

## **Peut-on éradiquer la corruption ?**

par

**Pierre GARELLO**

*Professeur à la Faculté d'Économie Appliquée*

*Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III*

*Directeur du Centre d'Analyse Économique*

Intervenant le dernier, je crains de devoir répéter certains propos qui ont été tenus pendant ces deux jours.

Je voudrais présenter l'analyse économique de la corruption et, sur la base de cette analyse, essayer de répondre à la question posée.

En parcourant les travaux récents de mes confrères économistes, une première constatation s'impose à moi: ces derniers ont beaucoup parlé d'opportunisme et plus rarement de corruption. Quelle est la différence entre les deux ? Commençons par définir l'opportunisme. L'opportunisme est un phénomène—ou un comportement—récurrent dans les relations d'échange. Une relation d'échange, par définition, suppose la présence de deux parties. L'économiste utilise souvent les termes de principal et d'agent pour désigner chacune des parties. Pour illustration, dans l'échange entre l'actionnaire d'une entreprise et son dirigeant, le principal sera l'actionnaire et l'agent jouera le rôle du gestionnaire. L'opportunisme caractérise alors un comportement possible de l'agent : l'agent, guidé par son intérêt personnel et bénéficiant d'une information privilégiée, peut, dans certaines circonstances, agir à l'encontre de l'intérêt de son principal.

Ainsi que je le signalais, la littérature sur les comportements opportuniste est vaste. Mais qu'est-ce qui différencie l'opportunisme de la corruption ? Tout d'abord le contexte relationnel : On ne peut parler de corruption que dans le cadre de relations impliquant non pas deux mais *trois* parties. Prenons l'exemple de la corruption dans le cadre des marchés publics de la délégation du service de l'eau potable. Les trois

parties sont : les utilisateurs-consommateurs qui ont besoin d'eau potable, et font appel à une tutelle – deuxième partie – qui à son tour va embaucher « un agent » (la société générale des Eaux, Vivendi) pour faire le travail. Notons bien que dans ce cas, il y a deux principaux. Le premier principal dans cette affaire, ce que l'on a tendance à oublier, c'est l'utilisateur-consommateur-contribuable. C'est lui qui va élire quelqu'un à la Mairie afin que cette personne agisse à son tour en tant que principal et désigne une société qui se chargera de fournir la prestation. Ainsi, l'élu, le représentant, est à la fois agent de l'électeur-consommateur-utilisateur-contribuable, et principal, ou tutelle, de l'entreprise – très souvent privée – qui va fournir la prestation. C'est parce qu'une même partie joue un double rôle qu'apparaît le danger de corruption : la tutelle peut s'entendre avec le prestataire de service « sur le dos » des utilisateurs. Elle peut le faire d'autant plus facilement qu'elle joue le rôle de principal dans la relation tutelle-prestataire.

Avant de voir ce que l'on peut faire pour éradiquer ce problème de la corruption, il faudrait d'abord se demander si toute corruption doit être éradiquée? C'est là une question plus complexe qu'il n'y paraît et je partage l'avis de certaines personnes qui se sont exprimées ici pour dire que, parfois, la corruption est une solution à une défaillance institutionnelle. Le Professeur Enrico Colombaro l'a dit plusieurs fois : la corruption est un symptôme et mieux vaut s'attaquer au mal qu'à ses symptômes. On peut sans difficultés imaginer des cas où la corruption permettrait de pallier la faillite d'une administration, ou représenterait la seule réponse de court terme, par exemple, face à une pression fiscale excessive, etc.

Mais laissons de côté cette possibilité et supposons que nous voulions éradiquer cette corruption, comment allons-nous nous y prendre ? Il y a, pour simplifier, deux pistes possibles. La première consiste à emprunter la voie réglementaire ou législative ; la deuxième consiste à modifier de façon plus radicale le contexte institutionnel. Évidemment, ce que je viens juste de dire suggère que je préfère la seconde voie ; mais

---

permettez moi de revenir sur chacune d'elles plus en détail.

La première solution consiste à créer un « super-principal » pour superviser la relation tutelle-entreprise. Il aura donc pour mission de surveiller la tutelle à la place du véritable principal qui est l'utilisateur-consommateur. Le recours à un « super-principal » est l'idée de base de la quasi-totalité des modèles économiques de la corruption : Quand il y a un problème de corruption dans une relation entre une tutelle et un agent on essaie de voir si l'on ne peut pas encadrer cette relation elle-même dans un plus grand contrat qui, justement, viendrait résoudre le problème de la corruption.

Que penser de cette solution ? Il me semble évident que, globalement, elle déplace le problème plus qu'elle ne le résout. Nous retombons en effet sur le trop célèbre problème du « contrôle du contrôleur ». Une fois que l'on a placé une personne ou un organisme (une chambre des comptes) pour contrôler le principal, encore faut-il s'assurer que ce contrôleur ne soit pas lui-même sujet aux mêmes travers, peut-être sous des formes différentes.

D'ailleurs, si l'on pousse un peu l'examen de cette proposition de remède contre la corruption, celle-ci apparaît quelque peu incohérente. En effet, si vous pensez que, pour éradiquer la corruption, il suffit de placer des personnes non-corrompues pour contrôler les corrompus, pourquoi alors les usagers-consommateurs n'ont-ils pas *dès le départ* choisi, sélectionné, ces êtres non-corrompus pour servir de tutelle (pour diriger la municipalité par exemple) ? N'est-il pas un peu bizarre (dangereux ?) d'admettre qu'un système démocratique arrive à sélectionner des représentants, décideurs publics, corrompus, tout en clamant que, fort heureusement, il existe à côté des organismes privés ou administratifs qui eux ne sont pas corrompus ? Il y a là quelque chose qui, pour moi, au moins d'un point de vue analytique, est un peu dérangeant.

Il existe une variante de cette première solution consistant à encadrer le comportement de la tutelle par une réglementation

tatillonne qui lui dicterait la conduite à suivre (et éviterait, c'est à espérer, la corruption). J'ai ici bien sur à l'esprit une réglementation semblable à celle découlant du code des marchés publics qui, entre autres, impose une mise en concurrence des prestataires pour des contrats dépassant un certain montant. L'économiste que je suis ne peut que porter—du moins a priori, un avis favorable à cette évolution tant il est vrai que la concurrence demeure le levier de contrôle de notre point de vue le plus efficace. Les revues d'économie sont d'ailleurs truffées de discussions sur les mérites et les difficultés de cette mise en concurrence des prestataires, et il était fort intéressant d'entendre ce matin du Professeur Isar nous dire que l'obligation de concurrence était déjà inscrite dans les tous premiers textes du 19<sup>e</sup> siècle. C'est évidemment une bonne chose, cela permet d'avoir un peu plus d'informations, mais ce n'est pas parfait ; et c'est pour cette raison que l'on a développé le code des marchés publics.

Les limites de cette variante viennent du fait qu'elle nécessite une fois encore la mise en place d'un super-principal pour veiller à ce que la réglementation soit bien appliquée. Dans ces deux variantes on essaie de *substituer* des réglementations, des lois, des mécanismes ou des personnes, au travail de contrôle qui devrait être effectué par l'utilisateur-consommateur. L'intervention de Monsieur Isar ce matin était assez édifiante et montrait que ce système est loin d'être parfait.

Il faut au passage signaler une autre limite de ce système : en France, dans beaucoup de domaines, le super-principal et le principal, voire l'agent !, sont une seule et même personne. Par exemple, le maire est souvent aussi législateur (et donc à l'origine du règlement) et encore responsable de l'administration de services publics (des hôpitaux par exemple). Ce cumul des missions affaiblit considérablement un mode de contrôle déjà fortement aléatoire. Il peut même être une source évidente de corruption supplémentaire.

Ce mélange des rôles, ainsi que les effets pervers qui en résultent, sont bien illustrés par le débat et la réglementation

---

autour du financement des campagnes électorales. Il est bien connu que la corruption était omniprésente dans ce processus, et les « affaires » sont légion. Or, en quoi consiste la solution adoptée (autant que j'en sache, car je dois avouer ne pas être spécialiste de la question) ? Elle consiste à instaurer un financement *public* des campagnes. Mais le choix de cette solution n'est pas innocent et ne relève pas du simple souhait d'éradiquer la corruption. Elle risque fort en effet de geler le paysage politique, puisqu'en fait la hauteur du financement dépendra du nombre de voix obtenues aux précédentes élections. C'est évidemment une aubaine pour un grand parti ; en revanche, pour un petit parti qui espérerait progresser, c'est un handicap très difficile à surmonter d'autant qu'il ne peut plus se tourner vers les entreprises. Il ne peut plus se tourner que vers quelques particuliers. Il risque fort d'être difficile à l'avenir de monter une campagne et d'accroître la concurrence sur le marché politique. Or, qui a voté cette réglementation ? Ce sont les partis politiques accusés de corruption ! Il y a bien confusion entre celui qui vote la réglementation et celui qui va être l'objet de la réglementation.

Evidemment on pourra objecter que mes critiques à l'égard de cette première famille de remèdes anti-corruption sont trop sévères ; l'important n'étant pas de trouver une solution parfaite mais de trouver des mécanismes permettant de réduire la corruption. Comme aime à dire l'économiste, il faut parfois savoir se contenter de *second best*. Mais je pense qu'il existe des solutions d'un autre genre qui ont le mérite d'être plus efficaces. Passons donc à présent à l'examen de systèmes alternatifs de contrôle qui ont moins recours à la loi et à la réglementation et essaient de changer plus en profondeur le système institutionnel. La mise en concurrence, suggérée plus haut, des prestataires de service revenait déjà, d'une certaine façon, à changer le contexte des interactions. Mais il est possible d'aller plus loin.

La clé des comportements opportunistes ou corrompus se trouve sans doute dans la nature du *contrôle en dernier ressort*.

Elle se trouve, pour dire les choses autrement, dans la réponse à la question évoquée il y a un instant : « Qui contrôle le contrôleur ? ». C'est par exemple en tentant de répondre à cette question que l'on comprend vite la différence entre la corruption au sein d'une entreprise privée et la corruption au sein d'une administration. Il y a, bien sur, de la corruption au sein des entreprises privées (puisque l'on y retrouve des configurations principal-agent imbriquées ; une même personne étant à la fois principal—par rapport à ses subordonnés ou autres collègues—et agent de ses propres supérieurs ou des actionnaires) ; et il y a également de la corruption au sein de nos bureaucraties et de nos administrations publiques. Mais le contrôle en dernier ressort s'y effectue différemment car le coût à payer pour cette corruption va être perçu plus rapidement dans une entreprise grâce au consommateur qui, par ses choix, va envoyer des signaux aux contrôleurs.

Le signal du consommateur consiste simplement à se détourner d'un produit qui, à cause de la corruption, est devenu plus cher. Le consommateur n'a d'ailleurs pas besoin de comprendre la cause de cette hausse des prix, de cette « inefficacité ». C'est le caractère merveilleux du marché : on envoie une foule d'informations sans même s'en apercevoir ! En boudant le produit qui se vend plus cher, le consommateur ouvre les yeux de l'actionnaire sur l'état de la gouvernance de son entreprise. Ce dernier pourra alors exercer son contrôle efficacement et peut-être enquêter sur la présence de corruption ou d'opportunisme. Il pourra aussi plus simplement rompre la relation avec l'entreprise, en vendant par exemple ses actions sans chercher à comprendre exactement la cause du problème. Ce qui est important c'est que quelle que soit l'attitude choisie par l'actionnaire, l'action du corrompu ne reste pas sans conséquence pour ce corrompu.

Le contrôle en dernier ressort de la corruption publique n'est pas fait par l'actionnaire attentif aux résultats de l'entreprise, il est effectué par le citoyen, le plus souvent à travers son vote qui lui permet, en théorie, de dire qu'il désire

---

changer de maire, de député, lorsque il ne fait pas bien son travail. Ce contrôle est sans doute beaucoup plus pauvre que celui qu'exerce l'actionnaire car on ne peut plus s'appuyer sur les signaux envoyés par les consommateurs. On n'a plus le consommateur pour jouer *le rôle d'un audit indépendant*. C'est pour cette raison que le phénomène de corruption, bien qu'inhérent aux deux systèmes dès lors que les imbrications principal-agent se retrouvent aussi bien dans une entreprise privée que dans une entreprise publique, n'a pas la même force dans les deux environnements.

Alors comment peut-on redonner des instruments de contrôle au contrôleur en dernier ressort qu'est l'utilisateur-citoyen ? Il faut pour cela lui donner de l'information (ce que peut faire en partie la concurrence) mais aussi *la possibilité de réagir en fonction de l'information reçue*. A quoi bon en effet être mieux informé si l'on ne peut rien faire !

Comment le citoyen peut-il donc réagir ? Pour répondre à cette question, je vais m'appuyer sur une dichotomie bien connue des économistes qui distinguent le *voice* de l'*exit*. Il y a en effet deux moyens de manifester son opinion sur les prestations fournies : on peut s'exprimer par la voie des urnes, voire en faisant campagne, et on peut aussi s'exprimer en « sortant ». Si je trouve que ce lieu est corrompu, et si je ne peux rien faire pour apporter un peu plus d'honnêteté dans les affaires publiques, je m'en vais vers d'autres lieux, qui ne sont peut-être pas moins corrompus, ainsi que le faisait remarquer Enrico Colombatto, mais en tout cas où je peux mieux vivre avec la corruption.

Le premier moyen, le *voice*, a été évoqué il y a un instant. C'est la possibilité pour notre utilisateur de choisir en  $t$  et en  $t+1$  deux principaux différents, c'est-à-dire deux représentants différents. A ce propos, je ne peux cependant que réitérer mon scepticisme quant à l'efficacité de ce mode de contrôle en France (et la liste dressée par Serge Schweitzer sur les « affaires » à répétition renforce ce scepticisme). Je me souviens quand j'étais tout jeune, à Marseille, avoir été surpris de

constater qu'alors que la moitié du cabinet municipal se trouvait emprisonnée aux Beaumettes pour affaire de fausses factures, le Maire sortant avait été réélu ! Pourquoi en France une telle chose est-elle possible ? Peut-être parce que les électeurs ont cette idée que de toutes façons tous les élus sont corrompus... Toujours est-il qu'il semble y avoir une dynamique qui fait que l'on ne punit que rarement par la sanction des urnes un mandaté qui n'a pas bien fait son travail. Cela arrive, mais ça ne semble pas être une menace sérieuse, et donc un moyen de contrôle, très crédible.

Reste l'autre moyen : *l'exit* ou le « vote avec les pieds ». Le vote avec les pieds consiste, nous l'avons vu, à manifester son mécontentement en se déplaçant dans une autre juridiction où les affaires publiques sont gérées différemment. Je dois avouer que j'aime beaucoup cette solution et je vois donc comme un réel danger toutes ces lois qui essaient de « capturer » la personne. Le vote avec les pieds est l'un des derniers moyens—mais aussi l'un des moyens les plus fondamentaux—que l'on a pour exprimer son désaccord. Certes la solution peut paraître navrante ; il est triste de voir les gens—souvent les plus compétents—quitter le navire ! Mais c'est une affaire de liberté et cela peut ouvrir les yeux d'autres citoyens.

Cette dernière remarque nécessite toutefois que lui soit apporté un bémol. Prenons le cas, évoqué tout à l'heure, du système éducatif. Il y a quelques années, l'un de nos ministres essayait d'expliquer pourquoi les universités françaises accueillent moins d'étudiants étrangers que par le passé. Il avançait pour cela une liste impressionnante d'explications possibles (tel que l'état déplorable des structures d'accueil, la perte de notoriété de la langue française, etc.) Mais dans cette liste très longue il n'était nullement fait mention de la possibilité que les autres pays offrent une formation de meilleure qualité, en bref, que nous soyons comparativement moins bon qu'avant. Ainsi, même quand les gens « votent avec leurs pieds », leur geste peut être interprété de différentes façons et il faut parfois beaucoup de temps pour ouvrir les yeux et pour comprendre que peut-être il y a des choses qui ne vont pas chez nous. Pour

---

autant, il est clair que cette solution doit être préservée. Je suis convaincu qu'il est plus difficile d'entretenir la corruption dans un système ouvert. En effet, celui qui fournit les moyens financiers de la corruption c'est l'utilisateur-consommateur-contribuable. C'est son argent qui est gaspillé et redistribué contre son gré. Et le fait de savoir que ce fournisseur de moyens a la possibilité de partir si l'abus devient trop grand constitue, je crois, une menace non négligeable pour les corrompus.

J'ai jusque là analysé deux moyens d'éradiquer la corruption. Le premier consiste à recourir à un super principal. On peut y croire ou ne pas y croire. Pour ma part, je n'y crois guère ; c'est un peu à mes yeux comme la loi sur le principe de précaution : plus un tranquillisant qu'un moyen efficace. Le deuxième propose de redonner un peu de voix au citoyen-utilisateur. Il existe sans doute un troisième moyen, peut-être le meilleur. Ce troisième moyen consiste tout simplement à court-circuiter le passage par cette tutelle, cette municipalité, par cette administration. En effet, si c'est le mode de gestion qui engendre cette déviance, la solution ne passe-t-elle pas par un changement du mode de gestion ?

Comme Sylvain Trifilio l'a très bien rappelé ce matin, il y a une différence essentielle entre le *service public* et le *bien public*. Lorsque l'économiste parle de *bien public* il a à l'esprit un type de biens ou de services très particulier. Pour schématiser, le bien public est un bien qui, *de par sa nature*, ne peut pas être fourni par des entreprises privées car ce bien, une fois produit, est disponible pour tout le monde qu'ils aient payé ou pas. Tel est le cas du service de défense nationale. Tout citoyen en bénéficie qu'il le veuille ou non, qu'il est contribué ou non. Le bien public oblige donc le passage par une structure à trois niveaux. On voit mal, par exemple, des individus contracter directement avec quelqu'un qui défendrait leur territoire contre des agressions étrangères.

Cependant, la plupart des missions de *service public*, qui sont aujourd'hui confiées à l'État, pourraient être fournies par le marché car il ne s'agit pas de la production d'un *bien public*.

Ces missions englobent des activités très diverses telles que la culture, le théâtre, la musique, l'enseignement (qui évidemment n'est pas un bien public, la relation enseignant-élève pouvant être personnalisée). Ainsi, puisqu'il ne s'agit pas de biens publics, la négociation pourrait se faire directement entre l'utilisateur et le prestataire, court-circuitant par la même la tutelle et donc les possibilités de corruption.

En conséquence, si ma théorie concernant l'éradication de la corruption est exacte, nous devrions observer exactement le contraire de ce qu'a cru déceler Serge Schweitzer. On devrait pouvoir constater que les sociétés les moins administrées par le pouvoir central sont moins sujettes aux problèmes de corruption. C'est une hypothèse que j'ai argumenté de façon théorique et qui, me semble-t-il, est vérifiée.

Permettez moi de conclure avec deux remarques complémentaires. La première concerne le lien décentralisation-corruption. En ces temps où un vent de décentralisation semble souffler sur nos institutions, il est souvent suggéré que la décentralisation devrait permettre une diminution de la corruption. Je crois que les choses sont plus complexes qu'il n'y paraît. On pourrait même penser que le clientélisme local sera plus fort que le lobbying national. Néanmoins, la décentralisation peut être *indirectement* une source de solution dans la mesure où elle augmente les possibilités d'*exit* pour les individus. Ainsi, si les affaires sont gérées au niveau de la Nation et que quelqu'un n'est pas satisfait par cette gestion, il ne lui reste plus qu'à quitter le territoire national. Si au contraire les affaires sont gérées de façon décentralisée—disons au niveau régional, alors quelqu'un qui est désenchanté par la gestion Parisienne peut aller voir comment les choses se passent à Perpignan. Le coût d'*exit* s'en trouve donc réduit, et le contrôle exercé par l'utilisateur contribuable-consommateur devient plus efficace. Décentralisation ne veut pas dire nécessairement moins de corruption, mais cela peut vouloir dire plus de choix, donc plus de moyens, fussent-ils indirects, de contrôler le travail fait par les administrations.

---

Enfin, seconde remarque, je voudrais renverser la problématique de cette intervention en disant qu'après tout, *c'est nous qui choisissons combien nous voulons de corruption*. Si mon analyse est globalement exacte, nous devons en effet conclure que c'est la structure institutionnelle qui détermine les possibilités de corruption. Je rejoins en cela les propos de Sylvain Trifilio qui affirmait ce matin que plus il y a d'intermédiaires, plus il est possible d'avoir des coalitions, deux personnes qui s'allient contre une troisième, etc., et donc plus il y a d'opportunités d'opter pour un comportement corrompu. Quand vous choisissez un mode de gouvernance (quand vous choisissez par exemple l'étendue des services publics), vous choisissez donc par la même un degré d'exposition au risque de corruption.

Il faut savoir ce que l'on veut et l'on ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre ! Le problème est ici similaire à celui des petits actionnaires d'une société anonyme. Vous ne pouvez pas simultanément vouloir bénéficier du système de la société anonyme (qui permet à quiconque de rentrer et de sortir de l'actionnariat souvent sur un simple coup de téléphone), et en même temps vouloir garder la qualité de contrôle que vous aviez dans votre PME lorsque celle-ci ne comptait qu'une poignée d'actionnaires. Si vous optez, pour la société anonyme et si en plus vous voulez qu'elle soit grande afin de recueillir des capitaux en provenance des quatre coins de la planète, il est clair que vous allez accroître le problème de contrôle et donc votre exposition à la corruption.

Il ne s'agit bien évidemment pas ici d'appeler à l'abandon des sociétés anonymes ! Il s'agit de rappeler que lorsque l'on choisit ou accepte tacitement une forme d'organisation il faut savoir en évaluer les bénéfices, mais aussi les limites. Aller au-delà des avantages supposés et ouvrir les yeux sur les coûts de nos choix c'est la tâche, ingrate mais, je l'espère, néanmoins utile, de l'économiste.