

Afrique de l’Ouest : les tracasseries routières aggravent l’insécurité alimentaire

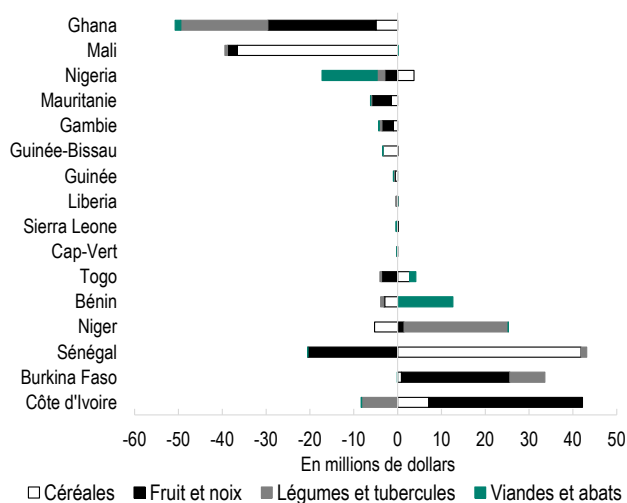
Antoine Bouët, Leysa Maty Sall & Fousseini Traoré*

Créée notamment pour promouvoir le commerce intra-régional de biens dans la région, la Communauté économique des États d’Afrique de l’Ouest devait aussi permettre d’y réduire l’insécurité alimentaire. Mais les « points de sécurité », dressés le long des corridors de commerce par les autorités administratives qui prélèvent des pots-de-vin, sont venus limiter cette ambition. S’élevant jusqu’à 576 dollars aux 100 kms au Togo en 2017, cette corruption se mesure aussi en temps perdu, avec plus de trois heures aux 100 kms. La fin de ces pratiques, équivalentes à une taxe sur le commerce intra-communautaire, pourrait permettre une augmentation de la production de biens alimentaires de 3 % et de la consommation d’au moins 4 %. S’expliquant d’abord par une flotte de camions ne respectant pas les normes de sécurité routière et sanitaire et par des salaires des fonctionnaires faibles et irréguliers, des politiques coercitives ne suffiront pas à en finir avec ces pratiques qui aggravent l’insécurité alimentaire. Des mesures en amont, jouant sur les facteurs économiques à l’origine de la corruption, comme l’insuffisante rémunération des fonctionnaires, la vétusté des infrastructures routières ou des flottes de camions seront nécessaires.

Créée en 1975, la Communauté économique des États d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), union douanière qui s’est dotée d’un tarif extérieur commun en 2015, avait pour vocation d’intensifier le commerce entre pays de la région. L’objectif était de stimuler les exportations, notamment de produits agricoles, des pays traditionnellement excédentaires vers les pays déficitaires (graphique 1), mais aussi de favoriser la circulation des produits importés du reste du monde¹ (céréales, huile de palme, sucre de canne et sucrose), dans une région qui ne dispose que de quelques ports desquels partent les marchandises pour approvisionner trois pays enclavés (Burkina Faso, Mali, Niger) et six pays aux infrastructures portuaires limitées (Cap Vert, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Sierra Leone). Mais la corruption présente le long des corridors de commerce est venue limiter cette ambition. Parce qu’elle entrave le commerce de produits agricoles, contribue à la hausse des prix à la consommation, diminue les prix à la production et aggrave le gaspillage de produits agricoles périssables lors du transport, la corruption participe aussi à l’insécurité alimentaire de la région.

Graphique 1 – Un commerce agricole intra-régional déséquilibré

Solde commercial annuel moyen (2018–2021) des principaux produits agricoles entre les pays de la CEDEAO



Source : Calculs des auteurs à partir de CEPII, base de données BACI.

* Antoine Bouët est directeur du CEPII. Leysa Maty Sall est économiste au CEPII. Fousseini Traoré est chercheur senior à l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).
1. Bouët, A. & Nimenya, N. (2023). Agricultural Trade and Trade Integration in the East African Community (EAC). *The African Agriculture Trade Monitor 2023*, à paraître.

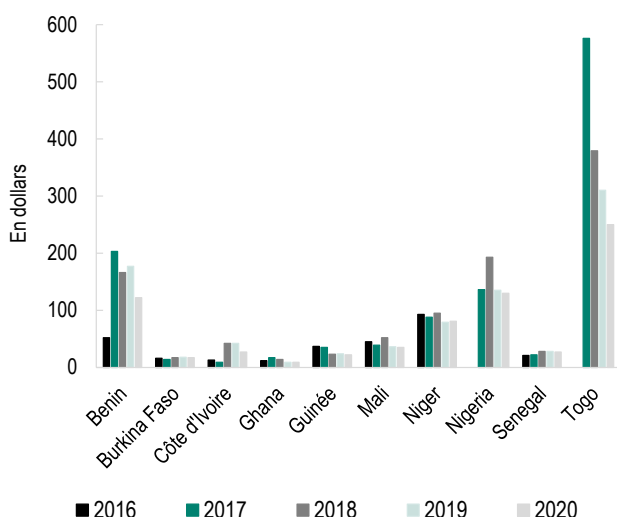
■ Des points de contrôle coûteux en temps et en argent

Dans la mesure où la CEDEAO est une union douanière, la circulation des marchandises ne devrait pas rencontrer d'obstacles à l'intérieur de la région. Diverses autorités ont certes la possibilité de faire des contrôles sur le transport de marchandises, mais le règlement de la CEDEAO ne les autorise qu'aux lieux d'embarquement, de débarquement et aux passages des frontières, et uniquement pour vérifier les certificats sanitaires et phytosanitaires, le respect par les véhicules des normes de sécurité routière et pour dédouaner les produits importés du reste du monde.

Mais les autorités administratives mettent en place des « points de sécurité » le long des corridors de commerce, en nombre bien supérieur à ceux prévus par les textes réglementaires. Ces arrêts sont souvent l'occasion de prélever des pots-de-vin qui s'élevaient à 379 dollars aux 100 kms au Togo en moyenne entre 2017 et 2020² (graphique 2). Dans ce pays, sur le seul corridor côtier Abidjan-Lagos, qui traverse le pays d'ouest en est sur 52 kilomètres, entre 7 et 13 points de contrôle ont été organisés entre 2017 et 2020 pour un prélèvement variant de 132 dollars à 418 dollars. Au-delà de la dimension pécuniaire, cette corruption fait également perdre beaucoup de temps avec pour conséquence une dégradation des denrées périssables. En 2017, toujours au Togo, les transporteurs de produits agricoles perdaient en moyenne plus de trois heures aux 100 kilomètres (graphique 3).

Graphique 2 – Des pots-de-vin qui ont atteint 576 dollars aux 100 kms en moyenne au Togo

Paiement illicite moyen aux 100 kilomètres



Note : Les données ne sont pas disponibles pour le Nigeria et le Togo en 2016.
Source : Calculs des auteurs à partir de CILSS.

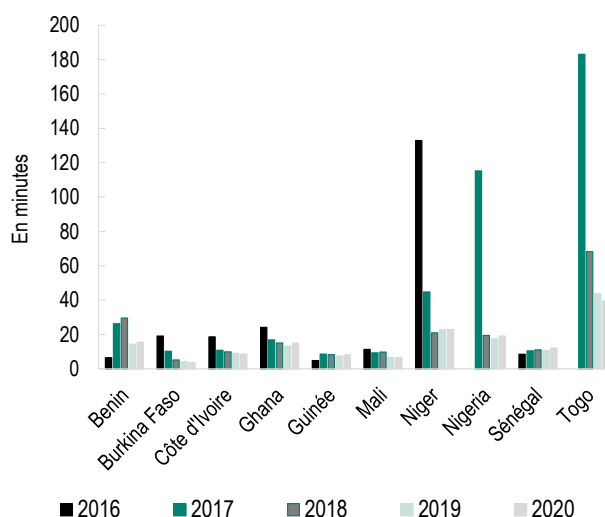
L'intensité de cette corruption est très inégale d'un pays à l'autre, que ce soit dans sa dimension financière ou temporelle. Les pots-de-vin les plus faibles représentaient, en moyenne entre 2016 et 2020, 13 dollars aux 100 kms au Ghana et 25 dollars en Côte d'Ivoire, soit un rapport de respectivement 1 à 29 et 1 à 15 avec ceux observés au Togo (379 dollars aux 100 kms), le paiement illicite moyen le plus élevé dans la région (graphique 2). Les écarts entre pays sont plus faibles en ce qui concerne la durée des arrêts pratiqués le long des corridors de commerce : c'est encore au Togo qu'en moyenne sur la période, ils durent le plus longtemps, 83 minutes, contre 7 minutes en Guinée et 8 minutes au Burkina Faso et au Mali.

Cette hétérogénéité entre pays nous permet d'ailleurs d'établir qu'il y a bien corruption derrière ces arrêts : dans la mesure où il est impossible de savoir si un arrêt est licite ou illicite, les différences de durée observée sont un indicateur du niveau de corruption. Il est en effet difficile de trouver une raison licite qui expliquerait l'écart, en 2016, entre les 5 minutes aux 100 kms perdues en Guinée et les près de 2 heures 15 au Niger (graphique 3). Cela recoupe d'ailleurs les classements internationaux sur la corruption : l'indicateur de perception de la corruption fourni par l'ONG Transparency international³ place en effet le Niger, le Nigeria et le Togo parmi les pays les plus corrompus de la région, le Burkina Faso, le Ghana et le Sénégal parmi les moins corrompus.

L'intensité de ces pratiques illicites varie également d'une année à l'autre. Ceci provient tout d'abord d'une tendance de long terme à la diminution de ces pratiques au niveau régional en raison de dénonciations plus systématiques par les organisations

Graphique 3 – Des arrêts dont la durée a dépassé trois heures au Togo

Temps perdu moyen aux 100 kilomètres en arrêts



Note : Les données ne sont pas disponibles pour le Nigeria et le Togo en 2016.
Source : Calculs des auteurs à partir de CILSS.

2. Entre début 2016 et avril 2020, le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) a collecté des données sur le « harcèlement routier » et les pots-de-vin opérés par la police, la gendarmerie, les douaniers et les inspecteurs sanitaires. Des enquêteurs embarqués régulièrement dans les camions transportant des produits agricoles et du bétail ont mesuré le temps perdu en checkpoints et enregistré les pots-de-vin versés. Cinq corridors de courte distance ont fait l'objet d'une collecte au rythme de 720 voyages par an ; neuf corridors de longue distance avec 756 trajets par an.

3. 2021 Corruption Perceptions Index - Explore the... - Transparency.org

professionnelles⁴, la société civile et les organisations régionales. En ce qui concerne les pots-de-vin, c'est manifeste dans le cas du Togo, du Niger, du Nigeria et du Bénin depuis 2018 (graphique 2). Pour ce qui est du temps perdu, cette tendance décroissante s'observe au Togo, au Niger et au Nigeria, mais aussi au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Ghana en partant de niveaux plus faibles (graphique 3).

Ensuite, l'état des finances publiques d'un pays peut parfois impliquer un arrêt temporaire des versements de salaires aux fonctionnaires. Ces épisodes survenaient régulièrement dans les années 1980 et 1990 (notamment au Mali à la fin des années 1980), poussant les agents de contrôle à des pratiques corruptrices fréquentes. C'est moins le cas dans les années 2000 et 2010, mais les rémunérations des fonctionnaires sont encore faibles et parfois retardées. En outre, les périodes d'inflation, notamment des produits de base, sont propices à la pratique de ce type d'extorsion.

Enfin, les gouvernements lancent occasionnellement des campagnes dénonçant ces pratiques qui peuvent mettre la pression sur les fonctionnaires comme cela s'est produit avec succès au Bénin en 2016, lors de la campagne électorale de Patrice Talon. Mais les effets de cette dénonciation ont été éphémères, comme en témoigne la forte augmentation de la corruption en 2017.

■ Ces pratiques illicites aggravent l'insécurité alimentaire

Quel est l'impact de ces pratiques illicites sur le commerce, la consommation et la production de produits agricoles dans la région ? Dans la mesure où cette corruption augmente le prix pour le consommateur, le diminue pour le producteur et entraîne une dégradation accrue des denrées, elle induit une baisse de la production, de la consommation et des échanges.

Concernant les prix, ces pratiques étaient équivalentes en 2019 à une taxe, en moyenne pour la région, de 9,9 % sur le commerce intra-communautaire de l'oignon et de 12,7 % sur le maïs⁵, deux produits essentiels dans la consommation alimentaire en Afrique de l'Ouest. Les ordres de grandeur sont bien plus élevés pour le mil (43 %), le sorgho et le bétail (respectivement 43 % et 32 %) entre le Mali et le Sénégal⁶.

L'arrêt de ces pratiques illicites conduirait à des gains non négligeables⁷. Pour le maïs, les pays de la CEDEAO gagneraient 19 millions de dollars par an avec 5,6 millions de dollars pour les consommateurs et 13,4 millions de dollars de profits pour les producteurs. Pour l'oignon, le gain s'établirait à 48,4 millions de

dollars par an, dont 15 millions de dollars pour les consommateurs et 33,4 millions de dollars pour les producteurs. La production de maïs augmenterait de 21 281 tonnes (+0,1 %) dans la CEDEAO, celle d'oignons de 23 275 tonnes (+2,9 %)⁸. Quant à la consommation, son volume progresserait de 0,1 % pour le maïs et 2,2 % pour l'oignon.

La disparition de ces coûts à l'échange ne ferait pas que des gagnants. D'abord les fonctionnaires des douanes, de la police et de la gendarmerie y perdraient des revenus : 10,1 millions de dollars dans le cas du maïs, 42,1 millions de dollars dans celui de l'oignon. Ensuite, les gains pour les producteurs et les consommateurs présentés plus haut sont des gains globaux. Certains producteurs pourraient y perdre : un producteur burkinabé de céréales pourrait trouver profitable d'exporter davantage vers le Ghana une fois la corruption disparue, et augmenter son offre sur ce marché au détriment des producteurs locaux. Comme pour toute réforme touchant au commerce international, cette « facilitation du commerce » provoquerait une redistribution des cartes à l'intérieur de chaque pays.

Ces estimations des gains attendus ne concernent que deux produits. En faisant l'hypothèse (I) que l'équivalent en matière de taxes auxquelles ces pratiques illicites donnent lieu est le même pour tous les biens alimentaires que pour l'oignon et le maïs, (II) que les effets sur les prix de ces taxes sont répartis équitablement entre production et consommation et (III) que l'élasticité-prix de la production est de 0,54⁹ et celle de la consommation de -0,6¹⁰, on a une idée de ce que cela pourrait représenter pour l'ensemble des biens alimentaires : une hausse de la production d'environ 3 % et de la consommation comprise entre 3 % et 4 %.

Les gains en matière de consommation pourraient être plus élevés dans la mesure où le temps passé aux postes-frontières est responsable d'une perte d'une grande partie de la production de nourriture. En Afrique et dans d'autres régions en développement, 40 % de la nourriture produite est perdue « entre la ferme et la fourchette »¹¹, notamment à cause de la dégradation des biens agricoles périssables.

■ Réduire la corruption par des mesures en amont

La probabilité qu'un agent demande un pot-de-vin à un point de contrôle dépend évidemment négativement de la probabilité d'être sanctionné et de l'ampleur de la sanction. Or, dans les pays de la CEDEAO, la réglementation en vigueur, en particulier

4. Par exemple, l'opération fluidité routière lancée par l'Association ouest-africaine du commerce transfrontalier de produits alimentaires, agro-sylvo-pastoraux et halieutiques (AOCTAH) et le CILSS.

5. Bouët, A., Cissé, B., Sy, A. & Traoré, F. (2021). Tracasseries administratives et corruption le long des corridors de commerce de la CEDEAO. FARM-TRAC, Discussion Paper.

6. Gourichon, H. & Demanet, C. (2017). Lutter contre les tracasseries routières pour garantir la sécurité alimentaire au Mali : synthèse des résultats et des recommandations. FAO.

7. Voir Bouët, A., Cissé, B., Sy, A. & Traoré, F. *op. cit.*, sur la méthodologie en équilibre partiel utilisée pour ces évaluations.

8. La méthodologie utilisée sous-estime ces effets car elle prend mal en compte les effets des tracasseries routières sur les échanges internes à chaque pays.

9. Voir Bouët, A., Cissé, B., Sy, A. & Traoré, F. (2021) *op. cit.*, mais aussi Binswanger, H. (1989). The Policy Response of Agriculture. *The World Bank Economic Review*, vol. 3(1), 231-258 et Rao, J.M. (1989). Agricultural Supply Response: A survey. *Agricultural Economics*, vol. 3(1), 1-22.

10. Comin, D., Lashkari, D. & Mestieri, M. (2021). Structural Change with Long-run Income and Price Effects. *Econometrica*, vol. 89(1), 311-374.

11. World Economic Forum (2014). *Enabling Trade: From Farm to Fork*. Geneva, World Economic Forum.

le nombre et la localisation des contrôles ainsi que les corps de fonctionnaires habilités à les mettre en place, est méconnue des transporteurs et de la société civile. L'extension, à toute la région, des bureaux d'informations et d'assistance aux frontières, dont le rôle est précisément de faire connaître la loi aux commerçants et transporteurs et de leur donner des conseils sur le comportement à adopter face à la corruption, pourrait permettre d'améliorer cette connaissance. Cette seule information ne serait toutefois pas suffisante car, dans les rares cas de dénonciation, les sanctions sont pour le moment faibles, voire inexistantes.

Des travaux récents de la Banque mondiale¹² montrent, en s'appuyant sur l'exemple du Rwanda, qu'une réforme de l'ensemble de l'administration peut porter ses fruits, avec l'application de sanctions strictes (incluant des peines de prison, y compris pour le versement ou la collecte de pots-de-vin faibles) et l'élaboration d'un système de surveillance renforcé. Cette réforme a été facilitée par l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement à la fin du génocide en 1994. La nouvelle administration a coupé les liens avec les réseaux corrompus de l'ancienne équipe au pouvoir, au prix de licenciements massifs. À noter que cette réforme s'est accompagnée de restrictions des libertés et de l'espace politique¹³. Dans les pays où les réseaux de corruption sont bien implantés, l'efficacité de simples mesures n'est pas garantie. En témoigne la Tanzanie¹⁴, où les agents publics corrompus et renvoyés se retrouvaient « experts fiscaux » dans le secteur privé. C'est donc une réforme en profondeur du système de contrôle qu'il faut généralement entreprendre, ce qui implique un coût politique élevé.

Des mesures plus efficaces pourraient être envisagées en amont de la corruption, en jouant sur les facteurs économiques. La corruption est d'abord le résultat d'une pression qu'un fonctionnaire peut exercer sur le transporteur lorsque ce dernier ne respecte pas la réglementation en matière de sécurité routière et sanitaire : surcharge des camions, état des véhicules, non-possession de documents obligatoires (permis, identification du véhicule et de ce qu'il transporte, certificat sanitaire et/ou vétérinaire, etc.). Mettre la flotte des camions aux normes nécessiterait un investissement

lourd, rendu difficile par un accès au crédit médiocre dans les pays de la CEDEAO. Développer le système bancaire serait ainsi un moyen de diminuer la corruption en permettant le financement de ces investissements.

Du côté des fonctionnaires, la corruption a avant tout pour cause des niveaux de rémunération faibles et incertains. Leur garantir un salaire suffisant et régulier tarirait la source de la corruption en rendant la rémunération supplémentaire qu'elle procure relativement moins importante.

Enfin, les infrastructures routières devraient être améliorées, notamment aux postes-frontières et aux abords des grands marchés de la région, pour réduire les temps de trajet, faciliter les contrôles et fluidifier le trafic. Le temps perdu par le transporteur l'encourage en effet à recourir à la corruption afin de bénéficier de « coupe-files », ce d'autant plus lorsque les denrées sont périssables. Le programme de la CEDEAO sur les postes de contrôle juxtaposés, qui visent à généraliser les doubles postes-frontières communs aux États membres voisins de la CEDEAO, comme ceux mis en place entre le Togo et le Ghana, le Bénin et le Niger, et le Bénin et le Nigeria, pourrait permettre aux douaniers d'effectuer des contrôles simultanés et de réduire ainsi les temps de passage.

La lutte contre la corruption aux frontières, au sein de la CEDEAO, avec comme enjeu un meilleur accès aux marchandises agricoles, nécessitera un effort politique et économique conséquent. Seule la mise en place de la part de l'ensemble des pays, de mesures coercitives, d'un meilleur accès au crédit et de dépenses publiques accrues (rémunération des fonctionnaires et investissement en infrastructures routières) permettra de réduire significativement la corruption dans la région et, avec elle, d'améliorer la sécurité alimentaire. La fin de ces pratiques illicites ne résoudra pas le problème de l'insécurité alimentaire dans cette région qui a bien d'autres causes (violence croissante dans le nord du Mali et du Burkina Faso, le nord-ouest et le centre du Nigeria et le lac Tchad, sécheresse, politiques non coopératives dans le monde qui pèsent sur les prix mondiaux¹⁵), mais elle contribuera à la réduire.

12. Fjeldstad, O.-H., Filho, E.C. & Raballand, G. (2020). Customs Administration. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency*.

13. Hausman, D. (2011). Rebuilding the Civil Service After War: Rwanda After the Genocide, 1998-2009. *Innovations for Successful Societies*.

14. Fjeldstad, O.-H. (2002). Fighting Fiscal Corruption: The Case of the Tanzania Revenue Authority. *CMI Working Paper*.

15. Bouët, A., Chimits, F. & Gouel, C. (2023). Pourquoi la Chine, plus que la guerre en Ukraine, menace la sécurité alimentaire mondiale ? *Le Blog du CEPIL*.

La Lettre du

CEPIL

© CEPIL, PARIS, 2023

Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
20, avenue de Ségur
TSA 10726
75334 Paris Cedex 07

contact@cepil.fr
www.cepil.fr – @CEPIL_Paris
Contact presse : presse@cepil.fr

Le CEPIL (Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales) est le principal centre français d'étude et de recherche en économie internationale. Les analyses et études du Centre contribuent au débat public et à la formulation des politiques économiques en matière de politique commerciale, compétitivité, macroéconomie, finance internationale et croissance.

RÉDACTEURS EN CHEF :
ISABELLE BENSIDOUN
ANTOINE VATAN

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
ANTOINE BOUËT

RESPONSABLE DES PUBLICATIONS :
ISABELLE BENSIDOUN

RÉALISATION :
LAURE BOIVIN

ISSN 2493-3813

Août 2023

Pour s'inscrire à
La Newsletter du CEPIL :
www.cepil.fr/Resterinforme

Cette Lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du CEPIL.
Les opinions qui y sont exprimées sont
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

