Développement
Institutions
Mondialisation

DIALOGUE

La lettre d'information de Dial Octobre 2019 | N°55

Focus:

La « petite corruption » dans le commerce transfrontalier ouest-africain : quels sont les déterminants de sa prévalence et de sa persistance ?

Cotonou, 2016 ©IRD – Cristelle Duos

UMR LEDa, CNRS, IRD, Université Paris Dauphine PSL
4, rue d'Enghien, 75010 Paris
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny F-75775 Paris Cedex 16
Tel: 33(0)1 53 24 14 50
www.dial.ird.fr

Focus:

La « petite corruption » dans le commerce transfrontalier ouest-africain : quels sont les déterminants de sa prévalence et de sa persistance ?

La corruption est un phénomène répandu dans de nombreux pays en développement. Si le mot est souvent associé à des montants importants impliquant des hauts fonctionnaires, des grandes entreprises et plusieurs intermédiaires, l'importance de la « petite corruption », moins spectaculaire, ne devrait pas être minorée. Les interactions quotidiennes entre les agents du service public – policiers, enseignants, employés municipaux, greffiers – et les citoyens créent des opportunités de corruption, souvent exploitées par ces agents pour leur intérêt personnel.

Le secteur des transports est l'un des secteurs d'activité où la « petite corruption » est particulièrement fréquente. Tous ceux qui ont voyagé sur les routes d'Afrique de l'Ouest s'accorderont sur le fait que les pots-de-vin y sont monnaie courante. En effet, sur les routes, il n'est pas rare d'être arrêté par des agents publics (police, armée, gardes forestiers…), qui exigent un paiement pour pouvoir continuer de circuler.

Bien que le phénomène soit bien connu, il est plus difficile de comprendre ses déterminants. Qui paie, et combien ? Les pots-de-vin représentent-ils une part importante des coûts des entreprises ? Compte tenu du caractère illégal de l'objet d'étude, répondre à ces interrogations est d'autant plus complexe.

Pourtant, la prépondérance de ce phénomène soulève plusieurs questions importantes. Par exemple, si l'on assimile la corruption à une forme d'imposition (du moins du point de vue des payeurs), alors quelle est son incidence ? Les individus les plus modestes sont-ils relativement plus ou moins "taxés", dans ce système ? Les résultats de la littérature à ce sujet sont contrastés (Hunt, 2012).

Un autre pan de la littérature étudie les facteurs expliquant l'émergence et la persistance de la corruption – ce qui revêt un intérêt particulier pour lutter contre ce phénomène. Généralement, les économistes considèrent que la corruption est issue d'un comportement rationnel d'un agent, qui se sert de sa position afin d'augmenter son revenu, en tenant compte de la demande pour le service qu'il fournit et des risques de sanction encourus. Des études ont permis d'appuyer ce postulat, en montrant, par exemple, que les agents de police des postes routiers en Indonésie fixent le prix de manière optimale en fonction de leur propre position et de celle des autres postes présents sur la route (Olken et Barron, 2009).

Ce qui nous amène à distinguer deux formes de corruption. Premièrement, ces versements peuvent servir à éviter une taxe ou une règlementation. Ce type de *collusion* se traduit par un gain pour les deux parties – le fonctionnaire et le payeur – au détriment du reste de la société, puisque les recettes publiques seront plus faibles ou qu'une règlementation aura été évitée.
Deuxièmement, un agent public peut simplement user de son pouvoir pour exiger un paiement illégal pour l'accès à un service, auquel le payeur devrait en principe avoir libre accès. C'est ce qu'on appelle la *corruption coercitive* (Schleifer et Vishny, 1993).
Il convient de souligner que ces deux formes de corruption peuvent coexister. Cependant, savoir laquelle domine est important pour comprendre ce qui pourrait être fait pour lutter contre la corruption. Par exemple, la corruption collusive pourrait être plus difficile à éradiquer, compte tenu du fait qu'elle fait converger les intérêts des deux parties. Ainsi, un payeur devrait être plus prompt à dénoncer une tentative de corruption dans le cas de corruption coercitive.

Une enquête originale sur les commerçants au Bénin

Une récente enquête menée au Bénin auprès de *commerçants transfrontaliers informels* nous a donné une occasion unique d'étudier les rouages de la corruption[1].

[1] *cf.* Bensassi & Jarreau, 2019

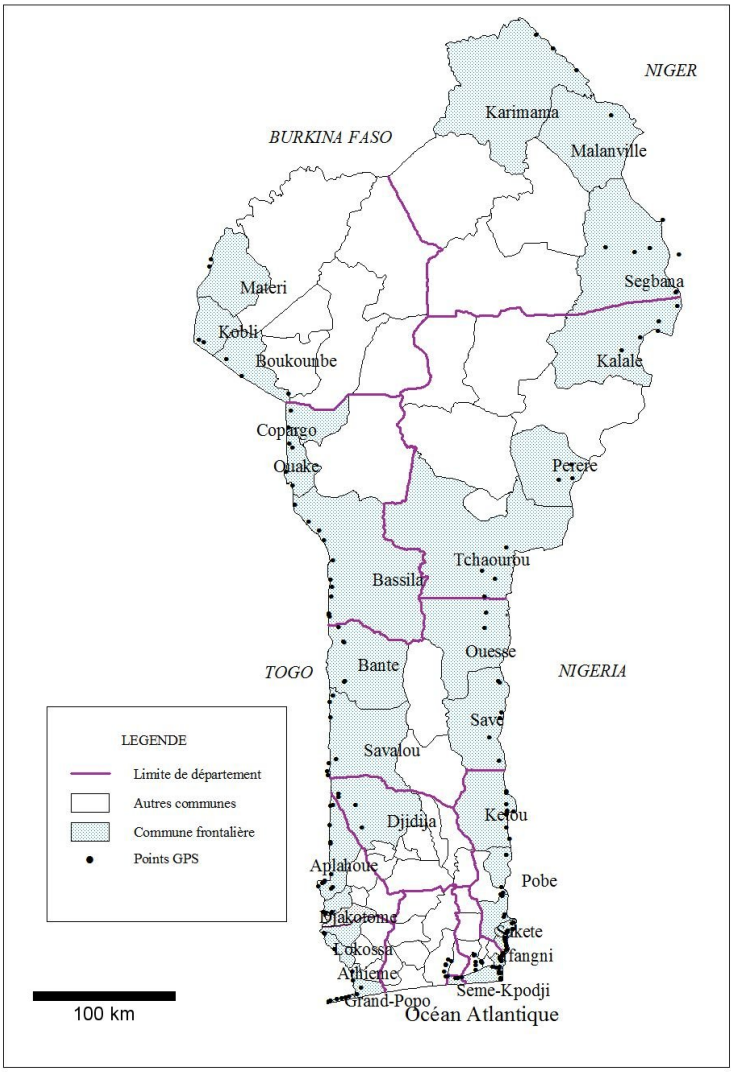
En 2010 et en 2011, l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique du Bénin (INSAE) a réalisé une enquête unique sur les flux *commerciaux transfrontaliers informels* entre le Bénin et ses plus proches voisins (essentiellement le Nigeria et le Togo).

On estime que le commerce transfrontalier informel – c'est-à-dire les flux commerciaux qui ne transitent pas par les postes-frontière officiels – représente une part importante du commerce régional en Afrique subsaharienne (Lesser et Moise-Leeman, 2009).
Mis à part le commerce de marchandises illégales (armes ou drogues, qui ne sont pas considérées ici), le commerce informel concerne de nombreux produits, en particulier les denrées alimentaires de base, les biens de consommation (vêtements, petits biens manufacturés ; qui sont, soit produits localement soit importés de Chine ou d'Europe), les voitures d'occasion (importées d'Europe), le bois et l'essence.
Pour la plupart de ces biens, la plus grande part des échanges a lieu de façon informelle, soit pour éviter les droits de douane et les barrières non tarifaires qui s'appliquent à ces produits, soit pour éviter le risque et l'incertitude associés aux postes de douane (par exemple, si les préférences commerciales ne sont pas appliquées de manière transparente ou si des règles d'origine complexes s'appliquent), ou encore en raison de la libre circulation applicable à certains produits (produits locaux non transformés) dans le cadre d'accords commerciaux régionaux[2]. Ainsi, le terme d'« informalité » couvre ici un large spectre allant de l'illégalité (dans le cas de la contrebande d'essence) à la légalité (dans le cas des produits locaux).

L'enquête mentionnée précédemment, qui couvre un grand nombre (171) de passages frontaliers illégaux situés le long des frontières terrestres du Bénin, constitue l'une des sources de données les plus complètes sur le commerce informel. Elle a notamment permis d'estimer la part du commerce informel

[2] Le Bénin est membre d'une union douanière, l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), avec le Togo et le Niger, et cinq autres pays. Le Bénin et le Nigeria sont également membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), un accord de libre-échange. La libre circulation s'applique aux « produits du cru » à l'intérieur de la zone UEMOA (donc entre le Bénin, le Togo et le Niger), ainsi que, en principe, au sein de la CEDEAO.

dans le commerce total de la région, ce qui a montré que la valeur du commerce informel était d'une ampleur similaire aux flux commerciaux officiellement enregistrés. Elle offre également une vue d'ensemble de la composition, en termes de produits, de ces flux, rendant compte d'une grande diversité des produits.



Carte des points de passage inclus dans l'enquête ECENE. Source INSAE

Outre des informations sur les produits échangés, les prix et les coûts de transport, cette enquête comprend également des questions relatives aux « *faux frais* », ou pots-de-vin, payés par les commerçants au cours de leur trajet. Par définition, il s'agit de tout type de paiement effectué à un agent public (policier, douanier, ou autre) de part et d'autre de la frontière, pour lequel aucun justificatif n'a été délivré.

Le grand nombre de commerçants qui ont été interrogés (plus de 13500, sur deux vagues d'enquête qui se sont déroulées pendant 17 jours) et le taux élevé de réponse à cette question (93 %) révèlent qu'aucune stigmatisation particulière n'est associée ni au commerce informel, ni au fait, pour ces commerçants, de payer un pot-de-vin.
L'enquête permet d'étudier quantitativement un phénomène connu pour être omniprésent dans de nombreux pays subsahariens, mais rarement mesuré de manière aussi rigoureuse. En particulier, les données permettent de relier le niveau des pots-de-vin versés aux caractéristiques économiques de la transaction « taxée » : le type, la quantité et la valeur des produits transportés, le régime douanier qui leur est applicable, l'origine et la destination des marchandises, ainsi que leur mode de transport.

On peut penser que les pots-de-vin sont généralement plus répandus au sein du secteur informel d'une économie que dans le secteur formel. L'étude de cette question est pourtant pertinente. Le secteur informel revêt une importance particulière pour les économies ouest-africaines, puisque représentant la majorité de l'emploi. Ainsi, même si la corruption était un phénomène spécifique au secteur informel (ce qui n'est pas le cas selon de nombreuses études), elle aurait un impact important au sein de ces économies.

Résultats

Notre analyse montre tout d'abord que les versements de pots-de-vin abondent le commerce informel : environ 80 % des commerçants interrogés ont déclaré avoir payé un pot-de-vin au cours de leur trajet.
Ce taux reste élevé pour toutes les catégories de commerce et de produits, y compris le commerce qui, en principe, est entièrement libéralisé dans la région, comme c'est le cas pour les produits locaux non transformés : même pour ces produits, la probabilité de payer un pot-de-vin est supérieure à 70%.

Cela suggère que la corruption est, du moins en partie, coercitive et prend la forme d'un harcèlement pur et simple. Cela fait également écho aux préoccupations selon lesquelles la libéralisation du commerce en Afrique de

l'Ouest n'est pas aussi avancée sur le terrain qu'elle ne l'est en théorie. Dans la pratique, la libre circulation des biens ne semble pas s'appliquer pour les commerçants de produits locaux au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO. Les « taxes informelles » appliquées aux frontières peuvent réduire l'intégration commerciale et les gains qui y sont associés.

Le rapport entre les pots-de-vin et la valeur des biens échangés varie généralement entre 1 et 3 %. Ces pots-de-vin représentent une part importante des coûts de transport. En utilisant une question de l'enquête portant sur le coût du carburant, qui représente probablement la plus grande partie des coûts de transport, nous constatons que le rapport entre les pots-de-vin et le coût du carburant a une valeur médiane de 26% dans les données. Foltz et Opoku-Agyemang (2015) ont utilisé les données d'une enquête menée auprès de chauffeurs de camions du secteur formel qui transportent des marchandises entre le Ghana et le Burkina Faso. Les auteurs soulignent que la probabilité, pour ces chauffeurs, de payer un pot-de-vin à un arrêt est de plus de 80% : ce qui montre que ces paiements ne sont pas spécifiques au secteur informel. Cependant, une comparaison des montants payés à ceux de nos données rend compte de montants relativement plus faibles dans leurs données, pour des modes de transport similaires (camions). Ce résultat vient appuyer un rapport de la Banque mondiale (Teravaninthorn and Raballand, 2009), qui met en lumière le fait que les pots-de-vin versés par les commerçants informels sont plus élevés que pour ceux opérant au sein du secteur formel.

Deuxièmement, nous constatons que le niveau des pots-de-vin varie en fonction des caractéristiques du commerçant, comme, notamment, le mode de transport utilisé.
Une grande partie des flux commerciaux transfrontaliers ont pour mode de transport les motocyclettes et les pirogues. En contrôlant par d'autres caractéristiques (distance parcourue, catégorie de produits, marché d'origine), nos résultats montrent que ces commerçants paient des pots-de-vin inférieurs, en pourcentage de la valeur de leurs marchandises, à ceux qui utilisent des voitures ou des camions.

Cela rend compte d'une discrimination par les prix : la capacité d'un agent public à obtenir un paiement d'un commerçant sera probablement relativement plus faible si ce commerçant peut plus facilement éviter les contrôles et les arrêts intempestifs.

Enfin, le niveau des pots-de-vin est lié aux barrières commerciales. En particulier, le Nigéria tient à jour une liste de produits interdits à l'importation. Si les pots-de-vin sont une forme de « collusion », servant à contourner une réglementation ou une interdiction, alors on peut s'attendre à ce que les commerçants de ces produits interdits paient des pots-de-vin plus élevés. C'est en effet ce que montrent les données. En juillet 2011 – après que la première vague de l'enquête ait été menée, mais avant la deuxième –, la liste des interdictions d'importation au Nigeria a été réduite. Nous avons donc utilisé cette variation pour vérifier si les pots-de-vin diminuaient pour les produits retirés de la liste. Les résultats montrent que les pots-de-vin versés par des commerçants de produits interdits au Nigéria sont environ deux fois plus élevés que les autres (en tenant compte d'autres caractéristiques des marchandises et des commerçants).

Le commerce transfrontalier est un secteur où la corruption semble être la norme plus que l'exception en Afrique de l'Ouest. Bien que les pots-de-vin soient liés aux barrières commerciales, leur suppression ne suffit apparemment pas à les éliminer : les pots-de-vin restent très fréquents aux frontières de l'UEMOA et pour tous les produits, malgré la libre circulation des marchandises. Dans la perspective d'une libéralisation accrue au niveau continental, on pourrait penser que l'élimination des barrières commerciales suffira à formaliser les échanges informels et à éliminer la corruption aux frontières. Nos résultats, basés sur les données des échanges commerciaux aux frontières de l'UEMOA et de la CEDEAO, suggèrent le contraire.

Joachim Jarreau

Pour aller plus loin :

Bensassi, Sami & Jarreau, Joachim, 2019. "Price discrimination in bribe payments: Evidence from informal cross-border trade in West Africa," World Development, Elsevier, vol. 122(C), pages 462-480.

Benjamin A. Olken & Patrick Barron, 2009. "The Simple Economics of Extortion: Evidence from Trucking in Aceh," Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 117(3), pages 417-452, June.

Foltz, J.D. & Opoku-Agyemang K.A. (2015). Do higher salaries lower petty corruption? A policy experiment on West Africa's highways. Working paper, International Growth Center.

Hunt, Jennifer and Sonia Laszlo (2012). "Bribery: Who Pays, Who Refuses, What Are The Payoffs?" (with Sonia Laszlo). World Development, February 2012.

Lesser, C. & Moisé-Leeman E. (2009). Informal cross-border trade and trade facilitation reform in sub- saharan africa. OECD Trade Policy Working Papers, No. 86.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. The Quarterly Journal of Economics, 108(3), 599–617.

Teravaninthorn, S. & Raballand, G. (2009). Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the International Corridors. Number 6610 in World Bank Publications. The World Bank.