaire, du secteur public comme du secteur privé, sont dans le viseur de la loi. Une large définition a été faite du terme "gratification" qui désigne en fait l'acte de corruption; il comprend: une somme d'argent, un cadeau, un prêt, des frais, une récompense, une commission, une propriété, des intérêts sur une propriété, un emploi, un poste dans un bureau, un contrat, une faveur ou un avantage de toute nature (y compris les faveurs sexuelles), une promesse de quelque gratification que ce soit, etc.⁵³

Dans le cas spécifique des fonctionnaires de l'Etat, il est introduit le concept de "présomption statutaire" par laquelle, un agent public qui reçoit une gratification de la part de quiconque a ou cherche à avoir des affaires avec l'Etat ou une structure publique, est présumé corrompu, à charge pour lui de démontrer le contraire. Aussi, le remboursement à l'Etat, de l'intégralité du montant indûment encaissé ne dispense-t-il pas de la peine d'emprisonnement prévue par la loi.

Par ailleurs, la PCA rejette expressément les gratifications qui seraient coutumières de certaines professions ou milieux d'affaires. C'est pourquoi, même les fameux "paquets rouges" contenant de petites sommes d'argent qui se distribuent entre proches lors de la Fête du Printemps chinoise, peuvent tomber sous le coup de la PCA, selon que le montant offert soit symbolique ou non et que le moment soit ou non approprié.⁵⁴ Les peines sont variables, mais l'amende tourne généralement autour de 100.000 dollars de Singapour, soit 77.000 dollars américains⁵⁵ (42 millions de francs CFA environ) et/ou cinq à sept ans de prison.⁵⁶ En cas de pot-de-vin déjà encaissé, le coupable rembourse intégralement à l'Etat le montant reçu, tout en s'acquittant de l'amende, sans préjudice de la peine privative⁵⁷ (Sections 6 à 10 & 12 à 13). Les députés sont frappés à peu près des mêmes amendes et peines, sauf qu'ils sont directement jugés par leurs pairs.

⁵¹ Jon S.T. Quah (2007), op.cit, p.13.

⁵² Jon S.T. Quah, "Curbing Corruption in Singapore: The Importance of Political Will, Expertise, Enforcement, and Context", disponible à: www.ied.edu.hk, p.6.

⁵³ Ing Loong Yang et al, "Singapore", in Jonathan Pickworth, Deborah Williams (eds.), *Bribery and Corruption*, Global Legal Group, First edition, 2013, p.160.

⁵⁴ Ing Loong Yang et al, op. cit, p.161.

⁵⁵ Pour un taux de change constant de un dollar américain pour 1,3 dollar de Singapour.

⁵⁶ Pour un taux de change constant d'un dollar pour 550 franc CFA. Aussi, la peine de sept ans est-elle infligée dans les cas de fraude en matière de marché public et à l'encontre des députés coupables de corruption.

⁵⁷ Sauf en cas de libération sous caution.

Aussi, la loi punit-elle les "gratifications sexuelles" au bénéfice d'un agent public, en échange de services quelconques. C'est ainsi qu'en juin 2012, le Chef des Forces de Défense Civile de Singapour (*Singapore Civil Defence Force, SCDF*), M. Peter Lim, a été condamné à six mois de prison, pour avoir eu des rendez-vous d'amour avec Mme Pang, la directrice générale d'une société de TIC qui était en relation d'affaires avec la SCDF. En juillet de la même année, le Professeur de droit de la *National University of Singapore*, M. Tey Tsun Hang, a été condamné à cinq mois de prison, pour avoir obtenu des "gratifications sexuelles" et des dons de son ancienne étudiante, en échange de notes de faveur.⁵⁸

En dehors de la PCA, il y a la Loi sur la corruption, le trafic de drogue et autres crimes graves (ou Confiscation des bénéfices), encore appelée *Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act* ou CDSA, qui est entrée en vigueur en 1999. Le principe majeur lié à la CDSA est d'assurer que la corruption ne paye pas. La confiscation touche non seulement au produit de la corruption (argent et biens matériels), mais également, à celui de la drogue et d'autres crimes analogues; l'essentiel étant de faire en sorte que les coupables ne bénéficient pas des fruits de la corruption.⁵⁹

Par ailleurs, ayant ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption, Singapour s'en sert comme cadre approprié pour poursuivre ses ressortissants indéliques vivant à l'étranger et autres étrangers qui sont liés à l'île par quelque affaire.

Quant au Botswana, il n'est entré de plain-pied dans le phénomène de corruption que relativement tardivement. Mais cela n'en fait pas un pays où l'arsenal juridique soit moins élaboré en la matière. De fait, les cas de corruption les plus sérieux ne se sont produits qu'en 1990; ils ont été portés à la connaissance du public à la suite de la mise sur pied par le Président Kett Masire, de trois commissions d'enquête chargées de faire la lumière sur des passations de marché frauduleux dans l'enseignement primaire –qui a coûté à l'Etat 15 millions de dollars américains de manque à gagner–, les domaines et l'immobilier.⁶⁰

Ces scandales ont accéléré la prise de la Loi sur la corruption et les crimes économiques (*Corruption and Economic Crime Act, CECA*) en août 1994, révisée en 2013. On peut comprendre que c'est à dessein que la CECA offre un éventail définitionnel assez large de la corruption, afin qu'aucun acte délictueux ne lui échappe. En effet, les sections 23 à 35 détaillent les multiples dimensions de la corruption ainsi qu'il suit: la corruption pour ou par un agent public, la corruption au regard d'une transaction officielle, l'acceptation par un agent public d'un pot-de-vin après le service rendu, la promesse de pot-de-vin à un agent public une fois le service rendu, les transactions de corruption par ou avec un agent public, le pot-de-vin lié au retrait d'un appel d'offre, le conflit d'intérêt, le pot-de-vin relatif à la vente aux enchères, la fraude liée aux biens publics, l'enrichissement illicite, etc. Le régime pénal relatif à ces différentes infractions ou crimes est de

⁵⁸ "Bribery and Corruption", op. cit, p.163.

⁵⁹ Koh Teck Hin (Directeur des opérations du CPIB), "National Anti-Corruption Strategy: The Singapore Experience", *Resource Material Series*, No. 86, p.98.

⁶⁰ Alan Doig, Stephen Riley, "Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries", in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York, United Nations Development Programme, 1998, pp.50-51. Aussi, Melvin L.M. Mbaog, GG Comboni, "Promotion of Good Governance and Combating Corruption and Maladministration: the case of Botswana", *Law, Democracy & Development*, April 2008, pp.62-63.

10 ans de prison au maximum et une amende n'excédant pas 500.000 Pula du Botswana (BWP), soit 47.000 dollars américains ou 25 millions de francs CFA environ (Section 35 de la CECA).⁶¹

En dehors de la CECA, l'arsenal juridique du Botswana comprend d'autres instruments relatifs à la lutte contre la corruption:

- le Code pénal de juin 1964, notamment: la Section 99 qui traite de la corruption officielle, la Section 100 qui traite de l'extorsion commise par un agent public et la Section 101 qui traite de l'acceptation de bien matériel par un agent public, en échange d'un service;
- les Régulations bancaires (contre le blanchiment d'argent) ou *Banking (Anti- Money Laundering Regulations)* d'avril 2003. Elles astreignent les banques à une coopération avec les organes de lutte contre le blanchiment d'argent (la DCEC, la police, le service des revenus et la banque centrale), visant la mise à disposition de toute information relative au blanchiment d'argent par tout déposant, quelle que soit sa qualité;
- la Loi sur l'argent du crime grave (*Proceeds of Serious Crime*) de novembre 1990, qui permet d'empêcher qu'un coupable d'acte de corruption ou de blanchiment d'argent jouisse des fruits de ses forfaitures.
- la Loi sur l'assistance mutuelle juridique en matière criminelle (*Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act*), qui permet d'appliquer le dispositif de lutte contre la corruption en partenariat avec d'autres pays.

La centralité de la CECA au sein dudit dispositif, réside non seulement dans l'édiction des règles de prévention et de sanction des actes de corruption, mais également, dans la mise en place de la Direction de lutte contre la corruption et les crimes économiques (*Directorate on Corruption and Economic Crime*, DCEC). D'un point de vue définitionnel, la CECA du Botswana a beaucoup de traits communs avec la PCA de Singapour. C'est-à-dire que l'acte de corruption et/ou de crimes économiques, pour qu'il soit appréhendé dans ses multiples facettes, est conçu dans un sens très large. Par exemple, dans le cas du pot-de-vin, l'acte peut être jugé de corruption, non seulement quand il est antérieur au service rendu, mais également postérieur (article 26 du CECA et section 6 (a) du PCA).

2. Cadre institutionnel d'opérationnalisation

A Singapour, il y a essentiellement cinq (5) structures qui sont chargées d'appliquer les instruments législatifs et réglementaires relatifs à la lutte contre la corruption. Il s'agit du Bureau d'Investigation des Pratiques de Corruption (*Corrupt Practices Investigation Bureau*, "CPIB"), des Chambres du Procureur Général (*Attorney-General's Chambers*, "AGC"), du Département des Affaires Commerciales (*Commercial Affairs Department*, "CAD"), de l'Autorité Monétaire de Singapour (*Monetary Authority of Singapore*, "MAS") et de la Bourse de Singapour (*The Singapore Exchange Limited*, "SGX").⁶²

⁶¹ Un dollar américain pour un taux constant de 10,6 PBW.

⁶² Ing Loong Yang et al, op. cit, p.162.

Le Département des Affaires Commerciales (CAD) est surtout qualifié pour connaître des cas de blanchiment d'argent, du financement terroriste et des fraudes impliquant notamment les cols blancs. Sa Division d'investigation financière (*Financial Investigation Division*) est compétente pour lutter contre le blanchiment d'argent à Singapour et travaille en étroite collaboration avec les institutions bancaires nationales et internationales.

Le CPIB et le CAD n'ont pas pouvoir de poursuite. Cette dernière est dévolue au Procureur Général, notamment par le biais de sa Division des Crimes Economiques et de la Gouvernance (*Economic Crimes and Governance Division*, "EGD"). Le rôle de l'EGD est d'évaluer les preuves fournies lors des investigations conduites par le CPIB et le CAD, de donner des avis légaux à ces institutions chargées de faire appliquer la loi et, si nécessaire, conduire des investigations complémentaires. Mais la poursuite de tous crimes tombant sous le coup de la PCA et autres réglementations issues des investigations du CPIB, est dévolue à la Direction des affaires de Corruption, également logée dans les Chambres du Procureur Général.⁶³

L'Autorité Monétaire de Singapour (MAS) est l'équivalente de la banque centrale du pays. Elle est le principal superviseur et régulateur des services financiers du pays. Quant à la Bourse de Singapour (SGX), elle supervise le respect des Règles de cotation (*Listing rules*) par les sociétés cotées en bourse. Au regard d'activités illégales ou de pots-de-vin, la MAS et le SGX peuvent engager à l'encontre des institutions financières et les sociétés cotées, des interrogatoires et autres actions spécifiques séparés.⁶⁴

Parmi toutes les institutions précitées, la plus influente est assurément le CPIB qui a été créé en 1952. Tirant sa légitimité de la constitution du pays, cette institution est chargée de connaître des actes de corruption, tant dans le secteur public que privé.⁶⁵ Dans le secteur privé, le CPIB vise surtout les actes délictueux d'acceptation ou de paiement de commissions illégales ou de pots-de-vin. En outre, cet organe jouit de pouvoirs d'investigation élargis, notamment ceux relatifs à l'interrogatoire de n'importe quel suspect, la vérification de comptes (après autorisation du procureur de la république), l'investigation des cas de tricherie et des crimes commerciaux, en dehors bien sûr des actes typiquement de corruption.

C'est pourquoi, le CPIB est placé directement sous l'autorité du Premier ministre. Mais il jouit d'une indépendance fonctionnelle qui lui permet de contourner le Premier ministre, lorsque ce dernier refuse de donner son feu vert pour l'ouverture d'une enquête de corruption: le CPIB peut obtenir le quitus du Président qui est élu au même titre que le Premier ministre, bien que jouant un rôle plutôt honorifique.⁶⁶ Ceci implique que même le Premier ministre peut être directement investigué, le cas échéant. En outre, comme l'institution l'affiche sur sa page web, sa mission est de combattre la corruption à travers des actions rapides et sûres, fermes mais justes; sa vision est d'être un organe anti-corruption qui inspire l'intégrité et fait respecter la bonne gouvernance, pour l'avènement d'une nation exempte de corruption; ses valeurs sont: l'intégrité, le travail d'équipe et le sens du devoir.⁶⁷

⁶³ Ing Loong Yang et al, op. cit, p. 163.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid, p.162.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ <https://www.cpiib.gov.sg/about-cpiib/mission-vision-core-values>, accès le 03 mars 2021.

La forte volonté politique qui a sous-tendue la mise en place du CPIB a conféré à ce dernier une forte autorité et une grande confiance. En appliquant la loi indifféremment et sans considération du statut du prévenu, le CPIB a assis une forte notoriété autour de son image. En 1975 déjà, un ministre issu du parti au pouvoir, le PAP, Wee Toon Boon, a été poursuivi pour fait de corruption.⁶⁸

Les performances du CPIB sont largement un reflet de la qualité de la lutte contre la corruption à Singapour. Ainsi les taux d'achèvement des dossiers d'investigation sont respectivement de 77% en 2014, 85% en 2015, 80% en 2016, 84% en 2017 et 80% en 2018. Ceci représente un niveau d'exécution très appréciable, lorsqu'on considère que la plupart des dossiers soumis à investigation, quelle que soit leur complexité, sont bouclés avant la fin de l'année de soumission.⁶⁹ Le taux de condamnation (en excluant les retraits de plaintes) après bouclage de l'investigation et confirmation de l'acte de corruption, reste très élevé: il était de 96% en 2014, 97% en 2015, 100% en 2016, 99% en 2017 et 99% en 2018.⁷⁰ Aussi, mis à part l'année 2015, l'évolution du traitement de la corruption se remarque à travers la réduction sensible de plaintes y relatives : 418 (dont 136 nouvelles) en 2014, 475 (152 nouvelles) en 2015, 447(118 nouvelles) en 2016, 368 (103 nouvelles) en 2017 et 358 (107 nouvelles) en 2018, soit une baisse de 14,3% sur les plaintes en général (21,3% des nouvelles) sur la période.⁷¹ En outre, dans le secteur public, la corruption est plutôt résiduelle. Le secteur privé reste le nid de manifestation de la corruption à hauteur de 90% environ.⁷²

Au Botswana, l'équivalent du CPIB est la Direction de lutte contre la corruption et les crimes économiques ou *Directorate on Corruption and Economic Crime* (DCEC). Instituée par la CECA, elle est devenue opérationnelle dès septembre 1994. Pour remplir sa mission, l'organe a adopté une stratégie à trois dimensions:⁷³

(1) *l'investigation* qui consiste à mener des enquêtes suite à une dénonciation ou soupçon de corruption, de crime économique ou de transactions financières. Lorsque les preuves réunies sont jugées suffisantes, le dossier est soumis à la Direction des poursuites publiques (*Directorate of Public Prosecutions*) pour vérification et poursuite;

(2) *la prévention* qui repose sur l'audit institutionnel et des systèmes liés aux structures gouvernementales et parapubliques, en vue de détecter les failles et autres faiblesses qui peuvent favoriser la corruption.

(3) *l'éducation publique* dont la division qui en est chargée parcourt le pays régulièrement pour entretenir le public du phénomène de corruption et solliciter le soutien populaire. Cette

⁶⁸ Koh Teck Hin, "National Anti-Corruption Strategy: The Singapore Experience", op. cit, p.96.

⁶⁹ "The Corrupt Practices Investigation Bureau Press Release: Corruption Statistics 2018",

<https://www.cpi.gov.sg/annual-statistics-report>, accès le 03 mars 2021.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Portail de la DCEC sur le site officiel du gouvernement:

www.gov.bw/en/Ministries-Authorities/Ministries/State-President/Department-of-Corruption-and-Economic-Crime-DCEC/About-the-DCEC1/Overview-of-the-DCEC, accès le 20 mars 2016. Aussi, *Botswana Notes and Records*, Vol. 35 (2003), pp. 125-139.

division marque également sa présence lors des événements forains et fait des communications sur invitation.

De fait, la DCEC a été davantage créée sur le modèle de Hong Kong dont le pivot est la Commission indépendante contre la corruption, la *Independent Commission Against Corruption* (ICAC). Cette dernière est largement reconnue pour son efficacité contre la corruption.⁷⁴ Mais, comme son nom l'indique, la DCEC a cette particularité qu'elle ne se limite pas aux actes de corruption, mais connaît également des crimes économiques.

Sur le plan opérationnel, la DCEC est dotée d'un personnel de 294 agents permanents, dont 76 enquêteurs qualifiés et 11 conseillers juridiques.⁷⁵ Ainsi en personnel, la DCEC fait deux fois celui du CPIB qui, bien que limité à 13 en 1952, s'est plafonné à 138 agents en 2011 (l'organe similaire ICA de Hong Kong compte 1194 agents).⁷⁶ Le choix de Singapour pour un personnel relativement réduit, mais très qualifié, s'explique par le fait que le CPIB utilise en partie les services de la Primature et que la loi l'autorise à solliciter la coopération, tant dans le secteur public que privé. Par contre, quand on compare les deux budgets, celui du Botswana est actuellement de 9,46 millions de dollars (5,6 milliards de francs FCFA), représentant 0,06% environ du PIB du pays en 2014.⁷⁷ Pour ce qui concerne le CPIB, son budget n'était que d'un million de dollars de Singapour (moins de 770.000 dollars américains) en 1978,⁷⁸ mais il a été multiplié par 34 en 2011 pour s'établir à 34 millions de dollars de Singapour⁷⁹ (26 millions de dollars américains environ). Bien qu'en terme réel, ce montant soit plus de 3,5 fois supérieur au budget de la DCEC, il ne représente que 0,007% du PIB de Singapour.⁸⁰ On peut en dégager que pour l'atteinte de ses objectifs, le CPIB se veut une institution non seulement efficace, mais également efficiente.

Quant au taux de condamnation après les investigations de la DCEC, il était déjà de 84% en 1999.⁸¹ Ceci dénote d'un niveau de performance relativement élevé. Par contre, on note ces dernières années, une recrudescence du phénomène de corruption au sein même de la classe dirigeante. Le tableau ci-après qui résume les résultats d'un sondage effectué par Afro baromètre, édifie davantage ce constat.

⁷⁴ David Sebudubudu, "Corruption and its Control in Botswana", <<http://www.jstor.org/stable/40980345>>, accès le 11 mars 2015; également disponible dans le document d'archives: *Botswana Notes and Records*, Vol. 35 (2003), pp. 125-139.

⁷⁵ Jon S.T. Quah (2007), op. cit, p.22.

⁷⁶ Jon S.T. Quah, "Curbing Corruption in Singapore: The Importance of Political Will, Expertise, Enforcement, and Context", op. cit, p. 10.

⁷⁷ <<https://www.acauthorities.org/country/bw>>, accès le 15 mars 2016. Le montant donné par cette source est de 6,76 millions de livres sterling. Nous avons appliqué une parité de la livre au dollar de 1 pour 0,7. Aussi, selon la Banque Mondiale, le PIB du Botswana était de 15,81 milliards de dollars en 2014. Cf. <<http://data.worldbank.org/country/botswana>>.

⁷⁸ Pour un taux de change constant de un dollar américain pour 1,3 dollar de Singapour.

⁷⁹ Jon S.T. Quah, "Curbing Corruption in Singapore: The Importance of Political Will, Expertise, Enforcement, and Context", op. cit, p. 11.

⁸⁰ Le PIB de Singapour était de 326.8 milliards de dollars en 2011. Cf. *Economic Survey of Singapore 2011*, Ministry of Trade and Industry, Singapore, February 2012, p.i.

⁸¹ "Botswana's Approach to Fighting Corruption and Economic Crime", <<http://www.icac.org.hk/news/ISSUE1/content.asp?chapter-4>>, accès le 15 mars 2016.

Tableau 1: Perceptions de la corruption au Botswana, 2002-2012 (en pourcentage)

Institution	Evolution		
	2008	2012	2008-2012
Présidence	40	61	+21
Députés	59	75	+16
Hauts fonctionnaires	68	83	+15
Conseillers d'Etat	59	74	+15
Police	67	81	+14
Fonctionnaires du service des impôts	49	54	+5
Juges & magistrats	41	50	+9

Source: David Sebudubudu (2014, op. cit, p.9), sur la base des données fournies par Afrobaromètre.

Le Tableau 1 indique que le niveau de perception de la corruption a une tendance ascendante très marquée dans toutes les sept institutions. Chose curieuse, c'est la présidence de la république dont dépend la DCEC, qui connaît le niveau de perception le plus élevé (21%). Les députés, les hauts fonctionnaires, les conseillers d'Etat et les policiers sont également perçus comme les plus corrompus. Ceci est corrélé ne serait-ce qu'en partie par le glissement que le Botswana a connu dans le classement de Transparency International dans la période considérée (de 26^e au début des années 2000 à 36^e et 37^e en 2008 et 2009 respectivement).⁸²

En comparant les performances des deux pays sur une décennie environ (Tableau 2), on remarque que Singapour s'est maintenue dans le peloton de tête, pouvant même se targuer de la première place (ex aequo avec le Danemark et la Nouvelle Zélande) en 2010.⁸³ Le bémol ici également est que, malgré son maintien dans le top dix, le pays a tout de même subi un glissement qui l'a fait basculer sur quatre ans, dans la seconde moitié du top dix (2014-2017).

Tableau 2: Classement IPC de Singapour et du Botswana (2012-2020)

Année	Singapour	Botswana	Année	Singapour	Botswana
-------	-----------	----------	-------	-----------	----------

⁸² Toutes choses restant égales par ailleurs, bien qu'Amnesty International ait revu ses évaluations à partir de 2012 en ne considérant que les nouveaux paramètres, pour les besoins de l'analyse, l'on peut toujours considérer les données antérieures.

⁸³ *Corruption Perception Index* 2010, accessible à : <https://www.transparency.org/en/cpi/2010>.

	<i>Score/100</i>	<i>Rang</i>	<i>Score/100</i>	<i>Rang</i>		<i>Rang</i>	<i>Score/100</i>	<i>Rang</i>	<i>Score/100</i>
2012	87	5 ^e	65	30 ^e	2017	84	6 ^e	61	34 ^e
2013	86	5 ^e	64	30 ^e	2018	85	3 ^e	61	34 ^e
2014	84	7 ^e	63	31 ^e	2019	85	4 ^e	61	34 ^e
2015	85	8 ^e	63	28 ^e	2020	85	3 ^e	60	35 ^e
2016	84	7 ^e	60	35 ^e					

Source des données: Transparency International, *Corruption Perceptions Index*.⁸⁴

Grosso modo, sur les neuf ans considérés, les deux pays ont tenu leurs rangs respectifs dans le classement mondial. Par contre, on peut expliquer la contre-performance relative de Singapour, notamment entre 2014 et 2017, par un certain reflux du CPIB qui s'est traduit par des scandales dont celui découvert au sein-même du CPIB en février 2014. Il s'agit du cas largement médiatisé de l'ancien assistant du Directeur du CPIB, Edwin Yeo Seow Hiong, qui avait travaillé au sein de l'institution pendant 15 ans. Les investigations ont prouvé que M. Yeo a détourné une somme de 1,75 millions de dollars de Singapour (1,34 millions de dollars américains, soit plus de 800 millions de francs CFA), entre 2009 et 2012. Jugé, il a été condamné à dix ans de prison ferme et sommé de rembourser le montant détourné.⁸⁵ Ce scandale a donné l'impression que le verre n'était pas totalement extirpé du fruit.

Au demeurant, le manque d'indépendance totale du CPIB par rapport à la primature –sans que depuis une cinquantaine d'années, cela n'implique pour autant l'immixtion du politique dans le technique–, en fait un organe difficilement transposable dans d'autres contextes. C'est le cas des pays ou territoires asiatiques où les administrations subissent à des degrés divers l'influence des politiques (Malaisie, Philippines, Thaïlande, Taiwan, Indonésie, Inde, etc.); le modèle du CPIB leur paraît dans sa forme peu attractif.⁸⁶ On pourrait dire la même chose de la plupart des Etats africains. Seulement, dans le cadre de la présente étude, il ne s'agit pas de transposer un modèle, mais de s'en inspirer et de retenir les constantes.

De même, le Botswana a connu des hauts de 2012 à 2015 avant d'amorcer un glissement à partir de 2016, se stabilisant depuis cette année à la lisière des 35 meilleurs. Dans l'absolu, ce n'est pas un score honorable. Mais ce qui est remarquable au niveau de ce pays, ce sont ses efforts de maintien au niveau mondial le plus élevé possible ; c'est d'ailleurs ce qui en a fait le meilleur sur le plan africain pendant près d'un quart de siècle, malgré les nombreuses poches d'imperfection.

⁸⁴ Pour rechercher les indices de 2012 par exemple : < https://images.transparencycdn.org/images/2012_CPI_EN.pdf>.

⁸⁵ "Former CPIB assistant director jailed 10 years", <www.channelnewsasia.com/news/singapore/former-cpib-assistant/1006450.html>, accès le 07 mars 2016.

⁸⁶ Jon S.T. Quah (2007), op. cit, p.84.

L'analyse du contexte sociopolitique et légal-institutionnel des expériences de lutte contre la corruption à Singapour et au Botswana, permet de dégager des constantes qui pourraient contribuer à faire accélérer la marche du Bénin vers des destinations meilleures dans ce domaine.

II. Les implications pour le Bénin

A l'instar de la plupart des Etats africains, l'économie béninoise est largement plombée par le phénomène de corruption. C'est une endémie qui n'épargne paradoxalement aucun régime politique ni aucune couche sociale. Avant d'établir les implications des expériences de Singapour et du Botswana pour le Bénin (B), il importe de cerner le phénomène dans sa triple dimension sociopolitique, juridique et institutionnelle (A).

A. Le phénomène de corruption au Bénin

1. Le contexte sociopolitique

En réfutant la thèse selon laquelle la corruption serait intrinsèquement caractéristique de certaines cultures, la présente étude soutient que le phénomène de corruption est plutôt favorisé par les conditions sociopolitiques. Dans le contexte béninois, les conditions sociopolitiques qui ont favorisé les habitudes de corruption, notamment au regard du bien public, se résument dans cette acception de Prudent Victor Topanou: «...contrairement aux sociétés occidentales qui ont développé un individualisme positif qui consiste en une autonomisation de l'individu et en une institutionnalisation de la solidarité à l'échelle nationale, les sociétés béninoises, elles, ont développé un individualisme contre l'Etat et une solidarité au mieux communautariste quand elle n'est pas carrément clanique, voire familiale; les Béninois sont certes solidaires mais au mieux, dans le cadre communautaire et au pire, dans les cadres familiaux, claniques et dans tous les cas jamais au-delà à savoir sur le plan national.»⁸⁷ Sans forcément lier une telle situation, comme l'entend Prudent V. Topanou, à «l'état de *bo*»⁸⁸, il s'en dégage les implications suivantes: l'Etat est perçu d'une part, négativement, comme un bourreau et un rouleau compresseur (étant donné son passé successivement esclavagiste –du 16^e au 19^e siècle–, colonial répressif –du 19^e au 20^e siècle– et néocolonial dictateur et répressif des trente premières années postindépendance); d'autre part, l'Etat béninois est perçu péjorativement comme un gâteau dont chaque citoyen, lorsqu'il en a l'opportunité, peut se servir.⁸⁹ La perception péjorative est renforcée par la conviction au sein des populations, que les hommes politiques eux-mêmes n'ont aucun sens de l'Etat et que leur principal point de convergence est de se servir de leurs postes respectifs de responsabilité comme de simples sinécures. Il s'en dégage la problématique de la redistribution de la richesse nationale «qui s'appuie sur la corruption institutionnalisée». Cette dernière, comme l'a souligné Topanou, s'appuie sur deux principes: le partage ethnique du pouvoir et l'impunité.⁹⁰ La preuve de l'impunité est qu'après plus d'un quart de siècle de pratique démocratique, et malgré les innombrables scandales financiers

⁸⁷ Prudent Victor Topanou, *Introduction à la sociologie politique du Bénin*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 29.

⁸⁸ Néologisme qui fait un parallèle avec «l'état de nature» de Thomas Hobbes. Pour Topanou, «l'état de *bo*» est «entendu comme étant l'état social caractérisé par une véritable jungle où la sécurité individuelle et collective des citoyens est assurée par des personnes physiques privées et non par un organe impersonnel au service de l'intérêt général». C'est le résultat de pratiques endogènes offensives («Bo») et défensives («Glo»). Ibid, p. 24.

⁸⁹ Prudent Victor Topanou, op. cit, p. 32.

⁹⁰ Ibid, p. 38.

et économiques, aucun membre de gouvernement n'a jamais comparu devant la Haute Cour de Justice.⁹¹

En décrivant le système français qui prêterait beaucoup de flanc à la corruption, Yves Mény semble parler également pour le Bénin, comme s'il est en symbiose avec Prudent V. Topanou: "Le système [...] est fondé sur la méfiance et fonctionne à la corruption des règles, c'est-à-dire leur violation et leur détournement. Ce mode de fonctionnement, étant donné les rigidités du système, devient une *nécessité fonctionnelle* absolue. L'Etat serait bloqué si ses agents ne recouraient pas de façon systématique et quotidienne à ce genre de pratiques et d'interprétations. D'où, bien entendu, la tendance naturelle à légitimer ces comportements: le vice devient vertu puisque lui seul permet de faire tourner la machine de manière à peu près satisfaisante" (sic).⁹²

Si nous rapportons ces différents tableaux à ceux de Singapour pré et post indépendant, le constant d'un point de vue diagnostique, est quasiment le même. Il y a donc que la corruption est le fait de mauvaises pratiques sociales que les pouvoirs publics n'arrivent pas ou ne veulent pas juguler, parce qu'ils font partie du problème.

2. Cadre légal-institutionnel

Depuis la «Conférence nationale des forces vives» de février 1990,⁹³ la lutte contre la corruption a longtemps souffert de l'absence d'instruments législatifs conséquents. Mais ce vide a été comblé le 30 août 2011, grâce au vote de la loi n° 2011-20 «portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin», promulguée le 12 octobre 2011. Son application a été facilitée par la prise de plusieurs décrets dont celui «portant conditions de protection spéciale des dénonciateurs, des témoins, des experts et victimes des actes de corruption» (décret n° 2013-122).

Bien que la loi n° 2011-20 n'ait pas défini explicitement le concept de corruption, elle en a cerné les différents aspects en associant les infractions connexes, telles que: agir sans droit, le blanchiment de capitaux, la cavalerie, le conflit d'intérêts, l'enrichissement illicite, l'escroquerie, la pornographie infantine et le recel (article 2). Ce qui peut paraître étonnant est que le régime

⁹¹ Il serait fastidieux d'établir la liste des scandales financiers et économiques de l'ère du «Renouveau démocratique», amorcée depuis la Conférence nationale qui s'est achevée le 28 février 1990. Wilfrid Hervé Adoun et François K. Awoudo ont publié deux livres qui rendent compte de façon plus ou moins exhaustive de ces scandales. Voir Wilfrid Hervé Adoun, François K. Awoudo, *Bénin: une démocratie prisonnière de la corruption -Investigation sur des faits et scandales de 1990 à 2006. Dossiers classés Tome 1*, Cotonou (Bénin), Friedrich Ebert Stiftung, 2007, 386p; le tome 2 de cette série est paru fin 2016 et couvre la période dite du Changement (2006-2016). Au nombre du énième scandale, figure le tristement célèbre dossier dit du Projet PPEA2 d'une valeur de 3 millions d'euros, entièrement financé par les Pays-Bas et destiné à l'adduction d'eau dans localités déshéritées. Ce montant a été détourné par les cadres et autres complices du ministère en charge de l'énergie et de l'hydraulique, alors dirigé par M. Barthélémy Kassa. Devenu député, ses collègues ont voté contre la levée de son immunité parlementaire en août 2015, à la suite d'une enquête internationale conduite par le cabinet KROLL, qui indiquait clairement que le ministre était informé des opérations de détournement en temps réel, mais n'avait rien fait pour les empêcher.

⁹² Yves Mény, op. cit, p. 18.

⁹³ On notera que le régime révolutionnaire (1972-1990) a échoué, entre autres, parce que la corruption a gangréné le système. Bien que le Discours Programme du 30 novembre 1972 ait fait de l'éradication de la corruption une des missions essentielles de la Révolution naissante, les fruits n'ont jamais pu porter la promesse des fleurs.

pénal de la loi 2011-20 est encore plus strict que ceux du Botswana et de Singapour. En effet, pour tout acte de corruption de valeur inférieure à un million (1.000.000) de francs CFA par un agent public national, la peine est de cinq (05) à dix (10) ans d'emprisonnement et une amende équivalant au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende ne soit inférieure à un million (1.000.00) de francs. Lorsque l'acte de corruption a une valeur supérieure ou égale à dix millions (10.000.000) de francs, «la peine est la réclusion criminelle à temps de dix (10) ans à vingt (20) ans» et la réclusion criminelle à perpétuité lorsque cette valeur est supérieure ou égale à cent millions (100.000.000) de francs CFA (article 40). Aussi, la même peine est-elle appliquée au corrupteur (article 41).

Dans le cas des juges, magistrats, auxiliaires de justice, autorités administratives ou judiciaires, tout agent tenant un livre comptable ou recouvrant les impôts de l'Etat, toute personne élue, etc., «la peine encourue est de dix (10) ans à vingt (20) ans de réclusion et une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à cinq millions (5.000.000) de francs» (article 42). De même, les peines sont appliquées ou même aggravées (par exemple, l'amende minimum est de cinq millions de francs), lorsque l'acte de corruption vise un agent public étranger ou si c'est ce dernier qui est coupable de corruption active (article 43).

Les cas de détournement et d'usage illicite des biens publics ou privés exposent généralement à des amendes au moins égales aux montants détournés. Seulement, les peines sont amoindries par rapport aux cas de corruption: un (01) an à cinq (5) ans d'emprisonnement pour tout montant détourné inférieur ou égal à un million (1.000.000) de francs; cinq (05) à dix (10) ans pour tout montant détourné inférieur ou égal à dix millions (10.000.000) de francs; dix (10) à vingt (20) ans pour tout montant détourné inférieur ou égal à cent millions (100.000.000) de francs: la réclusion criminelle à perpétuité pour tout montant détourné supérieur à cent millions (100.000.000) de francs (article 45).

Du point de vue institutionnel, le Bénin a expérimenté depuis 1990, une panoplie d'instruments de lutte contre la corruption: les contrôles internes dans les administrations (par exemple les directions de vérification interne et les intendants militaires nommés auditeurs internes dans les entreprises publiques entre 2011 et 2016), les inspections générales des ministères, les commissions ad hoc de vérification, les organes gouvernementaux de lutte contre la corruption⁹⁴, etc.

C'est à la faveur de la loi 2011-20 que l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) a été instituée. Cette dernière est, entre autres, chargée de: (1) dénoncer au procureur de la République, les cas de corruption ou infractions connexes dont elle est saisie; (2) proposer aux administrations, des réformes visant à corriger les procédures ou pratiques qui favorisent la corruption; (3) dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne physique ou morale et éduquer la population dans ce sens; (4) prêter son concours aux autorités judiciaires qui en font la demande.

⁹⁴ Il s'agit par exemple, de la Cellule de moralisation de la vie publique sous Mathieu Kérékou II (1996-2006), de l'Autorité de lutte contre la corruption créée par la loi 2011-20 du 30 août 2011, du Bureau de l'auditeur général mis en place par Yayi Boni et dissout par Patrice Talon quelque trois semaines après sa prise de fonction le 06 avril 2016.

Cependant, l'expérience de l'ANLC n'a été que de courte durée. Car, au titre des réformes institutionnelles opérées par le président Patrice Talon depuis avril 2016, cet organe a été purement et simplement supprimé.

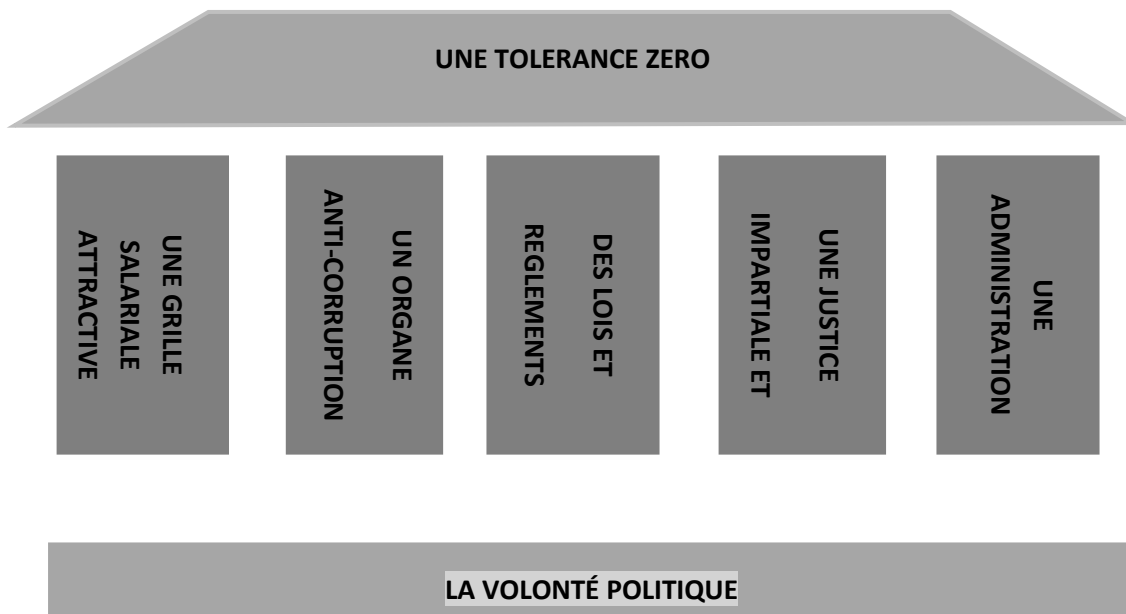
Comme le classement du Bénin au titre de l'IPC l'atteste depuis des décennies, un cadre légal-institutionnel qui n'est pas pleinement opérationnel ne peut infléchir la tendance inflationniste de la corruption. En la matière, l'étude des cas singapourien et botswanais nous donne une illustration convaincante des outils qui fonctionnent.

B. Adapter les "modèles" singapourien et botswanais au contexte béninois

Notre étude n'ayant pas pour vocation de transposer des modèles de lutte contre la corruption, mais plutôt, d'analyser dans une dynamique comparative, les processus d'affranchissement du joug de la corruption, il s'en dégage naturellement des implications pour un pays tel que le Bénin, qui ploie toujours sous le poids de ce phénomène. Il s'agira donc de restituer les grands axes qui ont fait l'objet du succès de Singapour et du Botswana, afin d'en établir les implications pratiques.

Bien que la Figure 1 ait été conçue en partie pour refléter l'architecture de la lutte anti-corruption à Singapour, elle est parfaitement compatible avec l'expérience du Botswana, comme nous l'avons élucidée. Elle est proposée avec quelques variantes pour s'adapter au contexte du Bénin. Il s'agit du Temple de lutte contre la corruption.

Figure 1: Le Temple de lutte contre la corruption



Adapté de Koh Teck Hin, "National Anti-Corruption Strategy: The Singapore Experience", op. cit, p. 96.

Comme il l'apparaît, le Temple de lutte contre la corruption est une forme de construction ayant régulièrement une fondation, cinq piliers qui la soutiennent et un toit.

1. La volonté politique

Il est une évidence que la fondation d'une lutte véritable contre la corruption reste l'engagement et le soutien des acteurs clés: la volonté politique.⁹⁵ Cette dernière se crée sur la base de la coalition qui se constitue derrière l'idée de changement. A l'instar de ce qui se passe sur le plan de la gestion des organisations, les pressions qui créent un changement d'attitude sont à la fois internes et externes. Mais, comme on peut le noter dans l'un des manuels de travail du Conseil de l'Europe, «pour être durable, il importe que ce changement soit dirigé de l'intérieur de l'organisme ou du système gouvernemental».⁹⁶ Cela suppose la conversion en mouvement irréversiblement durable, de la dynamique sociétale de lutte contre la corruption. Tel n'est pas encore le cas au Bénin, puisque dans un sondage conduit par l'Institut de Recherche Empirique en Economie Appliquée (IREEP), 74% des Béninois interrogés en 2014 pensaient que la corruption a augmenté l'année précédente.⁹⁷ Or, le pivot de la réussite de Singapour et du Botswana, c'est la volonté politique affirmée et assumée des partis dirigeants tels que le PAP et le BNP.

Dans un contexte de limitation de mandat présidentiel,⁹⁸ le défi majeur lié à la volonté politique est la constance du pari dans le renouvellement des équipes dirigeantes.

2. Une administration publique compétente

Les lourdeurs et coûts prohibitifs des prestations administratives sont les prémisses et la justification des actes de corruption.⁹⁹ C'est pourquoi, les politiques de lutte contre la corruption sont indissociables des politiques de gouvernance en général. Ces dernières vont de la conception de processus de gouvernement (e-gouvernement, simplification des procédures, baisse des coûts de transaction, reddition des comptes et transparence) jusqu'à l'incorruptibilité et l'appropriation d'une éthique du service public où «les fonctionnaires évitent la corruption non pas parce qu'ils risquent d'être pris et sévèrement punis, mais parce que cela constituerait une transgression de leur rôle d'agent public tel qu'ils le conçoivent».¹⁰⁰ Il importe donc qu'en dehors de la formation à l'éthique et à la déontologie des fonctionnaires, chaque administration se dote d'un manuel de procédures (guide des usagers) à la portée du public et fonctionne avec un maximum de prévisibilité et de célérité. Ceci pourrait se faire sous le contrôle du nouvel organe appelé Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption (HCPC), créé en lieu et place de l'Autorité

⁹⁵ *Concevoir et mettre en œuvre des politiques de lutte contre la corruption (Manuel)*, Conseil de l'Europe, août 2013, p. 6.

⁹⁶ *Concevoir et mettre en œuvre des politiques de lutte contre la corruption (Manuel)*, op. cit, p. 18.

⁹⁷ «Corruption: 79% des béninois désapprouvent le gouvernement Yayi», <<http://www.lanouvelletribune.info/benin/23233-corruption-79-des-beninois-desapprouvent-le-gouvernement-yayi>>, accès le 25 mars 2015.

⁹⁸ Le président de la république est élu pour un mandat de cinq (5) ans, renouvelable une seule fois (article 42 de la constitution). En mars 2017, le président Patrice Talon a introduit au parlement un projet de révision constitutionnelle et qui portait, entre autres, sur le mandat unique de six (6) ans. Mais ledit projet a fait l'objet de rejet pour sa prise en compte le 04 avril 2017, faute d'avoir été approuvé par les 3/4 des 83 députés.

⁹⁹ En 2000, une étude menée par le PNUD a révélé que 78,8% des personnes interrogées pensent que l'administration béninoise est très corrompue. Voir Wilfrid Hervé Adoun, François K. Awoudo, op.cit, p.30.

¹⁰⁰ Ibid, pp.8-9.

Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC).¹⁰¹Cette exigence légale est d'autant moins internalisée qu'en 2014, soit trois ans après la mise en place de l'ANLC, seuls onze (11) ministères sur vingt-sept (27) du gouvernement de Yayi Boni (2006-2016) ont obtenu la validation de leurs guides des usagers.¹⁰²

Aussi, la question de compétence définie en terme de savoir, de savoir-faire et de savoir-être, se pose avec acuité dans maints secteurs. A ce propos, le président Patrice A. G. Talon en visite en France, a fait une déclaration certes contestée au Bénin et même en Afrique, lors d'un point de presse avec son homologue français François Hollande, le 26 avril 2016: «[...] le Bénin aujourd'hui est comme un désert de compétences...Notre administration aujourd'hui manque de compétences de manière criarde». ¹⁰³Au-delà de la polémique, il est un constat général que l'administration béninoise n'est pas encore pleinement entrée dans le 21^e siècle, qu'il s'agisse de l'efficacité, de l'efficience, de la capacité d'anticipation, de la standardisation ou de l'excellence administratives.

Cependant, on peut spéculer que sous les deux mandats successifs en cours de Patrice Talon (2016-2026), la promotion d'une économie du savoir et le programme de réforme administrative axée sur l'efficacité et le mérite, sont une promesse de réponse synthétique aux faiblesses endémiques de l'administration béninoise. Un signal fort en est donné par la loi 2019-11 de février 2019, portant renforcement juridique et judiciaire de la gouvernance publique. Par cette loi, l'Etat est déchargé de toutes infractions économiques commises par ses agents, à titre individuel ou collectif. C'est une évolution notable, car par le passé, certains agents publics par leurs impairs délibérés, faisaient condamner l'Etat, quitte à en partager les dommages et intérêts avec les « victimes ».

3. Une justice impartiale et efficace

C'est le véritable talon d'Achille de toute réforme au Bénin.¹⁰⁴On peut dire que l'indépendance de la justice a eu comme revers, la mal gouvernance du secteur. L'horizon de l'impartialité de la justice béninoise paraît bien lointain, étant donné les nombreux cas d'abus et de corruption. A titre illustratif, le scandale des fameux "frais de justice criminelle"¹⁰⁵, les nombreuses commissions d'enquête (des dizaines depuis l'indépendance) sur des faits avérés de corruption, mais qui ont très rarement été suivies de poursuites (sauf pour les procès à caractère théâtral), la sixième place qu'occupe la justice sur une échelle de onze (11), au titre des institutions perçues comme les plus

¹⁰¹ Confère deuxième tiret de l'article 5 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en république du Bénin.

¹⁰² «Rapport d'activités de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (Période du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2014) », p.11.

¹⁰³ Ce propos, certes extrême et peut-être contre-productif, n'enlève pas grand-chose aux carences rédhibitoires de l'administration béninoise. Lire la déclaration de Talon sur: <www.actubenin.com/?Patrice-Talon-le-Benin-aujourd-hui-est-comme-un-desert-de-competences>, accès le 15 janvier 2017.

¹⁰⁴ En effet, 80% des personnes interrogées dans l'étude du PNUD mentionnée dans la note 96, n'ont aucune confiance en la justice de leur pays.

¹⁰⁵ Il s'agit d'un vaste réseau d'escroquerie par des magistrats, auxiliaires de justice et autres fonctionnaires du trésor, visant à se faire payer des frais de missions imaginaires. Les prévenus ont fait l'objet d'un procès largement médiatisés dont le verdict rendu le 04 juin 2004 a permis la condamnation de 64 accusés. Voir FIDH, Rapport n°394, juillet 2004, p.26.

corrompues au Bénin en 2014¹⁰⁶, etc. Certes, des réformes d'assainissement et de renforcement de la performance du secteur ont été opérées depuis 2016, mais elles ne parviennent pas encore à se débarrasser du caractère sélectif des interpellations et donc du soupçon d'une justice à deux vitesses, comme en témoignent plusieurs condamnations de l'Etat béninois et des décisions de justice par la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP).¹⁰⁷

4. Des lois et règlements adaptés

On peut dire que la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 «portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin» et ses décrets d'application, ont comblé un grand vide juridique au regard de la lutte contre la corruption. C'est une loi assez compréhensive dont le vrai défi constitue l'effectivité du décret d'application instituant l'Autorité de lutte contre la corruption et les mesures réglementaires d'accompagnement dans l'administration publique en général.

Cependant, la loi 2011-20 n'a pu conférer à l'ANLC ou à son successeur, l'autorité dont l'indépendance, la centralité dans le mécanisme de lutte contre la corruption et les moyens adéquats de fonctionnement soient consacrés.

5. Un organe anti-corruption fort

Depuis l'avènement du renouveau démocratique, le Bénin a expérimenté plusieurs organes de lutte contre la corruption. Sous le mandat du président Nicéphore Soglo, le mot d'ordre était de faire "rendre gorge" aux fossoyeurs de l'économie. Mais en dehors des commissions René Ahouansou et Amoussou Kpakpa qui ont mis à nu de nombreux cas de malversation et de détournement de fonds de l'ère révolutionnaire (1972-1990), il y a eu très peu d'effort allant dans le sens d'une lutte véritable contre la corruption. Sous Kérékou II (1996-2006), la Cellule de moralisation de la vie publique qui, bien que dépendant directement du Président de la République, n'était finalement devenue qu'un simple "machin". Dans un aveu d'impuissance et de résignation, la responsable de cette cellule et conseillère spéciale du chef de l'Etat à la moralisation de la vie publique, Anne Cica Adjäï, a déclaré dans une émission télévisuelle de grande écoute en décembre 2003, que 95% des membres du gouvernement étaient corrompus.¹⁰⁸ Aussi, le double mandat de Yayi Boni n'a-t-il pu véritablement inverser la tendance, malgré l'entrée en service officielle en avril 2014, de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC).

En outre, le rapport d'activités de 2014 de l'ANLC mettait en évidence les problèmes structurels de cette institution, son manque d'emprise sur la lutte contre la corruption dont l'illustration est le non aboutissement des quelques dossiers d'actes de corruption qui lui sont soumis. Il se pose donc à ce niveau, un problème de "pouvoir", de moyens et même de compétences. On ne remarque pas ici la même ambition qui a commandé à la mise en place des organes de lutte contre la corruption à Singapour et au Botswana. Par exemple, le personnel de

¹⁰⁶ Rapport d'étude de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) sur l'état des lieux de la lutte contre la corruption au Bénin, de 1960 à 2013; ledit rapport a fait l'objet de validation par l'ANLC, en novembre 2014..

¹⁰⁷ CADHP, Affaire Sébastien Germain AJAVON c. République du Bénin, Requête N°013/2017, Arrêt du novembre 2019 ; Affaire XYZ c. République du Bénin, Requête N°010/2020, Arrêt du 27 novembre 2020. Accessibles à : <https://www.african-court.org/cpmt/decisions>.

¹⁰⁸ Wilfrid Hervé Adoun, François K. Awoudo, op.cit, p.31.

l'ANLC n'était composé que d'une dizaine d'agents (contre 138 à Singapour en 2011 et 294 dont 76 enquêteurs qualifiés et 11 conseillers juridiques au Botswana); le financement de l'institution ne parvenait qu'à compte-gouttes, étant donné l'inexistence d'une ligne propre dans le budget général de l'Etat, etc.¹⁰⁹

Aussi, à la faveur du vote de la loi 2020-09 du 23 avril 2020, a-t-il été créé le Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption (HCPC), qui vient ainsi remplacer l'ANLC. Il est naturellement précoce de savoir si le Haut-Commissariat peut réussir là où l'ANLC a échoué. Mais déjà, l'on peut retenir le choix opéré par le législateur de soustraire au nouvel organe toute compétence répressive en matière de lutte contre la corruption. Cette dernière est maintenant du ressort de la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET), mise en place par la loi 2018-13 du 02 juillet 2018. Le montant-plancher d'actes de corruption des agents publics dont la CRIET est compétente est fixée à dix millions (10.000.000) de francs CFA au moins. Quant au montant-plancher fixé pour les cas de vol, extorsions, abus de confiance ou escroquerie, il est de cent millions (100.000.000) francs CFA au moins. En outre, d'autres organes interviennent dans la lutte contre la corruption et servent de sources de saisine de la CRIET. Ce sont, notamment: la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) dont le rôle est centré sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme;¹¹⁰ et la Brigade Economique et Financière (BEF) dont les investigations préliminaires constituent un maillon important dans les poursuites judiciaires.

Bien que la CRIET soit désormais connue pour sa célérité dans la conclusion des dossiers de corruption,¹¹¹ il n'en demeure pas moins vrai que cet organe est encore trop jeune pour servir de cadre pertinent d'analyse. Au surplus, les micmacs qui entourent généralement les réformes institutionnelles depuis l'avènement du Renouveau démocratique en 1990 au Bénin, inhibent toute visibilité et prévisibilité en matière de lutte contre la corruption, après les deux mandats du président Patrice Talon en 2026.

6. Une grille salariale attractive

Etant donné que le secteur public est la source principale de manifestation de la corruption au Bénin, l'augmentation substantielle des salaires devient une condition nécessaire à l'adhésion des fonctionnaires à toute réforme significative de lutte contre le phénomène. Ce n'est certainement pas une panacée qui ferait du fonctionnaire une personne incorruptible, mais cela reste un facteur de motivation. Surtout, dans un contexte béninois où les salaires politiques sont en net décalage par rapport à ceux relativement bas des fonctionnaires en général, toute pédagogie du sacrifice collectif pour un avenir meilleur paraît peu pertinente.

7. Une tolérance zéro vis-à-vis de la corruption

La présente étude repose, entre autres, sur la prémisse que la corruption reste fondamentalement un fait de société ; elle n'est pas caractéristique de telle ou telle culture. Par

¹⁰⁹ ANLC, «Rapport d'activités de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption: période du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2014» (document de travail), p.34.

¹¹⁰ <http://centif.bj/etat-des-lieux-de-la-lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-au-benin-le-president-de-la-centif-face-aux-medias-le-16-mars-2020/>, accès le 23 novembre 2020.

¹¹¹ François K. Awoudo, « Place de la CRIET dans la lutte contre la corruption au Bénin », <http://socialwatch.bj/wp-content/uploads/2020/07/PLACE-DE-LA-CRIET.pdf>, accès le 18 août 2018.

contre, la quasi absence de la corruption devient un trait distinctif de telle ou telle société, lorsque les pouvoirs publics et la pratique sociale ont réussi à traiter le phénomène convenablement dans la durée. C'est à ce stade qu'on peut parler d'une culture de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption. Ceci est donc le résultat d'un long processus qui passe essentiellement par l'opérationnalisation de la volonté politique et des cinq piliers du temple de lutte contre la corruption.

Conclusion

La lutte contre la corruption semble un phénomène éternel. Ceci est d'autant plus irrémédiable que la nature humaine, caractérisée par le *yin* et le *yang*, y est prédisposée¹¹². Cette dualité se retrouve dans la combinaison de Thomas Hobbes pour qui l'homme est né cruelle, égoïste, cupide et donc corruptible d'une part et, de Jean-Jacques Rousseau pour qui l'homme naît bon, sauf que la société le corrompt au fil du temps.¹¹³ Ceci ramène donc à cela: l'unité d'analyse que constitue l'homme, quelle que soit ce qu'elle devient, est la principale source de production de la corruption. C'est pourquoi, le niveau zéro de la corruption n'existe nulle part, même si les cas les plus réussis peuvent tendre vers zéro.

En explorant les expériences plus ou moins réussies de lutte contre la corruption, celles qui sont les plus significatives, mettent le facteur humain et institutionnel au cœur du diagnostic et des solutions y afférents. On peut en inférer que l'homme étant la source du mal, c'est encore à son niveau qu'il faut rechercher sinon la guérison, du moins le traitement durable.

Il ressort de l'analyse croisée des *success stories* de Singapour et du Botswana que –tout cadre légal et règlementaire restant égal par ailleurs–, sept points d'implication concourent à l'édification d'un véritable Temple de lutte contre la corruption : la qualité du leadership qui passe par l'affirmation d'une volonté politique forte; un cadre légal adapté; une justice impartiale et efficace; la prévention et la répression par le biais d'un organe doté de pouvoirs élargis, indépendant et incorruptible; une administration compétente; un système de rémunération attractif; et le tout chapeauté par une culture de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption.

Il est à noter que les deux Etats n'avaient pas le même niveau de corruption au départ. Au moment où Singapour était "infestée", le Botswana pouvait encore croire au poids de sa tradition qui valorise l'honnêteté. Mais au fur à mesure que l'économie rentrait dans sa phase marchande et prospérait, les intérêts se complexifiaient et le phénomène de corruption croissait. Alors, il a fallu l'action des pouvoirs publics dans les deux cas pour juguler le phénomène au point où Singapour en est devenu un pays phare dans le monde et le Botswana, un pays phare en Afrique.

Aussi, importe-t-il de souligner que dans les deux cas, une approche holistique a été adoptée qui intègre les secteurs public, parapublic et privé, de même que la coopération internationale. A ce propos, Frimpong a suggéré qu'une lutte efficace contre la corruption dans les

¹¹² Dans la philosophie taoïste chinoise, le *yin* et le *yang* sont deux principes opposés et complémentaires qui commandent au fonctionnement de l'ordre universel. Ils reflètent la dialectique du bien et du mal, de la lumière et de l'obscurité, etc.

¹¹³ Dmitri Georges Lavroff, *Histoire des idées politiques: de l'Antiquité à la fin du XVIIIe siècle*, Paris, 5e édition, Dalloz, 2007, pp.100 et 132-133.

pays en développement devrait inclure la collaboration à l'international, étant donné l'impact des multinationales et l'interdépendance économique.¹¹⁴

Ces dernières années, la recrudescence du phénomène de corruption au niveau de la classe dirigeante du Botswana, est un facteur qui rappelle la nécessité de maintenir une veille stratégique et de garder intacte la volonté politique de lutte contre ledit phénomène.¹¹⁵ Car, comme l'a relevé un juge kényan, la corruption contre-attaque toujours.¹¹⁶

Aussi, l'accompagnement et la veille de la société civile sont-ils indispensables pour toute politique durable de lutte contre la corruption, pour peu que cette dernière se fasse sans discrimination, ni faveur, ni peur, mais fermement et dans la justice.¹¹⁷ Ainsi, là où la volonté politique faiblirait, une société civile vibrante prendrait le relai pour donner le coup d'accélérateur nécessaire.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Adoun, Wilfrid Hervé & François K. Awoudo, *Bénin: une démocratie prisonnière de la corruption -Investigation sur des faits et scandales de 1990 à 2006. Dossiers classés Tome 1*, Cotonou (Bénin), Friedrich Ebert Stiftung, 2007, 388p.
- Alo, Ejikeme Nonso, "Independent Commissions in Anti-Corruption Fights: The Nigeria, Uganda and Botswana Examples, 2000-2007", *Journal of Sustainable development in Africa* (Clarion University of Pennsylvania), volume 16, No.2, 2014, 20p.
- Annual Report 2014* (Singapour), The Corrupt Practices Investigation Bureau, 18p.
- Asian Intelligence* No 920, April 1, 2015, 5p.
- Asian Intelligence* No 992, March 28, 2018, 5p.
- Botswana Notes and Records*, Vol. 35 (2003), .
- Boussagnet, Laurie. et al, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 3ème édition, 2010.
- Compagnon, Daniel & Brian Mokopakgosi (dir.), *Le Botswana contemporain*, Paris, Karthala; Nairobi, IFRA, 2001.
- Doig, Alan & Riley, Stephen "Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries", UNDP-PACT & OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies. Paris, 1997, 18p.
- Economic Survey of Singapore 2011*, Ministry of Trade and Industry, Singapore, February 2012.
- Editions SOKEMI (Bénin), "Conventions des Nations Unies et de l'Union Africaine contre la corruption", 1ère édition, 2012.
- Editions SOKEMI (Bénin), "Loi N° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin", 2011.

¹¹⁴ Alan Doig, Stephen Riley, op. cit, p. 51.

¹¹⁵ David Sebudubudu (2014), op. cit, p.9.

¹¹⁶ En anglais, "Corruption always fights back". Cité par Melvin L.M. Mbaou & G.G. Komboni, "Promotion of good governance and combating corruption: the case of Botswana", p.63. Accessible à : <www.ajol.info/index.php/idd/article/view/52880>.

¹¹⁷ Jon S.T. Quah, "Curbing Corruption in Singapore: The Importance of Political Will, Expertise, Enforcement, and Context", op. cit, p.22.

- Garzon, César, Hafsi, Taïeb, « L'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption », *Revue française de gestion*, 2007/6, n° 175, p.10.
- Groupe WSP Global Inc., *Comprendre les enjeux liés à la corruption*, 1er janvier 2014.
- Hors, Irène, «Les difficultés de lutte contre la corruption: l'expérience de quatre pays en développement», *Revue Tiers Monde*, 2000/161.
- Koh Teck Hin, "Corruption Control in Singapore", <http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf>.
- Lavroff, Dmitri Georges, *Histoire des idées politiques: de l'Antiquité à la fin du XVIIIe siècle*, Paris, 5e édition, Dalloz, 2007.
- Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 22e édition, 2014.
- Mbao, L.M. Melvin & GG Comboni, "Promotion of Good Governance and Combating Corruption and Maladministration: the case of Botswana", *Law, Democracy & Development*, April 2008.
- Meagher, Patrick, "Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience", rapport soumis à la Banque mondiale, le 02 août 2002.
- Mény, Yves, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, Collection «L'espace politique», 1992, 351p.
- Mokopakgosi, Brian (dir.), *Le Botswana contemporain*, Paris, Karthala; IFRA, Nairobi, 2001.
- Mora, Michael et al, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006, 996p.
- Morton, F., Ramsey, J., *The Birth of Botswana. A History of the Bechuanaland Protectorate from 1910 to 1966*, Longman, 1997.
- Nations Unies/Commission Economique pour l'Afrique, « Mesurer la corruption en Afrique : prendre en compte la dimension internationale », 2016, 126p.
- Neher, Clark D., *Southeast Asia in the New International Era*, Boulder, Colorado, Westview, 2002, 301p.
- Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDD), «Stratégie nationale de lutte contre la corruption : guide pratique d'élaboration et de mise en œuvre », New York, 2016.
- Pickworth, Jonathan, Williams, Deborah (eds.), *Bribery and Corruption*, Global Legal Group, First edition, 2013.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), « Corruption et développement: interventions de lutte contre la corruption pour la réduction de la pauvreté, la réalisation des OMD et la promotion du développement durable », décembre 2008, 49p.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Guide des praticiens : évaluation de la capacité des agences anti-corruption, 2011, 139p.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)/ Centre d'Oslo pour la gouvernance, *Un guide de l'utilisateur pour mesurer la corruption*, septembre 2008.
- Quah, Jon S.T., "Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis", *International Public Management Review*, Volume 8 Issue 2, 2007.
- Quah, Jon S.T., "Combating Corruption. Singapore-style: Lessons for Other Asian Countries", *Maryland Series in Contemporary Asian Studies* (School of Law of Maryland University), Number 2-2007 (189).
- Rock, Michael T.& Heidi Bonnett, "The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment", *World Development* (Great Britain), Vol. 32, No. 6, 2004.
- Rock, T. Michael & Heidi Bonnett, "The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Study of Corruption, Growth and Investment", *World Development* Vol. 32, No. 6, pp. 999–1017, 2004.

Roskin, G. Michael, *Countries and Concepts: An Introduction to Comparative Politics*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., sixth edition, 1998.

Sebudubudu, David, "The Evolving State of Corruption and Anti-Corruption Debates in Botswana: Issues of Good Governance", GIGA German Institute of Global and Area Studies, 2014.

Singh, Bilveer, "Singapour - Maintenir l'équilibre entre la prospérité, la croissance sociale et la démocratisation graduelle", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2011/1 (Vol.18).

Topanou, Prudent Victor, *Introduction à la sociologie politique du Bénin*, Paris, L'Harmattan, 2013.

Transparency International, "Corruption Perceptions Index", <http://www.transparency.org/cpi>.

United Nations Development Programme, "Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries", New York, 1998.

Yang, Ing Loong et al, "Singapore", in Jonathan Pickworth, Deborah Williams (eds.), *Bribery and Corruption*, Global Legal Group, First edition, 2013.

Yu, Wenxuan & Wu Jinjin, "Fan fu bai zheng ce de qi ji: xin jia po jing yan ji dui zhong guo de qi shi" (Le miracle de la politique de lutte contre la corruption: l'expérience de Singapour et les enseignements pour la Chine), *Gong gong xing zheng lun wen* (Traité d'administration publique), Chine, 2014/5.

Webographie

- <www.acauthorities.org/country/bw>
- < www.actubenin.com>
- <www.afrique-gouvernance.net>
- < www.anlc.org>
- < www.channelnewsasia.com>
- <www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>
- <www.cpib.gov.sg>
- < www.gb.cri.cn>
- < www.gov.bw/en/>
- <www.icac.org.hk>
- <www.ied.edu.hk>
- < www.jstor.org>
- <www.transparency.org>
- <www.unafei.or.jp/english>
- <www.worldbank.org/country/botswana>

