

« Analyse économique de la relation corrupteurs-corrompus »,

Nicolas Jacquemet,

Maître de conférence, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Cette présentation propose un cadre analytique de réflexion à la corruption comme phénomène économique, afin de comprendre l'efficacité potentielle des instruments de politique publique permettant de lutter contre la corruption à l'échelle microéconomique.

Approche économique

La corruption comme phénomène économique peut être considérée comme tout détournement d'un pouvoir discrétionnaire au bénéfice d'un tiers qui en offre rétribution.

La notion de détournement suggère l'existence préalable d'une mission par laquelle un employé potentiellement corrompu doit servir les intérêts d'un employeur comme s'il s'agissait des siens propres, sans que leurs intérêts convergent. La corruption perçue de cette façon correspond ainsi à la perversion d'une relation de délégation ou d'une relation d'emploi préexistante, qui exploite la divergence d'intérêt entre l'employeur et l'employé.

L'exploitation de ces divergences d'intérêt nécessite l'existence de marges discrétionnaires, de marges d'appréciation dans l'exercice de la tâche, de sorte que l'employé puisse ne pas être immédiatement détecté par l'employeur en cas de déviation dans l'exercice de sa mission. Si la détection était parfaite, il ne pourrait y avoir corruption puisque toute forme de corruption serait immédiatement observée donc corrigée.

La corruption est caractérisée par l'existence d'un tiers, d'un agent économique différent de l'employeur et de l'employé et dont la situation est affectée par la mission confiée à l'employé et par la décision prise par l'employé dans le cadre de cette mission. Cette tierce partie (le corrupteur) attend de l'employé qu'il agisse lui-même pour son intérêt plutôt que dans l'intérêt de l'employeur. La corruption fait ainsi naître une seconde forme de relation de délégation entre le corrupteur et l'employé, au sens où le corrupteur attend également que l'employé agisse dans son intérêt plutôt que dans celui de l'employeur.

La corruption suppose l'existence d'une rémunération en échange de ce détournement de pouvoir, sous la forme d'un pot-de-vin versé par le corrupteur à l'employé corrompu. En cela, la corruption peut être interprétée, en tant que phénomène économique, comme un accord, une transaction illégale (pacte) entre l'employé possiblement corrompu et le corrupteur.

L'objectif de cette présentation est donc de montrer comment le phénomène de la corruption et, implicitement, l'efficacité potentielle des instruments de lutte contre la corruption peuvent être compris à travers les propriétés de chacune de ces relations « contractuelles » : la relation d'emploi, d'une part, et le pacte de corruption conclu entre l'employé et le corrupteur, d'autre part.

Contrat de délégation : le comportement de l'employé

Le contrat de délégation, ou contrat de travail, est destiné à résoudre la divergence d'intérêts qui oppose l'employeur et l'employé, à travers notamment le versement d'un salaire en échange de l'exercice de la tâche par l'employé.

Dans ce cadre, le comportement de l'employé peut donc être déduit d'une forme d'analyse coût/bénéfice : l'employé décidera d'être corrompu, d'accepter la corruption, si les bénéfices associés à la corruption excèdent les coûts liés à l'activité de corruption. Le bénéfice de la corruption est la réception d'un pot-de-vin du corrupteur. Deux catégories de coûts sont à distinguer.

- Les coûts imposés par la politique de répression de la corruption, comme la détection, le contrôle et la sanction de la corruption. Le contrôle est exercé par l'employeur lui-même ou par les représentants de l'ordre. La sanction infligée consiste en une amende ou toute autre forme de peine infligée en cas de détection de la corruption. La sanction peut également se traduire par un éventuel renvoi de l'employé, qui engendre un coût mesuré par la perte du salaire versé par l'employeur dans le cadre de la relation de travail ;

- Le coût moral, prix du passage d'une situation d'honnêteté à une situation d'illégalité. Il s'agit du prix qu'un individu serait prêt à payer pour être perçu et se percevoir lui-même comme honnête et irréprochable, plutôt que comme malhonnête et corrompu, à situation inchangée.

Tout facteur qui participe à accroître les coûts associés à l'activité de corruption constitue un levier implicite de lutte contre la corruption.

Corruption et contrôle

Le premier levier est constitué de la détection et des activités de contrôle, sur lesquelles il est possible d'agir, en termes de politique publique, à travers deux canaux, de façon directe ou indirecte :

- Le contrôle direct de la corruption (supervision) se fait par l'accroissement des forces de police ou, du point de vue de l'employeur, par une augmentation de la fréquence des contrôles des employés, qui rendent la détection plus probable et donc la corruption plus coûteuse. Cependant, le renforcement des contrôles directs entre en contradiction avec la notion de délégation, qui nécessite précisément de laisser une marge d'appréciation à l'employé. Il existe donc une tension entre le bénéfice de la délégation, c'est-à-dire le bénéfice de la division du travail, et le risque de détournement engendré par la possibilité de la corruption. Le contrôle direct dépend de l'efficacité des institutions juridiques et de la sanction effective par l'employeur ou par les autorités judiciaires. Un accroissement de 10 % de l'efficacité des institutions juridiques conduirait à une diminution de 13 % du niveau de corruption dans une organisation donnée ;

- Le renforcement indirect des contrôles passe notamment par un accroissement de la transparence des transactions, transparence directement liée au caractère démocratique du régime politique, à l'étendue de la liberté de la presse, de la pluralité médiatique et de la concurrence entre les médias, qui participent à accroître la transparence des transactions économiques et donc à faciliter la détection de la corruption.

Le double rôle du salaire

Le salaire a une influence sur la corruption à travers deux mécanismes assez différents dans leur nature.

Lorsqu'un emploi est proposé dans une organisation donnée, les candidats à l'embauche acceptent cet emploi en fonction des avantages qui y sont liés : la rémunération et les avantages en nature (régime de retraite, modes de transport offerts dans le cadre du travail, voitures de fonction etc), mais également, éventuellement, le bénéfice de la corruption, si toutefois le candidat pense être corrompu lorsqu'il obtiendra l'emploi proposé. Ainsi, plus le niveau du salaire offert dans un emploi est bas, plus des employés facilement corruptibles sont attirés, parce qu'ils pensent pouvoir compenser le niveau du salaire offert par les possibilités de corruption dans l'emploi. L'augmentation du niveau du salaire a donc une influence sur

l'attractivité en termes de corruptibilité intrinsèque des employés, de prix de l'honnêteté, et sur le bassin d'employés recrutés.

En termes de motivation, le salaire versé constitue une rémunération perdue en cas de détection de la corruption de l'employé. Plus la rémunération est élevée, plus le renvoi en cas de corruption détectée est coûteux et moins les employés ont intérêt à être corrompus lorsque le salaire est élevé. Ce mécanisme n'est valide que s'il existe un contrôle efficace de la corruption. Il n'existe ainsi aucun mécanisme de contrôle de la corruption dans la façon dont les enseignants notent leurs étudiants. Le niveau du salaire des enseignants n'a donc pas d'influence sur leur corruptibilité et sur l'étendue de la corruption dans la délivrance des diplômes.

Le cas de Buenos Aires

Le cas de Buenos Aires montre que l'influence du salaire sur la corruption est tributaire de la notion de contrôle. Dans les hôpitaux de Buenos Aires, jusqu'en septembre 1996, des pots-de-vin importants étaient versés aux directeurs d'hôpitaux, versements qui passaient par une augmentation artificielle du prix des médicaments vendus aux hôpitaux. Les hôpitaux sont responsables de l'achat des médicaments de façon décentralisée puisqu'ils négocient eux-mêmes avec les laboratoires. Il y avait donc une corruption importante, qui consistait à augmenter de façon artificielle le prix de vente pour verser des bakchichs aux directeurs d'hôpitaux et obtenir d'eux qu'ils achètent le médicament du laboratoire plutôt qu'un autre.

En septembre 1996, les autorités décident d'une double réforme consistant à augmenter le salaire des directeurs d'hôpitaux et à leur demander un rapport mensuel du prix payé pour les médicaments achetés dans l'hôpital dirigé. Ces retours d'informations font l'objet d'un rapport renvoyé à l'ensemble des directeurs d'hôpitaux, dans lequel sont donnés, pour des médicaments choisis pour leur homogénéité, le prix plafond et le prix plancher payés. Après septembre 1996, les directeurs d'hôpitaux ont probablement le sentiment d'un contrôle parfait de la corruption et d'une absence totale de pouvoir discrétionnaire.

À partir de mai 1997, une campagne de presse importante stigmatise l'absence de punitions associées à l'existence de ces rapports. Quelles que soient les décisions des directeurs d'hôpitaux en comparaison des prix plafond et plancher, aucune mesure n'est prise à l'encontre des directeurs d'hôpitaux. Une croyance se répand alors chez les directeurs

d'hôpitaux selon laquelle finalement, le contrôle n'est pas si parfait qu'ils pouvaient le penser et que peu de sanctions sont associées à cette mesure.

L'exemple de Buenos Aires présente ainsi trois phases : une première phase, avant septembre 1996, où les salaires et le contrôle sont faibles, une deuxième phase où les salaires sont élevés et le contrôle parfait, et une troisième phase où les salaires sont élevés et le contrôle est intermédiaire, ni nul ni parfait. Les études empiriques consacrées à cette expérience montrent que le niveau du salaire participe à diminuer le niveau de corruption uniquement dans la troisième phase. Considérer la corrélation entre le salaire et le niveau de corruption pendant l'ensemble des trois phases conduirait à conclure à un effet nul du salaire, résultat courant dans la littérature empirique. L'influence du salaire est très débattue. Cet exemple permet de montrer qu'elle n'existe que si, du fait du contrôle, le salaire modifie le coût de la corruption à travers la possibilité d'un renvoi.

Corruption et moralité

Le coût moral de la corruption peut être interprété comme le prix de l'honnêteté, c'est-à-dire le prix qu'une personne serait prête à payer pour que sa situation (son passé professionnel, ses revenus actuels) reste totalement inchangée, mais qu'elle ait la possibilité d'être perçue et de se percevoir elle-même comme parfaitement irréprochable et honnête dans l'exercice de sa mission. Il s'agit du coût subi au passage d'une situation d'honnêteté à une situation de malhonnêteté, coût lié à des motifs psychologiques et sociologiques et qui peut être résumé par la notion de coût moral. Ce prix est propre à chaque individu : il s'agit d'une caractéristique de personnalité.

Le coût moral est pourtant en partie une variable de politique publique.. Un certain nombre d'études ont permis d'identifier des catégories de personnes qui semblent être plus ou moins sensibles au coût moral de la corruption et à la notion de moralité dans le passage de l'honnêteté à la malhonnêteté.

Le genre joue un rôle particulièrement important dans cette sensibilité à la corruption : selon de très nombreuses études, les femmes sont, en moyenne, plus sensibles que les hommes à la notion de moralité dans la corruption. La corruption semble être d'autant plus faible dans une organisation donnée que la représentation des femmes dans les instances dirigeantes est forte. Pour cette raison, dans un certain nombre de capitales, le pouvoir discrétionnaire de la

délivrance des contraventions a été retiré aux hommes pour être confié exclusivement à des équipes de femmes, afin de lutter contre la corruption dans la délivrance des contraventions.

Le niveau de culture et d'éducation joue également un rôle en matière de corruptibilité.

Le comportement du corrupteur dans le pacte de corruption

Le pacte de corruption est la relation contractuelle qui relie l'employé et le corrupteur. La corruption est une transaction illégale qui organise le détournement du pouvoir discrétionnaire en échange du versement d'un pot-de-vin. Ce détournement de pouvoir discrétionnaire constitue le bénéfice de la corruption pour le corrupteur. Le comportement du corrupteur est donc déterminé par les coûts qu'il subit. Deux types de coûts sont identifiés.

- Le pot-de-vin lui-même est le fait de devoir verser un montant monétaire à l'employé de façon qu'il soit corrompu. Ce pot-de-vin peut être interprété comme le prix du marché de la corruption. Il s'agit du prix qui égalise l'offre de corruption émanant des employés et la demande de corruption émanant des corrupteurs. Cette notion de prix de marché montre que le pot-de-vin aura tendance à être d'autant plus élevé que l'offre de corruption est faible

Les politiques de lutte contre la corruption (accroissement des salaires, renforcement des contrôles) qui tendent à rendre de moins en moins corruptibles les employés, tendent également à provoquer la raréfaction de l'offre de corruption et donc à engendrer un accroissement du pot-de-vin proposé par les corrupteurs. Cela provoque une forme de monétisation de la politique de lutte contre la corruption : les instruments de lutte contre la corruption mis en place dans le cadre des politiques publiques ou de la relation d'emploi sont transformés mécaniquement en augmentation du pot-de-vin. Cela a un effet neutre sur la corruption et entraîne simplement des augmentations de la rente versée aux employés.

- Les corrupteurs sont également confrontés à des coûts d'initiation. Il s'agit de l'ensemble des coûts liés à la nécessité de trouver la personne responsable dans la chaîne de responsabilités du pouvoir discrétionnaire qu'on souhaite voir détourner. Il n'est pas simple, dans certaines organisations, de trouver la personne qui a le pouvoir décisionnaire sur une décision donnée. Il faut en outre trouver, parmi les employés qui ont le pouvoir décisionnaire, celui qui éventuellement sera corrompu.

La transparence des transactions tend à accroître, pour les corrupteurs, cette capacité à identifier l'employé en charge de la décision dans la chaîne de responsabilités. Il s'agit d'un

nouvel effet contraire des politiques de lutte contre la corruption. Si la transparence des transactions peut participer à faciliter la détection de la corruption, elle tend également à diminuer les coûts d'initiation, c'est-à-dire concrètement à favoriser la corruption en facilitant la tâche des corrupteurs qui cherchent la personne qui acceptera d'être corrompue.

Les conditions de mise en œuvre du pacte de corruption

Dans la mesure où le contrat de corruption entre l'employé possiblement corrompu et les corrupteurs est une transaction illégale, aucun cadre juridique ne contraint les parties à se conformer à leurs engagements. Rien n'oblige l'employé corrompu à détourner le pouvoir discrétionnaire une fois qu'il a reçu le pot-de-vin, de même que rien n'oblige le corrupteur à verser le pot-de-vin une fois que le pouvoir discrétionnaire a été détourné en sa faveur.

Cependant, il existe des institutions alternatives au système juridique qui garantissent cette mise en œuvre des contrats de corruption. Tout ce qui participe à affaiblir l'efficacité de ces institutions alternatives participe également à rendre plus fragiles les relations de corruption et donc à lutter contre la corruption.

Par l'intermédiaire de la violence et de la menace, le rôle des organisations criminelles et des mafias en lien avec la corruption est précisément de contraindre à l'application de ces pactes de corruption et de jouer le rôle d'institutions parallèles qui garantissent la mise en œuvre effective des relations illégales.

Une autre institution alternative est la réputation individuelle et le fait de se conformer à ses engagements de façon à préserver les possibilités futures de corruption. Il s'agit essentiellement de compter sur la répétition d'une relation avec un corrupteur donné et de respecter ses engagements de façon à ne pas compromettre la possibilité future d'être à nouveau corrompu et d'engager de nouvelles relations de corruption. Tout ce qui participe à interrompre cette répétition des relations entre l'employé et le corrupteur participe aussi à fragiliser la relation de corruption. Cela a conduit à rompre la familiarité entre les employés et les corrupteurs potentiels, en organisant des mesures de rotation du personnel au sein des organisations, de sorte qu'un même corrupteur n'a pas affaire de façon répétée à un même employé au sein de l'organisation. Cette mesure est de fait utilisée dans un certain nombre de banques commerciales.

L'intégrité ou une forme de code d'honneur jouent également un rôle dans la mise en œuvre de la corruption, rôle attesté par des travaux empiriques en économie. C'est un élément

paradoxal dans le cadre de la corruption mais une forme de moralité ou d'intégrité consiste à se conformer aux engagements pris dans le cadre d'une relation personnelle établie avec le corrupteur.

Si on reconnaît le rôle de cette notion de moralité ou d'intégrité dans la mise en œuvre de la corruption, tout ce qui participe à briser cette forme de relation de confiance contribue à fragiliser la corruption et donc à la combattre. Cela a conduit à adopter des mesures d'incitation à la dénonciation des contrats de corruption. Les clauses de clémence consistent à accorder des réductions de peine aux individus qui dénoncent des activités de corruption auxquelles ils se sont livrés. Ces dispositifs participent à casser cette relation de confiance, mais peuvent aussi avoir un effet extrêmement pervers, puisqu'elles permettent également aux parties de sanctionner l'absence de conformité d'un comportement au pacte conclu. Un employé qui a détourné le pouvoir discrétionnaire mais qui ne reçoit pas le pot-de-vin peut dénoncer la relation de corruption en fournissant des preuves de promesse du versement de pot-de-vin de la part du corrupteur, obtenir une condamnation du corrupteur, et contraindre ainsi par la menace le corrupteur à respecter ses engagements en s'appuyant sur l'existence de ces clauses de clémence. Il faut conserver à l'esprit cet effet pervers de ces mesures de lutte contre la corruption.

En résumé, il faut retenir que la corruption est un phénomène conceptuellement complexe. La réflexion globale incluant à la fois la double relation bipartite dans le cadre de la relation d'emploi d'une part et entre l'employé et les corrupteurs d'autre part, montre qu'il existe de multiples effets de chacun des instruments de politique publique qui peuvent être utilisés.