

N° 9219

LE HAUT FONCTIONNNAIRE  
AGENT AUTONOME  
D'UN MODELE POLITICO-ECONOMIQUE

Jean BENARD

# LE HAUT FONCTIONNAIRE AGENT AUTONOME D'UN MODELE POLITICO-ECONOMIQUE

## RESUME

Le papier introduit un acteur spécifique dans le champ d'analyse politico-économique, qui est le Haut fonctionnaire.

Dans la première partie on compare les caractéristiques du Haut fonctionnaire en France et au Royaume-Uni.

Dans la deuxième partie on présente un jeu stratégique entre le Haut fonctionnaire (agent) et le Politique (principal).

MOTS CLES : Haut fonctionnaire, théorie principal-agent, contrats, complémentarités stratégiques.

NOMENCLATURE : 026, 611

# HIGHER CIVIL SERVANT AUTONOMOUS AGENT IN AN ECONOMIC POLICY MODEL

## ABSTRACT

In this paper a specific actor *Higher Civil Servant* is introduced into the analysis of economic policy.

First, a comparison of characteristics of Higher Civil Servant in France and United Kingdom is done.

The second part presents a strategic game between the Higher Civil Servant (agent) and the Government (principal).

KEY WORDS : Higher official, principal-agent theory, agency contracts, strategic.

**LE HAUT FONCTIONNAIRE  
AGENT AUTONOME  
D'UN MODELE POLITICO-ECONOMIQUE\***

\*Ce texte est le dernier article de recherche que nous ait laissé le Professeur Jean Bénard, récemment décédé.  
La deuxième section de celui-ci était alors en cours de rédaction.

Très célébré, mais aussi très attaqué, dans les écrits français sur la fonction publique et la bureaucratie, le Haut fonctionnaire n'a pas jusqu'à présent trouvé sa place dans l'analyse économique de l'administration publique.

Définissons-le tout d'abord en nous inspirant tant de juristes spécialistes de science et de droit administratifs<sup>1</sup> que de praticiens de grand talent<sup>2</sup>. Nous qualifierons ici de Haut fonctionnaire tout employé permanent de l'Etat ou d'une grande administration publique territoriale, exerçant un pouvoir de direction supérieure au sein de cette administration et responsable devant le pouvoir politique situé à la tête de celle-ci. Nous référant aux traditions française et britannique en la matière, nous ajouterons deux caractéristiques : ce Haut fonctionnaire est qualifié, il est expert dans le domaine politico-administratif<sup>3</sup>; par ailleurs, il jouit de certaines garanties de recrutement et de sécurité.

Les économistes et les sociologues spécialistes de l'analyse de la bureaucratie identifient bien des personnages ayant de telles fonctions, mais leur donnent des pouvoirs et des comportements qui découlent très directement de leur conception générale de l'organisation administrative.

Selon la conception weberienne de la bureaucratie, le Haut fonctionnaire semble être logiquement un agent administratif supérieur bénéficiant d'une délégation de pouvoir de l'autorité politique dont il dépend. Il est ainsi au sommet d'un processus de "déconcentration" (et non de décentralisation) d'une organisation hiérarchique, mais n'est que le second maillon de cette chaîne hiérarchisée.

---

<sup>1</sup> Tels A. de Laubadère (1982) et plus récemment G. Braibant (1988)

<sup>2</sup> Tels F. Bloch-Lainé (1976 et 1987)

<sup>3</sup> Nous visons ici la "policy" distincte de la "politics" selon la terminologie angloaméricaine ; distinction qui fait malheureusement défaut à la langue française.

Selon la conception niskanénienne, le Haut fonctionnaire est un manager en position de mandataire ("agent") face à un mandant-politique ("principal"), subordonné donc au politique mais disposant de plus d'information que lui et pouvant exploiter cette asymétrie pour bénéficier d'une autonomie de fait, certes limitée, mais réelle<sup>4</sup>.

Les tenants du "service public" et des "serviteurs de l'Etat" à la française, tels Michel Debré, F. Bloch Lainé ou G. Braibant, ne se reconnaîtraient sans doute pas dans ces schématisations extrêmes, qui offrent cependant l'avantage aux yeux de l'économiste théoricien, de permettre l'emploi des paradigmes d'individualisme rationnel et d'efficacité qui lui sont chers.

Insérer un tel personnage dans l'analyse politico-économique, utilisant ces paradigmes, requiert que l'on définisse sa place et ses attributs par rapport à l'autre type d'agent avec lequel il est constamment amené à dialoguer : le politique. Mais aussi que l'on précise sa fonction de préférence et les contraintes délimitant son ensemble de choix, parmi lesquelles ses relations avec le politique, ainsi que les contraintes techniques caractérisant son activité et son expertise.

Symétriquement, il convient de définir la fonction de préférence du politique et ses contraintes, notamment électorale et budgétaire, ainsi que les garanties statutaires des Hauts fonctionnaires qu'il doit respecter.

Ainsi peuvent être dessinés les contours d'un jeu stratégique entre les deux acteurs, politique-chef de l'exécutif-et Haut fonctionnaire, dont on cherchera à caractériser les solutions coopérative et non coopérative.

## **I - CARACTERISTIQUES DU HAUT FONCTIONNAIRE EN FRANCE ET AU ROYAUME UNI**

Le Haut fonctionnaire joue un rôle important et original dans le pouvoir exécutif de deux grandes nations d'Europe occidentale, au tempérament et aux règles juridiques par ailleurs souvent dissemblables, la France et le Royaume Uni. Chose plus remarquable encore: au delà des apparences et des formules, pouvoirs, obligations et aspirations y sont assez semblables, encore que recélant des différences non négligeables.

---

<sup>4</sup> Sur les conceptions "weberienne" et "niskanénienne" de la bureaucratie, voir J. BENARD (1985) pp.254-255

## **A-L'émergence du Haut fonctionnaire à la fin du XIXe siècle**

Historiquement, l'apparition du Haut fonctionnaire moderne est presque concomitante dans les deux pays, avec une avance indiscutable pour Le Royaume Uni. Inspirés par le système mandarin chinois, les rapports Northcote-Trevelyan (1853) sur le Civil Service en Angleterre et Macaulay (1854) pour l'Indian Civil Service (ICS), proposaient : le recrutement par concours pour assurer la qualité et l'efficacité du personnel, les promotions dans les carrières d'après le mérite seul, quelques éléments d'uniformisation pour faciliter les mutations internes à l'administration, enfin la généralisation du salariat régulier des fonctionnaires et la suppression des sinécures attribuées par faveur. Ces deux dernières mesures avaient déjà été amorcées par les contrôles parlementaires depuis 1802 et surtout 1830.

Plus malléable sans doute, l'Indian Civil Service bénéficiera le premier de cette réforme, puisque le premier concours de recrutement fut organisé en 1855. Quant au Home Civil Service, il fallut attendre 1870 et Gladstone pour que la réforme préconisée quinze ans plus tôt y fût généralisée (B. MEYNELL 1987).

En France, après l'abolition des charges et offices et de leur vénalité par la Révolution, le Consulat puis l'Empire établirent le fonctionariat salarié, très hiérarchiquement organisé au sein de l'Etat centralisateur. Mais à part un "état des officiers" de 1834, aucun statut ne fut établi par la loi avant 1946. Cependant à partir de la 3ème République, la jurisprudence du Conseil d'Etat en avait rassemblé pas à pas les éléments : distinction des agents titulaires des autres, recrutement par concours, garanties de carrière etc...Après le second conflit mondial, la 4ème puis la 5ème République firent oeuvre de synthèse en édifiant des "Statuts des fonctionnaires" couvrant l'ensemble de ceux-ci, à l'exception des Militaires et des Magistrats. Une énorme loi (145 articles) du 19 Octobre 1946 élaborée sous l'égide de Maurice Thorez, Secrétaire Général du Parti Communiste Français, alors Vice Président du Conseil des Ministres, chargé de la Fonction Publique, reprenait les dispositions antérieures éparses et élargissait les droits des fonctionnaires en créant des institutions représentatives de la fonction publique et en leur reconnaissant le droit de grève. La 5ème République, tout en inscrivant à l'art.34 de la Constitution de 1958, "les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat", condensait le statut de 1946 par une ordonnance du 4 Février 1959 (en 57 articles) dans un sens un peu moins libéral, le libéralisme revenant avec la loi du 13 Juillet 1983 (G. BRAIBANT 1988).

Tous ces statuts ne s'appliquent ni aux militaires ni aux magistrats qui ont les leurs propres, et, en ce qui concerne bon nombre de Hauts Fonctionnaires, sont complétés, voire modifiés, par des Statuts particuliers des "grands corps" notamment ceux recrutés à l'ENA (Conseil d'Etat, Inspection des Finances, Cour des Comptes etc...) et à Polytechnique (Mines, Ponts et chaussée, Armement, Statistique etc...) et des corps d'enseignement (notamment Enseignement Supérieur).

## **B- Position et pouvoirs du Haut fonctionnaire**

Toujours en nous appuyant sur la situation actuelle du Haut fonctionnaire français ou britannique nous essaierons de préciser, non point son statut juridique, mais son statut de fait, politico-social, que, pour éviter toute confusion sémantique, nous désignerons par "position et pouvoirs".

Recrutement, qualification, carrière et rémunération, relations avec le monde politique nous semblent les points importants.

### **1) Recrutement**

On l'a dit, il se fait par concours et dans les deux pays comme pour tous les fonctionnaires ("titulaires" en France) de l'Etat. Mais dans les deux pays, mais plus encore au Royaume Uni qu'en France, par des concours spéciaux.

Au Royaume Uni le concours du Home Civil Service, qui se limite à la haute fonction publique, recrute en Majorité parmi les diplômés d'Oxford et de Cambridge (Oxbridge) comme le souhaitait MACAULAY dès 1854 et, plus récemment, parmi ceux de la London School of Economics (LSE). En 1968, sous l'effet des rigoureuses critiques du Rapport FULTON (voir infra) l'établissement d'un Civil Service College, sorte d'ENA, fut préconisé mais sans succès.

Aucun Haut fonctionnaire britannique ne peut être recruté discrétionnairement, sur des bases politiques, par un Ministre. Ce dernier peut en revanche s'entourer de Conseillers extérieurs à la Fonction Publique, souvent des Universitaires dans les Cabinets travaillistes, et des Juniors Ministers, jeunes politiciens. Mais l'expérience, développée sous Harold WILSON, n'a guère débouché sur une coopération fructueuse avec les Hauts fonctionnaires (B. MEYNELL 1987 p.225).

En France, la grande majorité des Hauts fonctionnaires sont recrutés par concours de deux grandes Ecoles spécialisées, l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) fondée en 1945

pour remplacer les "Grands concours" des grands corps administratifs et homogénéiser leur formation et celle des administrateurs, et l'Ecole Polytechnique dont la "botte" fournit, après passage en Ecoles d'application, les Ingénieurs des corps techniques (Mines, Ponts et chaussées, Génie rural et Eaux et Forêts, Armement, Télécom, Statistique et Administration économique etc...). Inutile d'insister sur le fait bien connu que ces grandes Ecoles font écran entre l'Administration et l'Université.

Une minorité de Hauts fonctionnaires provient du "tour extérieur" permettant au gouvernement de nommer directement dans un grand corps (administratif) des personnalités (politiques syndicales, beaucoup plus rarement scientifiques) voire de simples féaux politiques. Une autre minorité peut théoriquement, accéder directement aux emplois de Fonctionnaire d'autorité que sont par exemple les Directeurs d'Administration Centrale ou les Préfets puisque ces postes sont "à la discrétion" du Gouvernement. On a vu que ces deux possibilités n'existent pas au Royaume Uni.

## 2) Qualification-Expertise

Indiscutablement le recrutement par concours à un niveau universitaire élevé, garantit la qualité intellectuelle et le bagage de connaissances des jeunes Hauts fonctionnaires, avec une dominante plus littéraire et de culture générale chez les anglais, plus juridique et politique chez les français s'agissant des administratifs. Les britanniques ne semblent pas avoir l'équivalent de nos corps d'Ingénieurs d'Etat issus de Polytechnique mais les Collèges scientifiques de leurs Universités forment d'excellents spécialistes auxquels l'administration peut faire appel.

Quant à la formation économique, celle de la L.S.E. est sans aucun doute plus complète et plus solide que celle dispensée rue St Guillaume, mais tous les membres du Home Civil Service ne l'ont pas reçue et dans le domaine du Calcul Economique les Ingénieurs de nos Grands Corps sont experts<sup>5</sup>.

Les fonctionnaires britanniques sortis d'Oxbridge seraient moins bien armés si l'on croit le rapport FULTON (1968) qui accusait le Civil Service d'être "encore fondé essentiellement sur la philosophie de l'amateur dilettante (ou généraliste ou polyvalent). Ce culte est dépassé à tous les niveaux et dans tous les secteurs de son activité". Cependant B.

---

<sup>5</sup> Sur les avatars du Calcul Economique dans l'Administration française voir J.BENARD(1989)

MEYNELL qui rapporte cette critique considère qu'elle n'est qu'une "supposition gratuite" injustifiée qui a provoqué une amertume générale au sein du C.S. et qui a servi de texte tendancieux à l'appui des attaques les plus malveillantes". Le débat ne semble pas clos et il est certain que la Haute fonction civile britannique voit actuellement son prestige sérieusement ébranlé.

Du côté français ce n'est pas la qualification ou l'expertise technique qui est en cause, mais plutôt l'excès de pouvoir de fait vis à vis du politique (le règne de la technocratie), voire la politisation même sur laquelle nous reviendrons.

En revanche les deux hautes fonctions publiques, contrastant en cela avec leur homologue américaine, sont presque totalement fermées aux apports extérieurs de professionnels expérimentés : notamment de managers rompus aux affaires. Ce sont donc des corps clos, gagnant certes en homogénéité mais tournant plus aisément au monopole corporatiste et se privant du stimulant novateur des greffes extérieures.

### **3- Carrière et rémunération**

La carrière du Haut fonctionnaire s'exerce, par définition, dans les sphères élevées de l'administration. Sauf, incapacité, indignité manifeste ou désobéissance flagrante, elle se déroulera sans encombre à travers un système d'échelons et de classes comme pour les autres fonctionnaires. Mais, sauf les cas ci-dessus et ceux, plus honorables, de "débouchés extérieurs", elle se fera à l'intérieur du corps lui-même en France, du Ministère en Angleterre.

Cette stabilité, ou garantie d'emploi, ne concerne que l'appartenance au corps en France. Elle ne s'étend évidemment pas aux affectations de poste qui sont à la discrétion du Gouvernement. Mais les "Chefs de Corps" exercent une tutelle bienveillante sur la carrière de leurs collègues pour amortir les secousses des mutations politiquement inspirées. Au Royaume Uni, où il n'y a pour les membres du Civil Service ni statut juridique ni garantie d'emploi, la stabilité est en pratique de règle sauf indiscretion grave. Les promotions ont longtemps été de fait autogérées par le Permanent Secretary (lui même Haut fonctionnaire) de chaque Département. Seules les nominations aux grades les plus élevés font, depuis 1979, l'objet d'une consultation avec le Premier Ministre et l'intervention gouvernementale en la matière s'est accentuée depuis.

Quant aux rémunérations, elles sont fixées par la loi, d'après les barèmes généraux

de la fonction publique, bien que, comme on le sait, en France plusieurs administrations (Finances, par exemple), ou Corps (Ponts et Chaussées, Eaux et Forêts) bénéficient de primes spécifiques dont on peut se demander si elles rémunèrent un supplément d'activité voir une incitation à la diligence financière ou ne sont que des survivances d'Ancien Régime (cf.in B.L.E "Servir l'Etat" 1987, BLOCH-LAINE pp.205-207 et, en sens inverse, M. BRUGUIERE pp.180-181). En tout état de cause elles échappent tant à l'arbitraire éventuel du gouvernement qu'aux fluctuations du marché de l'emploi. Sous des formes légèrement différentes, il en est de même au Royaume Uni, où les traitements des fonctionnaires sont contrôlés par le Parlement depuis 1802.

Restent en matière de carrière deux problèmes importants : celui du caractère attractif du Corps ou du Département ministériel et celui des "débouchés". Le premier se pose à l'entrée de la carrière et concerne les jeunes candidats, le second se pose en milieu de carrière avant les étapes terminales de l'activité.

L'attractivité est évidemment liée à la conception générale (d'aucun diraient à "l'idéologie") que se fait une génération intellectuelle du rôle de l'Etat, du pouvoir plus ou moins grand des Hauts fonctionnaires au sein d'un régime démocratique, des perspectives de débouchés extérieurs à l'administration, les uns politiques les autres économiques, enfin des niveaux comparés de rémunération dans et hors la fonction publique.

Car même, si ce dernier élément n'est peut-être pas le plus important dans les choix de carrière d'un Haut fonctionnaire, il ne peut-être négligé<sup>6</sup>. On sait trop les phénomènes d'inefficacité, de cumuls d'emplois publics et privés, voire de corruption qu'entraînent, dans bien des pays dits en développement, la sous-rémunération des agents du Service Public.

Quant aux choix de carrière extérieur à la Fonction Publique Administrative d'Etat, leurs possibilités se multiplient lorsque l'économie mixte et plus encore, le secteur nationalisé s'étendent ou que la décentralisation territoriale se développe. Dans ces deux cas, des emplois de contrôle voire de direction apparaissent, qui pour des raisons politiques vont souvent échapper aux managers économiques d'entreprise. Il y a là matière à "débouchés" souvent beaucoup plus lucratifs que les emplois de la Haute administration. Il n'est pas sûr alors que les qualités et l'expertise requises dans la Haute fonction publique, même dans ses sphères économiques et financières, soient celles nécessaires au management des firmes

---

<sup>6</sup> Notamment par un calcul économique rationnel en termes de cycle de vie active.

industrielles, commerciales ou bancaires en économie de marché, surtout quand celle-ci est ouverte à la concurrence internationale. Mais si l'économie concernée reste suffisamment protégée et réglementée, il peut-être alors profitable de faire l'apprentissage de la protection et de la réglementation du côté des tuteurs, pour savoir s'en servir ensuite du côté des pupilles.

Nous touchons là aux rapports avec le Pouvoir Politique.

### **C- Relations avec le pouvoir politique en régime démocratique**

Dans les systèmes britannique et français, la subordination des Hauts fonctionnaires au pouvoir politique exécutif incarné par le Gouvernement se combine à un certain degré d'autonomie, plus fort en France qu'au Royaume Uni.

Dans ce dernier, le Haut fonctionnaire est certes au service de la "Couronne" (et non de l'Etat, notion étrangère au droit constitutionnel britannique) mais le bras exécutif de la Couronne étant le Gouvernement issu de la majorité parlementaire (cf. Sir Robert ARMSTRONG-1985), le "Haut fonctionnaire doit obéir à son Ministre. Un point c'est tout." (B. MEYNELL in B.L.E 1987 p.219). Cependant, ses garanties de carrière de fait (voir supra) et son souci affiché de servir l'intérêt général (le bien public), voire l'obligation de témoigner devant des Commissions parlementaires où siège l'opposition, lui confèrent une légère marge d'autonomie.

L'obligation d'obéissance du Haut fonctionnaire (comme de tout fonctionnaire) est aussi proclamée en France, de même que son devoir de réserve devant l'opinion et les médias (Voir BLOCH-LAINE in B.L.E 1987 pp.198 et 202-203 et BRAIBANT 1988 pp.383-388). Beaucoup cependant, parmi ces serviteurs de l'Etat, se plaisent à souligner une sorte de devoir d'autonomie venant de leur "expertise" et de leur souci de l'intérêt général en quelque sorte consubstantiel à leur état.

F. BLOCH-LAINE, ancien Directeur du Trésor, de la Caisse des Dépôts et ancien Président du Crédit Lyonnais, s'est fait l'avocat de cette thèse. Pour lui le Haut fonctionnaire régalien exerce une sorte de "magistrature", terme, selon lui, le moins inexact pour définir la position d'indépendance dans laquelle l'Etat doit placer vis à vis de lui-même, des personnages qui ne sont pas élus mais nommés et dont l'autorité doit cependant peser, pour l'accomplissement de leur mission propre, d'un poids presque égal à celui de l'exécutif dont ils procèdent" (BLOCH-LAINE 1976 p.237). De même M. CROZIER (B.L.E. 1987 p.242-

243) constate que l'Etat français s'est attribué le rôle éminent de définir l'intérêt général fondement de la rationalité de son action, et que ses fonctionnaires agents de cette rationalité, sont, de ce fait, "investis d'un sacerdoce particulier".

"Magistrature", "Sacerdoce" voilà de quoi troubler l'économiste qui conçoit la rationalité économique en termes d'avantages et de coûts.

Quelle que soit l'autonomie du Haut fonctionnaire, on l'observe dans les deux pays plus dans la préparation des décisions que dans leur exécution<sup>7</sup>.

Autrement dit le Haut fonctionnaire pratique avec le Pouvoir Politique (dans la préparation des décisions) un dialogue de collaboration mais aussi de confrontation d'informations et de jugements de valeur.

Mais, en dehors de sa plus grande expertise supposée ("asymétrie d'information" en sa faveur diraient les économistes théoriciens) qu'est-ce qui fonde cette autonomie ? Trois qualités liées à leur permanence statutaire sont généralement invoquées :

- plus grande attention aux problèmes de long terme que les élus plus soucieux du court terme et de ses échéances électorales

- plus grande indépendance à l'égard des intérêts privés

- plus grande attention aux intérêts des minorités

On notera que les deuxième et troisième qualités peuvent être jugées contradictoires, puisque les intérêts des minorités sont "privés". Quant à la première elle suppose que les électeurs ont la mémoire courte, comme le font les théoriciens des modèles de cycle politico-économique électoral (NORDHAUS 1975). Nous ferons comme eux. Enfin, l'économiste doit se demander comment ces qualités comportementales du Haut fonctionnaire sont fondées sur son intérêt particulier. Celui-ci ne peut être sa rémunération, fixée par la loi ou son statut. Ce ne peut être que le déroulement de sa carrière, en partie garantie par son statut, mais en partie fonction des services qu'il rend au pouvoir politique, donc des performances que celui-ci pourra afficher dans les confrontations électorales à venir.

L'autonomie relative du Haut fonctionnaire par rapport au politique peut dégénérer de plusieurs façons.

La plus évidente est le corporatisme qui, selon la belle formule de BLOCH-LAINE

---

<sup>7</sup>Au stade de l'exécution, l'autonomie ne pourrait se manifester soit par les "bruits" de la transmission bureaucratique des ordres et de leur application, soit par des manipulations volontaires inspirées elles-mêmes par des manoeuvres politiques anti-gouvernementales (sabotage) ou par la corruption.

(1987 p.191) "n'est jamais loin de transformer ses atouts en abus". Nous supposons que la fermeté du pouvoir politique peut l'écarter.

La seconde, plus subtile et relativement récente en France puisqu'elle date de l'ENA et s'est épanouie sous la 5ème République, est la politisation "active" des Hauts fonctionnaires par leur transformation successive en membres de cabinets ministériels d'abord, de Députés ensuite, de Ministres ou Dirigeants de Partis enfin.

C'est ainsi qu'à l'exception des Partis extrêmes (PCF et Front National) et du CDS au Centre, tous les grands partis français (PS, PR et RPR) comptent un fort contingent d'anciens enarques parmi leurs dirigeants<sup>8</sup>.

Il est évident qu'une telle politisation qui donne le pouvoir politique comme débouché majeur à la carrière du Haut fonctionnaire, tend à faire de celui-ci un serviteur plus que zélé du parti politique qu'il choisit (ou qui le choisit). Il ne peut plus alors prétendre à l'autonomie et sa subordination politique (quand il est encore fonctionnaire) est moins franche et, pour cela, plus pernicieuse que celle issue du "Spoil system" américain, où la plupart des Hauts fonctionnaires, d'origine non administrative, arrivent avec le Président élu, sont à son entière discrétion en cours de mandat et partent avec lui.

## II- ESSAI DE FORMALISATION EN TERMES DE JEU DE STRATEGIE POLITICO-ECONOMIQUE

A partir de la description schématique de notre Haut fonctionnaire des vieilles démocraties d'Europe occidentale<sup>9</sup>, de ses éléments d'autonomie et de ses relations avec le pouvoir politique qu'il sert, essayons de formaliser le comportement de ces deux acteurs de la politique d'un pays.

En simplifiant à l'extrême nous retiendrons seulement trois types de variables :

-les variables politiques (indices de popularité, nombre de voix recueillies aux élections....) notées x

-les variables économiques (indices de bien-être, PIB par tête, indices d'équité...) notées y

---

<sup>8</sup> Au PS : Fabius, Rocard, Jospin, Chevènement- au RPR : Chirac, Juppé, Toubon, Séguin, sans compter Chaban-Delmas Inspecteur Général des Finances- au PR : Giscard d'Estaing, Létard, Longuet, Madelin.

<sup>9</sup> La britannique incontestablement plus ancienne que la française

-la variable de carrière du Haut fonctionnaire, notée z

Le modèle de comportement rationnel du politique qui aspire légitimement à accéder ou à se maintenir au pouvoir de façon démocratique, consiste à maximiser la probabilité d'obtenir les votes favorables des électeurs, eux-mêmes fonction des variables politiques et économiques figurant dans le programme électoral du parti, sous contrainte de faisabilité de ce programme. Ce qui peut se formaliser par le modèle politique.

$$\text{Max}_{x,y} V(x,y) \quad (1.0)$$

$$\text{sous } \varphi(x,y) \leq \bar{y} \quad (1.1)$$

où  $V(x,y)$  = fonction probabiliste de votes

$\varphi(x,y)$  = contrainte de faisabilité

$\bar{y}$  = valeur conjoncturelle des variables économiques exogènes échappant au programme politicoéconomique.

et où  $V'_x > 0$   $V'_y > 0$   $V''_{xx} < 0$   $V''_{yy} < 0$

$\varphi'_x > 0$   $\varphi'_y > 0$   $\varphi''_{xx} < 0$   $\varphi''_{yy} < 0$

Le programme électoral optimal résulte de la résolution de ce modèle et s'écrit

$$[x_v^*, y_v^*] \text{ tel que } \frac{V'_y}{V'_x} = \frac{\varphi'_y}{\varphi'_x} \quad (1.2)$$

et  $\varphi(x,y) = \bar{y}$

Le modèle de comportement rationnel du Haut fonctionnaire suppose que sa fonction d'utilité a deux arguments : les variables économiques au sens large y, dont la maximisation représentera celle de l'intérêt général tel qu'il le conçoit et sa variable de carrière z.

Il maximisera cette fonction d'utilité  $H(y,z)$  sous deux contraintes :

- l'une de faisabilité du même type que celle du politique mais pouvant, en raison de sa meilleure information prendre une forme différente et avoir une borne supérieure elle aussi différente, soit :

$$f(x,y) \leq \bar{y} \quad (\text{avec souvent } \bar{y} < \bar{y})$$

- l'autre reliant sa carrière z aux variables politiques endogènes x, mais aussi à une variable exogène  $\bar{c}$ , traduisant l'autonomie au moins partielle de son statut d'où :

$$z-g(x) \leq \bar{c}$$

Le modèle s'écrit alors :

$$\text{Max } H(y,z) \quad (2.0)$$

$y, z, x$

$$\text{sous } f(x,y) \leq \bar{y} \quad (2.1)$$

$$z - g(x) \leq \bar{c} \quad (2.2)$$

La variable politique  $x$  n'est pour le Haut fonctionnaire qu'une variable intermédiaire, instrumentale, mais elle n'en est pas moins pour lui une variable de décision.

Nous poserons ici encore :

$$H'_y > 0, H'_z > 0 ; H''_{yy} < 0, H''_{zz} < 0$$

$$f'_x > 0, f''_{xx} < 0 ; f'_y > 0, f''_{yy} < 0 ; g'_x > 0, g''_{xx} < 0$$

Le programme technocratique optimal résulte de la résolution de ce modèle et s'écrit

$$[x_H^*, y_H^*, z_H^*] \text{ tel que: } \left\{ \begin{array}{l} \frac{H'_y}{H'_z} = \frac{f'_y}{f'_x} \\ f(x,y) = \bar{y} \\ z = g(x) + \bar{c} \end{array} \right\} (2.3)$$

Les valeurs des variables  $x, y$  et  $z$ , dépendent conjointement des décisions du Gouvernement (politique) et du Haut fonctionnaire. Si on note respectivement  $D_G$  et  $D_H$  ces décisions, supposées pour simplifier unidimensionnelles, on est conduit à représenter les préférences des deux acteurs par des courbes d'indifférence dans le plan  $(D_G, D_H)$  avec des points de satiété  $G$  et  $H$  conduisant respectivement à  $(x_G^*, y_G^*)$  et  $(x_H^*, y_H^*, z_H^*)$ . Si les deux joueurs définissent simultanément leur action optimale dans un même jeu où ils sont sur un pied d'égalité, on a affaire à un jeu de stratégie qui peut être représenté par le graphe ci-dessous où les courbes concentriques sont les courbes d'indifférence et où  $AA'$  et  $BB'$  désignent respectivement la fonction de réaction du Haut fonctionnaire et du Gouvernement.

L'équilibre de ce jeu non-coopératif apparaîtra à l'intersection des courbes de réaction de chacun des joueurs. Ce point C, d'équilibre de COURNOT-NASH, est l'analogue du point d'équilibre du duopole ou du monopole bilatéral de la théorie économique classique moderne.

Il semble cependant plus réaliste de considérer que le jeu entre politique (ou Ministre) et Haut fonctionnaire est asymétrique en ce sens que le premier a une position de "meneur" (leader) et le second une position de "suiveur" (follower). Et ce, non seulement en raison de leurs situations hiérarchiques respectives, mais aussi parce qu'à l'issue des élections l'ayant installé au pouvoir, le politique arrive avec un programme électoral  $[x_v, y_v]$  défini par (1.2). Certes, en face des réalités et des conséquences évoquées par le Haut fonctionnaire-expert, ce programme va être modifié. Qu'on songe par exemple au tournant de politique économique de 1983 où l'action conjuguée de Hauts fonctionnaires et d'hommes politiques de gauche mais réalistes, a sérieusement infléchi dans le sens de la stabilité monétaire et de la politique anti-inflationniste, le programme beaucoup plus laxiste et relanceur du gouvernement socialo-communiste arrivé au pouvoir en France en 1981.

En théorie économique, le nouvel équilibre ainsi trouvé, ne sera pas le point de COURNOT-NASH mais celui de STACKELBERG, point de tangence de l'isoquante de satisfaction la plus élevée du meneur (ici le politique) et de la courbe de réaction du suiveur (ici le Haut fonctionnaire). Sur le graphe précédent c'est le point  $S_G$ .

Comme on le sait, les équilibres d'un jeu non coopératif (à nombre de joueurs limité) ne permettent pas d'atteindre un optimum parétien, et ne sont donc pas efficaces au sens économique du terme. Sur le graphe précédent, le lieu des optima parétiens est constitué par l'ensemble des points de tangence entre les courbes (ou surfaces) d'isosatisfaction des joueurs puisque c'est seulement en ces points que l'on ne peut accroître la satisfaction de l'un quelconque d'entre eux sans diminuer celle d'au moins un autre.

Pour les atteindre, il faut transformer le jeu en un "jeu coopératif".

"Parfait" diront les avocats de la thèse du Haut fonctionnaire faisant équipe avec le politique, car tous deux pratiquent la concertation loyale et désintéressée. Ce modèle angélique "Ministère-Monastère" est peut-être un idéal mais il échappe à l'économiste qui considère depuis Adam SMITH et de façon assez réaliste que tout agent économique est d'abord guidé par son intérêt, y compris ici l'image qu'il se fait de l'intérêt général.

Dès lors un jeu normalement non coopératif ne peut se transformer en jeu coopératif

et, comme tel, aboutir à un accord négocié que si chaque joueur dispose d'un potentiel de menaces crédibles qui fasse considérer par chacun que l'absence d'un tel accord se solderait pour lui, par un dommage important qu'il faut éviter. Alors chacun est prêt à céder quelque chose pour éviter la perte en question et conclure l'accord.

Or dans notre jeu politicoéconomique, à moins d'une situation quasi révolutionnaire ou d'une crise économique profonde, les potentiels de menaces sont très inégalement répartis entre nos deux joueurs. Le politique a le droit et, dans un Etat, même démocratique, solide, la possibilité de contraindre le Haut fonctionnaire à l'obéissance, donc à exécuter son programme électoral, même si ce dernier est irréaliste. A la limite, il peut destituer le Haut fonctionnaire récalcitrant ou à tout le moins le "mettre au placard".

A moins d'opérer un "putsch", hypothèse étrangère à notre modèle démocratique, le Haut fonctionnaire ne peut en faire autant vis à vis du politique. Ses menaces (toujours implicites) ne peuvent se manifester que par une rétention d'information, une exécution molle, à la limite la démission, puis éventuellement le passage ouvert à l'opposition comme simple citoyen.

C'est pourquoi le jeu coopératif, au sens strict de la théorie des jeux, nous paraît ici impraticable en raison de la non crédibilité des menaces du Haut fonctionnaire

La solution la plus probable nous paraît donc être l'équilibre de STACKELBERG où le pouvoir politique est en position de meneur.

## REFERENCES

**ARMSTRONG Sir R.** (1985) "Note on the duties and responsibilities of Civil Servants in relation to Ministers" 25 Feb.1985 (cité par MEYNELL B. in B.L.E 1987)

**BENARD J.** (1985) "Economie Publique" (Paris-Economica 1986)

**BENARD J.** (1989) "Le calcul économique : conflit des paradigmes et résistance des organisations et des mentalités" (R.E.P. Mars-Avril 1989)

**BLOCH-LAINE F.** (1976) "Profession : fonctionnaire" (Paris-Ed-Seuil 1976, p.254)

**BLOCH-LAINE F.et ETIENNE G.** "Servir l'Etat" (sous la direction de : (1987) (Paris Editions de l'E.H.E.S.S., 1987 p.278 ) Noté B.L.E

**BLOCH-LAINE F.** (1987) "Problématique actuelle du service de l'Etat en France" (in B.L.E "Servir l'Etat" pp.187-209)

**BRAIBANT G.** (1988) "Le Droit Administratif français" (Paris-Dalloz 1988; p.542)

**BRUGUIERE M.** (1987) "L'administration des finances de Louis XVI à Bonaparte, ruptures et continuités" (in B.L.E "Servir l'Etat" pp.161-182)

**CROZIER M.** (1987) "l'Etat à l'américaine" (in B.L.E "Servir l'Etat" pp.235-253)

**FULTON** (1968) "The Civil Service -Report of the Committee under the chairmanship of Lord FULTON" (HMSO.Cmnd 3628)

**LAUBADERE A. de** (1982) "Manuel de Droit Administratif" (Paris LGDJ 12ème Edit. 1982)

**MEYNELL B.** (1987) "La Grande-Bretagne : Le Civil Service en perte d'estime" (in B.L.E "Servir l'Etat" pp.211-233)

**NORDHAUS W.** (1975) "The political Business Cycles" (Rev.of Eco.Studies - April 1975)

