

CHANGEMENT POLITIQUE ET CHANGEMENT ADMINISTRATIF :

La haute fonction publique en Grèce avant et après 1981

PAR

Théodore TSEKOS

Diplômé d'études approfondies en science administrative

En 1981, la Grèce a vu pour la première fois un parti de gauche accéder au pouvoir. Après quelque quarante-cinq ans de gouvernements conservateurs — modérés ou radicaux, démocratiques ou dictatoriaux — une formation politique prônant la transformation profonde des structures socio-économiques est arrivée au gouvernement, avec la volonté d'appliquer un vaste programme de réformes. Or l'administration dont les socialistes héritent en octobre 1981 a eu à élaborer et appliquer dans le passé des politiques tout à fait opposées à celles que le nouveau pouvoir veut mettre en œuvre ; elle est de surcroît habituée à des pratiques peu compatibles avec la rationalisation, la modernisation et l'assainissement des institutions qu'une politique socialiste exigerait.

L'expérience des autres pays montre qu'il faut une alternance politique majeure¹ — à savoir la succession au pouvoir de partis guidés par des philosophies politiques diamétralement opposées et entendant mettre en place des pratiques radicalement différentes — pour entraîner des changements importants au niveau administratif, et même au sein de la haute fonction publique². Tel est, en principe, le cas de la Grèce d'après 1981.

1. F. Meyers (sous la dir. de), *La politisation de l'administration*, IISA, Bruxelles 1985, 228 p.

2. Le fait qu'au Royaume-Uni seuls les ultra-conservateurs et l'aile gauche des travaillistes proposent un changement du statut traditionnel de la haute fonction publique, en témoigne. Cf. F.F. Ridley, « Politics in the selection of Higher Civil Servants in Britain », in F. Meyers, précité, p. 175.

Pourtant, comme nous allons le voir, des facteurs liés aux caractéristiques particulières du pays, tant politiques que socio-économiques ou administratives, ont ici interféré avec le processus liant changement politique et changement administratif.

INTRODUCTION :

Le système politico-administratif et la haute fonction publique en Grèce

L'évolution de la Grèce moderne est marquée, depuis son indépendance qui remonte au premier quart du XIX^e siècle, par un facteur très important : la quasi-absence d'une bourgeoisie « nationale ». Par ce terme, nous entendons une classe d'entrepreneurs dont la reproduction dépend de la croissance des moyens de production localisés sur le territoire national. Pour des raisons liées à la place occupée par la bourgeoisie commerciale hellénique dans l'Empire Ottoman — dont la Grèce a fait partie pendant quatre siècles — ainsi qu'au mode d'intégration de cette dernière au système capitaliste international de l'époque, une classe de capitalistes productifs n'a pas pu se constituer en Grèce³. La bourgeoisie commerciale hellénique est à l'origine purement cosmopolite : dissoute dans la diaspora grecque, elle reste longtemps éloignée du territoire national, laissant le personnel politique issu de la révolution de 1821 occuper le terrain. Celui-ci, de son côté, se trouve ainsi libéré des contraintes imposées dans les autres pays par les intérêts capitalistes poussant à la mise en place d'une administration rationnelle et performante ; il ne se préoccupe que de sa propre reproduction, en utilisant l'appareil d'État comme mécanisme clientéliste d'allocation de valeurs en fonction de critères de loyauté politique : soit de façon positive en distribuant emplois ou avantages pécuniaires et autres faveurs, soit de façon négative en fermant les yeux sur la violation des lois.

L'appareil étatique devient ainsi une des composantes de l'édifice clientéliste, et son fonctionnement est orienté vers la production de ressources à la disposition de l'élite dirigeante. Or, pour que les réseaux clientélistes eux-mêmes puissent fonctionner, le blocage des réseaux de distribution formels est indispensable : l'État « officiel » doit produire et détenir des ressources, mais il ne doit pas les distribuer ; seuls les réseaux informels doivent permettre d'y accéder. Cet « accès discriminatoire »⁴,

3. Pour un exposé détaillé du schéma explicatif présenté ici, se rapporter à Th. Tsékos, *Rationalité et irrationalité dans l'Administration hellénique : recherche sur les origines d'un conflit*, Mémoire DEA, Université d'Amiens, 1984, ff 243.

4. C'est J. Waterbury qui lie les relations clientélistes à « l'accès discriminatoire à des biens désirés ». Cf. J. Waterbury, « An attempt to put patrons and clients in their place », in E. Gellner, J. Waterbury, ed., *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, Duckworth, London, 1977, p. 332.

réservé aux ressortissants du réseau clientéliste au pouvoir, fait que les ressources étatiques — avantages financiers, exonérations, faveurs, mais également dans une certaine mesure, les services normaux que peut rendre l'État-Providence — se transforment tout à coup en « raretés »⁵. L'« irrationalité »⁶ étatique qui s'ensuit est donc le produit non pas d'une dysfonction quelconque mais d'une stratégie délibérée visant à favoriser le fonctionnement des réseaux informels au détriment des réseaux formels. Dans cette « stratégie d'irrationalité » sont impliquées les différentes fractions du personnel politique, mais aussi la majeure partie de la classe capitaliste pour qui la spéculation sur l'argent public constitue une activité plus profitable et plus sûre que l'engagement financier sur un marché aléatoire ; y sont enfin associées de vastes couches populaires, en qualité de clients des différents réseaux de patronage politique. Ces pressions convergentes aboutissent à la croissance démesurée de l'appareil étatique, croissance dictée non pas par le fonctionnement de l'État-Providence mais par la demande des réseaux clientélistes en vue de la création d'emplois dans la fonction publique.

Pourtant, face à cette stratégie d'irrationalité, une tendance inverse se développe : elle émane d'abord de certaines fractions du personnel politique dont la reproduction n'est pas liée aux pratiques clientélistes, de réformateurs préoccupés par la survie du régime à long terme ; elle émane d'autre part de la partie productive du capital, restreinte mais néanmoins existante, dont les intérêts vitaux exigent un État moderne et efficace ; elle émane enfin des mêmes couches populaires agissant cette fois non pas en tant qu'ensemble de ressortissants individuels des réseaux clientélistes, mais en qualité de consommateurs collectifs de services étatiques. Ainsi naît une « stratégie de rationalité » visant le démantèlement des réseaux informels et la réactivation des réseaux formels.

Les contradictions inhérentes au comportement des couches populaires — la petite bourgeoisie urbaine et, dans une moindre mesure, la paysannerie — expliquent l'adhésion à ces deux stratégies opposées : d'un côté, en tant qu'acteur collectif porteur d'une demande de rationalité, elles soutiennent électoralement des partis réformateurs et modernisateurs ; de l'autre, une fois ceux-ci au pouvoir, elles s'adressent à titre individuel aux réseaux informels qu'une partie du personnel politique commence à mettre en place, avec la complicité de fractions du personnel administratif récemment converties ou même provisoirement alliées au nouveau pouvoir. Ainsi, de nouveaux réseaux clientélistes émergent et la stratégie d'irrationalité se pérennise. Ce phénomène s'est reproduit à chaque fois

5. Notion introduite par K. Legg et citée par J.-F. Médard, « Le rapport de clientèle », *RFSP*, fév. 1976, p. 123.

6. Partout où nous utilisons dans ce texte le terme *rationalité*, nous entendons la rationalité bureaucratique formelle *du type idéal* webérien ; le terme *irrationalité* caractérise au contraire des comportements qui vont à l'encontre de la rationalité idéal-typique. Cette « irrationalité » constitue pourtant un comportement délibéré, obéissant à ses propres critères d'ordre logique ou moral et n'a rien à voir avec l'irrationalité émotionnelle que Weber oppose à la compréhension rationnelle de l'activité significative. Cf. M. Weber, *Economie et société*, Plon, 1971, pp. 4, 5, 7, 8 et 17.

qu'une formation politique du centre est arrivée au pouvoir. Le parti socialiste, actuellement au gouvernement, ne saurait dès lors y échapper⁷.

Avant d'examiner les répercussions de l'alternance politique d'octobre 1981 sur l'administration et plus particulièrement sur la haute fonction publique, il faut tout d'abord préciser ce que représente cette haute fonction publique en Grèce, à quoi correspond cette notion dans la réalité administrative du pays.

La définition exacte de la haute fonction publique fait en général l'objet d'opinions divergentes⁸. Selon la définition la plus répandue, il s'agit de la couche de la fonction publique qui se trouve à la frontière du politique et de l'administratif. Mais que faut-il entendre par cette expression ? S'agit-il de faire de la politique, comme l'admettent la plupart des chercheurs contemporains et comme le laisse de plus en plus sous-entendre le discours des fonctionnaires eux-mêmes, ou s'agit-il d'aider simplement, de façon neutre et efficace, les décideurs politiques, comme le prétendent les adeptes de l'idéal-type wébérien et la doctrine constitutionnelle libérale⁹ ? Selon quels critères peut-on repérer, par ailleurs, ceux des fonctionnaires qui sont impliqués dans la politique ? Est-ce, comme le suggère P. Lalumière¹⁰, ceux qui se trouvent dans l'entourage des ministres ou à la tête des directions ministérielles importantes, entretenant, par conséquent, des liens étroits avec les responsables politiques ? ou est-ce ceux qui occupent des postes discrétionnaires ? ou ceux qui, selon la définition plus large de J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne, par leur origine sociale et par leur formation forment un groupe homogène circulant librement entre les milieux décisionnels publics et privés¹¹ ? Ou encore les « hors-machine » de Catherine Grémion¹² ? Ou enfin des « fonctionnaires - intellectuel collectif » de L. Nizard¹³ ? L'impossibilité d'une réponse de portée universelle paraît évidente : tout dépend de ce que l'on cherche à faire apparaître. Dans l'optique qui est ici la nôtre, force est de constater que l'influence politique n'est pas concentrée au sommet de l'administration. Chaque échelon administratif est plus ou moins capable

7. C'est le leader même du Mouvement Socialiste Panhellénique (PASOK) et Président du gouvernement, A. Papandréou, qui a hautement déclaré : « Bien que la politique générale soit orientée vers la participation populaire et la décentralisation... le pouvoir reste en réalité entre les mains de quelques représentants isolés du changement ; cela entraîne l'apparition d'un nouveau système clientéliste, basé sur certains cadres du PASOK », *Rapport à la deuxième session de Comité central du PASOK*, 29-7-84.

8. Pour une brève revue des différentes approches dans la littérature administrative française cf. J.-L. Bodiguel, J.-L. Quermonne, *La Haute Fonction Publique sous la V^e République*, P.U.F., Paris, 1983, pp. 13 et s.

9. Dans la doctrine marxiste orthodoxe, au contraire, le problème ne se pose même pas puisque « l'appareil d'Etat socialiste... est formé par la majorité de la société par l'intermédiaire des organes représentatifs », J.A. Tikhomirov, *Pouvoir et administration dans la société socialiste*, CNRS, Paris, 1973, p. 27.

10. P. Lalumière, *Les Hauts Fonctionnaires*, Dalloz, 1969, p. 241.

11. J.-L. Bodiguel, J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 80.

12. C. Grémion, « Le rôle politique de la Haute Administration », in F. de Baeque, J.-L. Quermonne, *Administration et Politique sous la V^e République*, FNSP, 1982, pp. 220 et s.

13. L. Nizard, « Esquisse d'un modèle de l'administration comme acteur politique », in F. de Baeque, J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 305.

d'influencer, de modifier ou même de bloquer les décisions de l'échelon hiérarchiquement supérieur¹⁴, afin d'imposer son point de vue ou de promouvoir ses intérêts propres, ce qui constitue en fin de compte un pouvoir de nature politique, quoique d'ampleur variable.

Certes, plus on monte dans la pyramide hiérarchique, plus le pouvoir politique de la fonction publique devient considérable : les enjeux sont d'autant plus importants et le champ d'application des décisions prises d'autant plus étendu qu'on se rapproche du sommet. Pourtant, ces fonctionnaires proches du sommet ne sont pas les seuls à être en contact avec le niveau politique. L'aspect politique de l'activité d'un fonctionnaire ne suffit donc pas pour le classer dans les rangs de la haute administration. Nous opterons donc ici pour une définition plus descriptive que fonctionnelle : les hauts fonctionnaires sont tous ceux qui occupent des postes supérieurs, c'est-à-dire des emplois de direction ou des postes hors-hiérarchie auxquels sont affectées des personnes ayant vocation à occuper des emplois de direction. Cette haute fonction publique, ainsi définie, présentait à la veille du changement politique d'octobre 1981 un certain nombre de traits qu'il faut préalablement décrire si l'on veut pouvoir apprécier la portée des modifications introduites depuis lors.

I. — LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE AVANT 1981

Le contraste est frappant entre le contenu des règles statutaires et le fonctionnement réel du système qui en révèle les enjeux sous-jacents.

A) *Les règles statutaires*

Le système de fonction publique en Grèce est un pur système de carrière : à de rares exceptions près, tout fonctionnaire entre dans l'administration au plus bas niveau de la hiérarchie, et, protégé par l'inamovibilité¹⁵, gravit les degrés de la pyramide par la voie de promotions qui en mèneront certains jusqu'au sommet. Le statut de la fonction publique

14. H. Maisl, S. Salon et C. Wiener parlent des armes du « pouvoir d'empêcher », « La politisation de l'administration », in F. Meyers, *op. cit.*, p. 107.

15. L'article 103 al. 4 de la Constitution hellénique de 1975 dispose que « tout fonctionnaire occupant un poste organique (c'est-à-dire créé par la loi afin de répondre à des besoins permanents du service) est inamovible, tant que ce poste existe » ; l'alinéa 5 du même article prévoit pourtant qu'une loi pourra instituer des exceptions à cette règle de l'inamovibilité concernant les catégories suivantes : « hauts fonctionnaires nommés hors hiérarchie, personnes nommées directement au grade d'ambassadeur, personnel de la Présidence de la République ainsi que des cabinets du Premier Ministre, des ministres et des secrétaires d'Etat ». On pourrait y ajouter le personnel scientifique, les techniciens et les agents de service affectés à des postes organiques avec un contrat de droit privé ainsi que le personnel contractuel couvrant des besoins saisonniers ou conjoncturels.

datant de 1951 et toujours en vigueur, quoiqu'amendé à plusieurs reprises, prévoyait jusqu'en février 1982 treize grades hiérarchisés, ainsi que deux grades d'emplois supérieurs destinés à des personnes nommées directement et discrétionnairement. Ces grades sont numérotés de bas en haut, du 12^e au 1^{er}, avec un grade intermédiaire de « directeur général adjoint » entre le second et le premier grades ; les emplois discrétionnaires sont répartis dans deux grades : le grade « a » et le grade « b ».

1) Catégories et corps

Le personnel administratif est réparti en fonction du niveau d'enseignement atteint en quatre corps ou catégories. Le corps *AT* (*Anotatis ekpaedeusis*) regroupe les diplômés de l'université, le corps *AR* (*Anoteris ekpaedeusis*) les détenteurs d'un diplôme supérieur non universitaire (type IUT), le corps *ME* (*Messis ekpaedeusis*) les titulaires du baccalauréat, enfin le corps *SE* (*Stichiodis ekpaedeusis*) ceux qui n'ont reçu qu'une instruction élémentaire. Un corps spécial, *E. Th.* (*Eidikes Thesis*), rassemble les fonctionnaires nommés dans des emplois discrétionnaires, hors cadres.

En réalité, ces « corps » n'ont guère d'existence réelle. Il s'agit d'un simple classement des postes auxquels peuvent prétendre les fonctionnaires ayant atteint tel ou tel niveau d'études. Par ailleurs, les corps sont strictement ministériels, chaque ministère disposant de ses propres corps, classés respectivement dans les catégories *AT*, *AR*, *ME*, *SE*, et distingués entre eux, au sein de chaque catégorie, en fonction de la spécialisation des fonctions et de la spécialité des diplômes exigés¹⁶. En tout, il existe environ 450 corps ministériels, dont 33 % classés *AT*, 12 % *AR*, 45 % *ME* et 10 % *SE*. La nomination d'un fonctionnaire coïncide avec son affectation à un poste au sein d'un corps déterminé ; une fois entré dans ce corps, l'agent ne le quittera plus, sauf dans des cas exceptionnels¹⁷. Il devient, comme le dit G. Langrod dans un rapport sur la fonction publique hellénique, « *glebar adscriptus* »¹⁸.

2) Recrutement et promotions

L'entrée dans la fonction publique s'effectue par voie de concours : « Nul n'est nommé fonctionnaire s'il ne réussit un concours »¹⁹. Ces

16. Le ministère de l'Intérieur, par exemple, dispose de 27 corps, dont 7 *AT*, 2 *AR*, 14 *ME* et 4 *SE*. La catégorie *AT* comporte entre autres les corps *AT-1* (administratif), *AT-2* (fonctionnaires départementaux), *AT-4* (ingénieurs civils), *AT-5* (archivistes), etc.

17. Notamment pour des « besoins extraordinaires du service » ou si le fonctionnaire acquiert plus tard les qualifications requises pour un corps supérieur. Voir articles 166 et 154 du Code de la Fonction publique, et M. Mathioudakis, V. Andronopoulos, « Interprétation du CSFP », *Diikitiki Metarrythmissi* (Réforme administrative), n° 18, avril-juin 1984, pp. 67-72.

18. G. Langrod, *Rapport sur la réorganisation de la fonction publique en Grèce*, OCDE, Athènes, 1964, p. 76.

19. Art. 28 du CSFP (code du statut de la fonction publique). Disposition en vigueur jusqu'en novembre 1983, en partie modifiée depuis.

concours²⁰ sont préparés et supervisés par des comités spéciaux qui publient, en fonction des résultats, des listes de candidats ayant réussi, valables pour un an ; les nominations s'effectuent dans l'ordre du classement.

Le nouveau fonctionnaire est nommé au grade le plus bas de son corps. Le code de la fonction publique prévoit toutefois que des dispositions spécifiques à chaque ministère pourront permettre à des agents ayant des qualifications supplémentaires un accès direct aux grades supérieurs. Le fonctionnaire avance ensuite par la voie de promotions jusqu'à atteindre éventuellement le grade-plafond prévu pour son corps²¹.

Dans la fonction publique grecque, le grade s'identifie avec l'emploi, ou plutôt avec le poste, puisque les attributions des postes sont en général vagues et indéfinies. « Chaque fonctionnaire, dit le code de la fonction publique, est titulaire du grade correspondant à son poste »²², et l'attribution d'un grade supérieur au poste organique occupé est interdite.

La promotion des agents dépend d'organes administratifs spéciaux, les conseils de service. La promotion a lieu au choix ou à l'ancienneté, sur la base de tableaux d'avancement prenant en considération le temps de service dans un grade donné et les compétences et capacités personnelles attestées par les rapports des supérieurs et le dossier du fonctionnaire. Une promotion ne peut avoir lieu que si un poste de grade supérieur est vacant ; les postes vacants sont pourvus en priorité par des fonctionnaires jugés aptes à une promotion au choix, puis, si le nombre de ceux-ci est insuffisant, par des fonctionnaires promus à l'ancienneté. Le ministre ne peut exercer qu'un contrôle sur la régularité des procédures, et non sur le fond. Quant à l'ancienneté minimale requise pour la promotion, elle varie selon les grades et les corps. Ainsi, le temps minimum indispensable pour atteindre le sommet de la carrière est de 21 ans pour les *AT*, 19 pour les *AR*, 21 pour les *ME* et 15 pour les *SE*.

Lorsqu'on se rapproche du sommet, les modalités d'avancement deviennent plus strictes (nécessité d'avoir suivi un stage de spécialisation par exemple). Le ministre peut empêcher — pour une année seulement — les promotions au 3^e grade si le nombre des candidats n'est pas au moins le double de celui des postes vacants. Quant aux fonctionnaires nommés au grade « b » des emplois discrétionnaires *E. Th.*, ils sont promus exclusivement au choix, sans que soit exigé un temps de service minimum.

20. On distingue les concours « spéciaux », à caractère exceptionnel, organisés par le ministre de la Présidence du Gouvernement (chargé de la fonction publique) après demande du service intéressé, les concours « départementaux » à caractère régulier, concernant les corps *ME*, et les concours « communs » également réguliers, destinés au recrutement des agents des corps *AT* et *AR* ou ayant des spécialités techniques.

21. Les membres des grades *SE* commencent au 12^e grade et terminent au 7^e, la carrière des corps *ME* s'étend du 10^e au 4^e grade, celle des corps *AR* du 9^e au 2^e grade, et celle des corps *AT* va du 8^e au 1^{er} grade (article 64 du CSFP).

22. CSFP, article 67. L'inverse est au contraire possible, sous certaines conditions. Toutefois, il existe pour chaque catégorie des postes « organiquement unis » (3^e/2^e, 5^e/4^e, 9^e au 6^e pour les catégories *AT* et *AR*, 5^e/4^e et 10^e au 7^e pour la catégorie *ME*, 12^e au 8^e pour la catégorie *SE*) : dans ce cas, des fonctionnaires de grade différent peuvent être affectés à des postes de même niveau.

Le conseil de service chargé des promotions au-delà du 2^e grade est spécial, et commun à tous les ministères ; y siègent les présidents de la Cour des comptes et de la Cour de cassation ainsi que le Recteur de l'Université d'Athènes. Les promotions au premier grade, enfin, sont confiées au Conseil des ministres²³. L'ensemble de ces dispositions vise à garantir l'encadrement de la haute administration par les meilleurs éléments de la fonction publique.

3) *Les emplois de direction*

Les organigrammes ministériels règlent par ailleurs deux autres questions essentielles pour la structure de la fonction publique. D'abord, ils prévoient le nombre de postes/grades que chaque corps ministériel comporte ; or le nombre global de postes, et surtout le nombre de postes à grade élevé dont un corps dispose déterminent en partie son poids au sein du ministère. Ensuite, l'organigramme fixe le nombre d'emplois de direction et leur niveau pour chaque service, ainsi que le corps auquel doivent appartenir les fonctionnaires pour pouvoir prétendre occuper ces emplois, en précisant le grade exigé pour chaque fonction de direction : les emplois de directeur général, chef de service, directeur, chef de section, sont respectivement pourvus par des fonctionnaires du 1^{er} grade, du grade de directeur-général adjoint, des 3^e/2^e grade, des 5^e/4^e grade.

B) *Les enjeux réels*

Dans un contexte socio-politique à prédominance « irrationnelle », tel qu'on l'a décrit plus haut, les relations réelles entre acteurs politiques et administratifs sont nécessairement très éloignées des prescriptions statutaires que l'on vient d'exposer.

1) *L'emprise du politique sur le recrutement et les promotions*

L'autonomie administrative apparente, que le système de carrière est supposé garantir, n'est guère effective. L'inéluctable conflit entre le politique et l'administratif non seulement existe bien en Grèce, mais il est résolu largement au profit du premier. L'élite dirigeante assure sa reproduction par le biais clientéliste : en répondant aux besoins de sa clientèle électorale par la distribution d'emplois dans la fonction publique ou dans le secteur étatisé ou para-étatique, et par l'offre d'avantages financiers officieux, elle déconnecte la satisfaction de sa clientèle de l'efficacité administrative formelle. L'administration se voit alors assigner une seule tâche : la production permanente d'emplois et de faveurs, et la fonction publique perd son unique atout, à savoir sa compétence spécialisée et sa capacité d'expertise.

23. CSFP, article 6, al. 1 et 2.

Certes, on l'a dit, les pressions en faveur de la rationalité existent, et minimisent un peu l'emprise du politique ; cependant, dans la mesure où la stratégie d'irrationalité prédomine, l'administration reste soumise au politique. Cette soumission se reflète à toutes les étapes du processus de constitution de la haute fonction publique, ainsi que dans son fonctionnement quotidien. Le mode de recrutement, tout d'abord, n'est pas aussi objectif et neutre, n'offre pas des chances aussi égales qu'il paraît. Le rapport Langrod remarquait déjà, il y a une vingtaine d'années²⁴, que les exceptions au principe du concours étaient si courantes qu'elles avaient fini par devenir la règle. Une étude des origines géographiques des candidats à la fonction publique dans la catégorie AT, datant de la même période²⁵, nous permet d'ailleurs de constater que non seulement les régions avec une forte implantation des réseaux clientélistes fournissent le plus grand nombre de candidats, mais aussi que le pourcentage des candidats originaires de ces régions est nettement supérieur à celui que représente leur population dans l'ensemble de la population du pays. Ainsi, le Péloponèse, la Crète et la Grèce centrale, avec 30,6 % de la population, fournissaient 50,5 % des candidats, tandis que la Thessalie, l'Épire et la Thrace — régions moins impliquées pour des raisons historiques ou géographiques dans le système clientéliste —, avec 16,5 % de la population ne fournissaient que 11,1 % des candidats.

Plus récemment, un haut fonctionnaire avouait qu'« en réalité, seule une partie du personnel des services publics est entrée dans la fonction publique par la voie des concours »²⁶. La pratique la plus répandue était de recruter du personnel contractuel et de le faire titulariser quelques années plus tard. Cette filière de recrutement était directement gérée par les cabinets ministériels, alors chargés de la politique « politicienne ». Les jours où le ministre recevait le public, on pouvait assister, dans la plupart des ministères, à des défilés interminables de clients politiques qui s'entretenaient pendant quelques secondes avec le ministre, avant de laisser leurs coordonnées ainsi que l'objet de leur sollicitation à un secrétaire. Leur député « personnel » était ensuite chargé de veiller à l'aboutissement heureux de leur affaire. Ou bien ces mêmes députés présentaient directement les demandes de cette nature au ministre, à son chef de cabinet (« bureau du ministre »), au secrétaire ministériel ou même à un des directeurs généraux. Même dans le cas où un concours avait lieu, la réussite dépendait en grande partie de la palité du « piston » mobilisé. Une multitude de députés, d'amis politiques, de cadres du parti se disputaient auprès du ministre pour placer leur candidat favori. Un autre

24. G. Langrod, *op. cit.*, p. 43.

25. D. Argyriades, « The Ecology of Greek Administration: some factors affecting the development of greek Civil service », in J.G. Peristiany, ed., *Acts of the Mediterranean Sociological Conference*, Athènes, Social Science Center, 1963, pp. 389-390.

26. A.Koklas, *Les problèmes de la Fonction Publique*, Athènes, 1982, p. 97 (en grec).

haut fonctionnaire rapporte l'anecdote suivante²⁷. Un ministre s'occupe personnellement des résultats d'un concours d'importance secondaire, concernant le recrutement de 40 contractuels pour une durée de 4 mois ; il perd toute une journée à contacter des députés, des amis politiques et même des candidats, à communiquer les résultats et distribuer des félicitations ou des consolations ; un haut fonctionnaire de son ministère, qui attend en vain de pouvoir s'entretenir avec lui, exaspéré de ce gaspillage de temps, propose l'introduction d'un système informatisé pour le traitement et la proclamation des résultats ; il s'entend alors répondre par le ministre : « si je vous comprends bien, Monsieur, vous me proposez de fermer la boîte ! ».

Le recrutement des fonctionnaires qui sont destinés à constituer par la suite la haute fonction publique se trouve ainsi irrémédiablement compromis par des pratiques clientélistes. Les mêmes pratiques politico-clientélistes pèsent lourdement sur le processus de promotion. Le mécanisme administratif d'avancement, présumé autonome et indépendant, se trouve en réalité sous l'emprise absolue des réseaux informels. Les conseils de service, organes à vocation administrative et non pas politique, sont en fait directement contrôlés par le personnel politique. Il existe deux types de conseils de service : à trois membres et à cinq membres. Le premier, responsable des promotions jusqu'au 6^e grade, est composé d'un conseiller ou maître de requêtes à la Cour des comptes ou au Conseil Juridique de l'Etat, ou Professeur d'Université, ou conseiller honoraire du Conseil supérieur des services publics, et de deux hauts fonctionnaires titulaires du ministère concerné. Le second, chargé des promotions du 5^e au 2^e grade est composé de deux vice-présidents ou conseillers de la Cour des Comptes ou du Conseil Juridique de l'Etat ou Professeurs d'Université et de trois hauts fonctionnaires. Tous ces membres, ainsi que leurs suppléants, sont choisis et nommés par le ministre concerné, qui peut même les remplacer pendant la durée de leurs fonctions pour des motifs assez vagues, couverts par la formule de « raison avérée importante, relative à l'intérêt du service »²⁸. Le conseil de service chargé des promotions au-delà du 2^e grade, conseil unique, commun à tous les ministères, est composé — nous l'avons déjà vu —, des présidents ou vice-présidents de la Cour des Comptes ou de la Cour de Cassation, du Recteur de l'Université d'Athènes, etc. Compte tenu du fait que le choix de ces membres éminents de l'élite administrative et juridique, chargés de fonctions d'une importance politique évidente, constitue un enjeu politique majeur, nous pouvons légitimement supposer que les préférences du pouvoir politique seront sérieusement prises en considération pendant les délibérations du conseil. Le choix des directeurs généraux (promotion au 1^{er} grade), enfin, se fait directement au Conseil des ministres. Le personnel politique est donc en mesure d'influencer directement, voire de

27. D. Athanassopoulos, *L'Administration hellénique*, Athènes, éd. Papazissis, 1983, pp. 64-65 (en grec).

28. CSFP, art. 4 et 7.

dicter le choix des personnes qui vont faire partie de la haute fonction publique à tous ses niveaux. Les critères de ce choix seront alors d'ordre politique. Cela ne veut pas dire que des facteurs relatifs à la compétence et aux qualités personnelles de tel ou tel candidat n'y interviennent pas, mais que de tels critères n'auront qu'une importance secondaire et ne joueront qu'à partir du moment où la loyauté politique du candidat est acquise.

L'évaluation du travail et des compétences des fonctionnaires se trouve également sous le contrôle du personnel politique : toutes les données concernant les performances professionnelles ainsi que la situation familiale ou financière de chaque agent sont conservées dans son « dossier personnel », géré par le service du personnel. Ce dossier est régulièrement mis à jour et soumis, par les soins du chef du service du personnel, aux commissions ou organes qui ont à délibérer sur tout changement de situation du fonctionnaire concerné. Le rôle qu'un tel service peut jouer dans le processus de constitution de la hiérarchie du ministère est évident ; son contrôle devient alors une priorité absolue pour la direction politique, dans la mesure où, comme en témoigne le haut fonctionnaire déjà cité, « la première préoccupation de tous les ministres, ce sont les affaires de personnel »²⁹. G. Langrod remarque d'ailleurs que « le service du personnel joue d'habitude un rôle d'intermédiaire entre le directeur général et le ministre, en ce qui concerne les affaires du personnel, et fait toujours l'objet de pressions politiques ». L'efficacité de ces pressions sur le processus d'évaluation des fonctionnaires et l'étendue consécutive des informations concernant l'obédience politique de l'agent sont attestées par le fait que le gouvernement socialiste a décidé la destruction des « dossiers personnels » de tous les agents publics, jusque-là conservés.

Les mutations s'effectuent selon la même filière. Le service du personnel établit des tableaux de mutation en fonction de l'ancienneté de chaque agent, combinée le cas échéant avec la durée des services effectués dans les services extérieurs du ministère : en effet, l'enjeu réel des mutations est d'assurer une présence permanente dans les services centraux, le non éloignement du centre constituant une priorité absolue dans une administration centralisée à l'extrême. Ces tableaux sont soumis à l'avis conforme du conseil de service qui doit prendre en considération la situation personnelle, financière et familiale de chacun, et peut exclure tel ou tel candidat à la mutation pour des « motifs sérieux, liés à l'intérêt du service ». Les mutations deviennent ainsi soit un mal inévitable pour une partie des jeunes fonctionnaires, soit une sanction sans motif pour les agents récalcitrants et indésirables, voire sympathisants de l'opposition.

Le contrôle du recrutement, des promotions et des mutations permet ainsi la mainmise du personnel politique sur la haute fonction publique. L'évolution de la carrière de chaque fonctionnaire ayant vocation à parvenir au sommet de la hiérarchie ainsi que l'attribution directe de fonctions de direction se trouvent à la discrétion absolue des ministres et autres

29. D. Athanassopoulos, *op. cit.* pp. 64-65.

cadres du gouvernement ou du parti. Le phénomène des fonctionnaires en surnombre aux grades supérieurs, que nous examinerons plus loin, et qui permet à la direction politique de disposer — contrairement à ce que l'identification grade-emploi exigerait — de plusieurs candidats du même grade pour un seul emploi de direction, la dote d'une source de pouvoir supplémentaire.

2) *L'autonomie relative de l'administration*

A cette omnipotence du politique, la haute fonction publique n'a que peu de choses à opposer. Elle n'a même pas le monopole du contrôle de l'information puisque le personnel politique entretient des liens directs avec l'environnement social. Les personnes appartenant à la fois aux réseaux clientélistes du parti ou aux réseaux personnels du ministre et au segment social correspondant au ressort du ministère assurent ces contacts ; les structures syndicales ou associatives proches du gouvernement et opérant dans le domaine de responsabilité du ministère constituent des canaux supplémentaires ; enfin, les organisations syndicales de fonctionnaires de tendance pro-gouvernementale pourraient constituer des canaux auxiliaires, notamment dans l'hypothèse où un conflit opposerait la direction politique à l'ensemble ou à une partie de la hiérarchie.

De tels conflits, malgré la domination quasi-absolue du pôle politique sur le pôle administratif, restent possibles dans la mesure où des intérêts contradictoires empruntent les canaux clientélistes pour remonter jusqu'aux décideurs politiques et administratifs : l'élite politico-administratif clientéliste est alors obligé de gérer ces intérêts conflictuels et de faire face à des demandes incompatibles entre elles, ce qui ne va pas sans répercussions sur lui-même ; les différentes fractions du personnel politico-administratif liées à tel ou tel segment social en deviennent les porte-parole au sein du ministère et privilégient la promotion de ses intérêts spécifiques. De telles coupures s'opèrent fréquemment entre la direction politique et la hiérarchie administrative d'un même ministère, malgré leurs affinités idéologico-politiques : les hauts fonctionnaires, de par la permanence et la spécificité de leurs fonctions, nouent des liens particuliers avec les clientèles du ministère et développent des points de vue propres sur les relations entre celui-ci et ses partenaires sociaux. On a là un signe parmi d'autres de l'autonomie relative de l'administration. On constate, du reste, que la proximité de l'administration et du politique ne va pas, comme en France, jusqu'à l'interpénétration des deux personnels, comme l'indique par exemple le faible pourcentage de fonctionnaires élus à l'Assemblée Nationale (tableau 1).

Les taux indiqués sont d'autant moins élevés³⁰ qu'il faut en déduire les magistrats, les diplomates, les militaires et les universitaires, dont la légitimité politique provient du poids social spécifique de leur corps

30. Surtout en comparaison avec les avocats qui constituent le groupe socio-professionnel le plus important (45 à 50 %).

Tableau 1 ³¹*La place des agents publics dans l'Assemblée Nationale*

	1964	1974	1977
Magistrats	—	—	1,33 %
Diplomates	0,33 %	—	0,33 %
Enseignants	0,66 %	0,66 %	2,00 %
Militaires	3,33 %	3,66 %	4,00 %
Fonctionnaires	2,33 %	0,66 %	2,00 %
Universitaires	2,00 %	4,00 %	1,66 %
Ensemble	8,65 %	8,98 %	11,32 %

d'origine, et qui ne font pas partie de la fonction publique *stricto sensu*. Il en va de même, au moins partiellement, pour les enseignants du secondaire et les instituteurs, qui constituent une catégorie de fonctionnaires à part, dont la vocation politique évolue de façon différente de celle des autres sous-groupes administratifs ³². Le pourcentage de fonctionnaires « purs », oscillant entre 0,66 et 2,33 %, on peut affirmer que le personnel politique hellénique ne se recrute pas dans le vivier administratif. La fonction publique formant un groupe nettement distinct de l'élite politique, elle développe nécessairement, même dans le cadre d'une orientation idéologico-politique commune, une stratégie organisationnelle différente, visant la défense de ses intérêts propres.

Le comportement administratif en la matière n'a pas grand chose à voir avec le clientélisme politique ; tout au contraire, en court-circuitant les réseaux clientélistes, il est beaucoup plus proche des relations classiques entre segment administratif et segment social, avec une forte dose corporatiste peut-être, mais fondé sur une stratégie organisationnelle autonome. Des études de cas mettraient facilement en relief une multitude de stratégies analogues qui se renforcent et s'élargissent au fur et à mesure que s'amplifient les « demandes de rationalité » présentées par certains acteurs sociaux.

De cette autonomie relative de l'administration témoigne aussi l'existence d'un discours légitimant de la fonction publique grecque, ressemblant au discours typique de toute administration moderne : bien qu'essentiellement défensif, visant à l'amélioration de l'image de marque du fonctionnaire grec — qui souffre beaucoup de l'emprise des réseaux informels sur le travail administratif —, il puise ses arguments dans les sources universelles de la légitimité administrative. On peut distinguer entre un

31. Source : A.J. Metaxas, « Cartographie biosociale et culturelle de la *Boulè* (Assemblée Nationale), 1964-1974-1977 », *Revue de Science Politique* n° 1, 1981, p. 46 (en grec).

32. Cf. F. de Baecque, « L'interpénétration des personnels administratifs et politiques », in F. de Baecque, J.-L. Quermonne, *op. cit.*, pp. 32 et s.

discours général utilisé par les fonctionnaires face au public, fondé surtout sur l'intérêt général et sur la dichotomie public/privé³³, et un discours spécifique à la haute fonction publique, utilisé dans le cadre de son conflit avec le personnel politique et mettant en valeur l'apolitisme, la permanence et la compétence³⁴ : « On ne peut pas se passer de nous » nous a dit un directeur ministériel, faisant allusion à une expérience et une expertise indispensables pour la direction politique, et pourtant sans signification pour un public agacé par l'immobilisme des réseaux formels.

C'est justement à cause de cet immobilisme que, malgré ces signes multiples d'autonomisation, la haute administration reste fortement impliquée dans les réseaux informels, à la fois actrice principale et prisonnière de la domination de l'esprit clientéliste sur l'appareil étatique. Celui-ci, malgré la place énorme qu'il occupe au sein de la structure sociale et malgré le rôle régulateur qu'il joue dans cette structure, se voit essentiellement doté de tâches allant de la promotion des demandes informelles au détournement, par des voies « minutieusement conformes à la réglementation »³⁵, des fonds publics. La haute fonction publique n'est donc guère en mesure de revendiquer une autonomie et une légitimité fondées sur une efficacité de type weberien. Comme le fait remarquer J. Chevallier, « l'inefficacité ne présentait pas trop d'inconvénients quand l'administration n'avait que des tâches limitées à remplir ; elle devient insupportable dès l'instant où l'administration est chargée d'assurer l'équilibre global de la société »³⁶. Nous pourrions ajouter que, même dans ce dernier cas, le besoin d'efficacité bureaucratique (nous parlons toujours d'une efficacité rationnelle dans un sens idéal-typique) dépend étroitement de la façon dont l'administration assure l'« équilibre global » sociétal. L'exemple grec nous montre que le cas d'une administration bureaucratique immergée dans la société et en même temps inefficace est tout à fait possible.

3) *Les tentatives de rationalisation de la haute fonction publique et leur échec*

La nécessité urgente de rationaliser la haute fonction publique a été très tôt ressentie par les acteurs sociaux dont la reproduction est liée à la réactivation des réseaux formels. La création d'un noyau de hauts fonctionnaires, dont le pouvoir organisationnel et social dépendrait de l'efficacité bureaucratique et par conséquent de la transformation rationnelle de la machine étatique, est apparue comme le moyen approprié de cette rationalisation. La première tentative de réforme administrative a été suscitée et menée à l'issue de la seconde guerre mondiale par la mission

33. Cf. J. Chevallier, « L'Administration face au public », in *La Communication Administration-Administrés*, (collectif), CURAPP, Paris, PUF, 1983, pp. 26-29.

34. J. Chevallier, « Un nouveau sens de l'Etat et du service public », in F. de Baecque, J.-L. Quermonne, *op. cit.*, pp. 168-172.

35. Selon l'expression d'un expert, le professeur G. Koumandos, dans le journal *To Vima* (La Tribune), 6-2-1977.

36. J. Chevallier, « Un nouveau... », *op. cit.*, p. 195.

américaine chargée de coordonner l'aide accordée au pays par son allié d'outre-Atlantique ; bien qu'on ait surtout insisté alors sur la planification et la rationalisation des structures organisationnelles, un sérieux effort a été fait pour la création de services O & M et la spécialisation des jeunes fonctionnaires en matière d'administration publique. Ce personnel spécialisé, encadrant des structures d'étude et de proposition, formerait un réseau qui, animé par une direction générale du Ministère de la Coordination — hyper-ministère, créé à l'époque, chargé de la planification et de la coordination économique et sociale — pourrait servir de moteur dans le processus de rationalisation. Après l'échec final de cette tentative vers la fin des années 50, échec dû à « l'incapacité des experts américains de comprendre la distance entre les institutions basées sur les modèles français et belge et leurs propres institutions, et de faire les adaptations nécessaires aux particularités de la situation hellénique »³⁷, une nouvelle tentative a été entreprise, sous la tutelle de l'OCDE cette fois.

Dans son rapport de 1963, qui marque le début de cette deuxième tentative de réforme, G. Langrod attire l'attention sur la question d'un personnel « inadéquat, sclérosé, opposé à tout perfectionnement », cantonné dans « de petites forteresses isolées, qui résistent à toute tentative de réforme »³⁸. Pour y remédier, le rapport Langrod propose la création d'un corps interministériel, appelé « catégorie E » : doté d'« éléments d'unité et de mobilité, la première s'opposant à la dispersion, la seconde à l'immobilisme psychologique et à l'immobilité fonctionnelle », ce corps serait capable de contrarier l'emprise de l'esprit irrationnel. En 1962, on a essayé de créer une Ecole des Etudes Administratives, destinée à devenir le foyer de la nouvelle élite administrative. Un vaste programme de séminaires et de stages de spécialisation à l'intérieur du pays ou à l'étranger a également été mis en œuvre. Près d'un quart de siècle plus tard, la haute fonction publique rationnelle, l'élite administrative reste toujours le grand absent : le grand corps interministériel n'a jamais été créé, s'étant heurté à la résistance des fonctionnaires de carrière, surtout ceux des corps *AT* qui s'opposent violemment à tout parachutage au sommet de la hiérarchie. Une deuxième tentative de création d'une Ecole d'Administration Publique en 1975 a échoué également³⁹ face à l'opposition farouche des syndicats de fonctionnaires *AT*, et ce n'est qu'aujourd'hui que l'Ecole fait ses premiers pas, bien incertains. Le sort des stages de spécialisation et des séminaires de formation permanente n'est pas meilleur : au départ, les divers services refusent de laisser leurs agents participer à ces programmes⁴⁰, et quand ils sont obligés de le faire, ils réservent aux stagiaires qui reviennent l'accueil

37. In *Service training in Greece*, Min. de Coordination, Athènes, sans date, p. 4.

38. G. Langrod, *op. cit.*, p. 89. Cf. aussi, *Rapport sur la création d'un corps interministériel d'administrateur d'Etat en Grèce*, OCDE, Paris, 1966, p. 7.

39. M. Mathioudakis, B. Andronopoulos, « Administration et Démocratie », *Diikitiki Metarythmissi* (Réforme Administrative), n° 1, 1980, p. 93 (en grec).

40. In *Service...*, *op. cit.*, p. 14.

le plus négatif possible. Les chefs de section refusent de rédiger les rapports de service indispensables à leur avancement, sous prétexte qu'« ils étaient absents de leur travail »⁴¹ ; perdant ainsi leur droit à la promotion, ils voient leur spécialisation devenir un élément négatif pour leur carrière ; les jeunes fonctionnaires, sous la menace, sont alors conduits à fuir les stages et les séminaires⁴². De surcroît, de retour dans le service, des agents sont affectés à des postes sans rapport avec la formation spécialisée qu'ils ont reçue, tandis que les postes en vue desquels les stages ont été organisés sont confiés à d'autres, qui n'y ont pas participé⁴³. Bien qu'une loi de 1975 et un article du code de la fonction publique⁴⁴ rendent obligatoire l'affectation à des postes correspondant à la spécialisation de l'agent, ce principe n'a pas été respecté en réalité. De même, la disposition du code réservant la promotion au-delà du 4^e grade aux fonctionnaires ayant effectué un stage de spécialisation n'a été que très partiellement appliquée.

Les services O & M, enfin, encadrés par des non spécialistes, sont restés marginaux et inertes ; en effet, malgré la surabondance de corps ministériels — on compte même des corps de « spécialistes en tissage » ou d'« opérateurs de photocopieuse » — aucun corps de spécialistes en matière d'organisation et méthodes n'a été créé. Les services O & M font l'objet d'un recyclage constant du personnel, accueillant des fonctionnaires de spécialités diverses qui, après une période de service limitée, reviennent à leur service d'origine pour y continuer leur carrière⁴⁵ : on évite ainsi l'émergence d'un corps à vocation rationalisatrice dont la présence serait une source d'insécurité permanente pour les rapports de force existant tant au sein des réseaux formels qu'entre ceux-ci et les réseaux informels. Tout élément déstabilisateur d'un équilibre longuement façonné est accueilli avec hostilité et est écarté ou neutralisé : dans ces conditions, la création d'une haute fonction publique rationalisée — et rationalisatrice — devenait impossible.

4) Les déformations structurelles de la haute administration

La situation que l'on vient de décrire a un impact considérable sur la structure hiérarchique et fonctionnelle des différents services.

Aucune planification de la main-d'œuvre n'a jamais été tentée dans la fonction publique grecque⁴⁶. Le recrutement, effectué de la façon que nous avons vue et guidé par les besoins clientélistes du personnel politique, ne tenait guère compte des besoins réels du service. Des recrutements

41. G. Tragakis, « L'administration publique hellénique et sa réorganisation » *Sondai* (Études), Ecole des hautes études industrielles, Le Pirée, vol. 25, 1975, p. 924 (en grec).

42. In *Service...*, *op. cit.*, pp. 12-14.

43. *Ibid.*, pp. 17 et 20, et A. Koklas, *op. cit.*, p. 103.

44. L. 232/1975, art. 16 al. 8 et CSFP, art. 133.

45. M. Mathioudakis, B. Andronopoulos, *op. cit.*, pp. 89-91.

46. Cf. D. Psinos, R. Remandas, « Conditions d'implantation d'un système de planification de la main-d'œuvre : la Fonction Publique grecque », *Annuaire International de la Fonction Publique*, 1973-1974, pp. 291-313.

massifs, surtout en périodes préélectorales, ont accumulé un matériel humain débordant, en attente d'une évolution de carrière régulière. L'identification grade-emploi et grade-niveau de traitement a largement contribué à l'aggravation du problème. Puisque nul n'est promu s'il n'existe pas de poste vacant au grade supérieur, et puisque la hiérarchie bureaucratique doit être pyramidale, la majorité du personnel stagne pendant longtemps à chaque niveau hiérarchique et, ce qui est pire, ne bénéficie pendant tout ce temps d'aucune augmentation de traitement. Ce blocage des promotions provoque d'énormes embouteillages au seuil des grades-obstacles, suscitant le mécontentement et des pressions permanentes. Une solution pour les postes subalternes — qui ne présentent que très peu d'intérêt clientéliste — a été recherchée dans l'avancement quasi-automatique de tous. Les rapports de service qui alimentent le dossier personnel de chaque agent, rédigés par ses supérieurs, sont presque toujours très favorables : chacun semble ainsi être un fonctionnaire exemplaire, possédant toutes les qualités requises pour une promotion au choix. Celle-ci, conçue à l'origine comme une exception, devient alors la règle, puisque même la jurisprudence administrative⁴⁷ exige désormais une justification spéciale de la promotion à l'ancienneté et non pas au choix. Le processus d'évaluation perd alors toute signification, ce qui favorise l'accès à la haute fonction publique par la voie clientéliste : dès l'instant où tous les candidats aux 5^e/4^e grades menant aux postes de chef de service sont par définition « excellents », celui préféré par la direction politique sera également « excellent » — peut-être un peu plus « excellent » que les autres⁴⁸ ; tout recours de la part de ceux dont la candidature n'est pas retenue est voué à l'échec et le tri politico-clientéliste peut être opéré en toute tranquillité.

L'avancement jusqu'au seuil de la haute fonction publique s'effectue alors automatiquement, tandis que l'entrée et la promotion au sein de celle-ci deviennent une affaire purement clientéliste. Cela ne suffit pourtant pas à résoudre le problème : le nombre de fonctionnaires peuplant les réseaux clientélistes, ainsi que le nombre de ceux possédant les qualifications nécessaires pour entrer dans la haute administration sont tels que le taux de ceux qui peuvent par affiliation politique ou de droit prétendre à des emplois de direction dépasse largement les postes disponibles. Les « files d'attentes » au seuil des grades menant aux emplois de directeurs, chef de service et directeur général sont par conséquent interminables.

47. Plusieurs décisions de la Cour d'Appel Administrative d'Athènes à partir de 1978 ainsi que du Conseil d'Etat, à partir de 1980.

48. Le conseil de service qui tranche doit prendre en considération, à part le contenu du « dossier personnel », les « informations sûres, les connaissances et les avis personnels de ses membres » concernant les candidats. Ses informations, et ses « avis personnels », selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, ne doivent même pas figurer au procès-verbal, sauf s'ils sont en contradiction avec le contenu du « dossier personnel » — ce qui ne sera évidemment pas le cas. Et ce sont ces avis et informations personnels qui, naturellement, font la différence.

Il en résulte une série de phénomènes importants, dont chacun a des répercussions graves sur la structure fonctionnelle des services. Les pressions mènent tout d'abord à une multiplication démesurée des postes-grades dans la haute fonction publique, sans respect du principe de l'identification du grade à l'emploi. Cela concerne surtout les postes-grades 3^e/2^e : tandis qu'en principe chaque organigramme ministériel devrait prévoir autant de postes-grades 3^e/2^e que d'emplois de directeurs, en réalité ceux-là sont beaucoup plus nombreux que ceux-ci. Pour le ministère de l'Éducation Nationale, par exemple, les trois corps *AT* existants (administrateurs, ingénieurs, informaticiens) comprennent 30 hauts fonctionnaires des 3^e/2^e grade, qui doivent se contenter de 24 emplois de directeurs. En élargissant la comparaison à tous les hauts fonctionnaires, on constate que ces trois mêmes corps disposent de 117 postes-grades au-delà du 5^e pour 88 emplois de direction, ce qui donne un excédent de 29 ; si on ajoute le seul corps *ME* (administrateurs) pour lequel des emplois de chef de section sont prévus, on obtient 126 postes pour 94 emplois et donc un excédent de 32. La situation extrême est celle du ministère de l'Agriculture, dont les fonctionnaires des 3^e/2^e grade, au nombre de 500 environ, doivent se partager 65 directions. Ce phénomène touche également les ministères ayant un nombre élevé de corps techniques auxquels très peu d'emplois de direction sont par tradition réservés. Dans le meilleur des cas, les directeurs en surnombre remplissent des fonctions de chef de section ; lorsque cela n'est pas possible, soit par manque d'emplois de chef de section, soit pour ne pas « dévaloriser le grade » ou pour ne pas « vexer le fonctionnaire », ils restent sans tâches précises, c'est-à-dire sans emploi et sont qualifiés dans le jargon du service de « francs-tireurs »⁴⁹.

Cette situation accroît l'emprise du personnel politique sur la haute fonction publique et facilite le contrôle politico-clientéliste sur le processus décisionnel. La politisation du circuit des promotions offrirait déjà à la direction politique un pouvoir discrétionnaire considérable, renforcé par la possibilité concédée semi-officiellement au ministre d'opérer un recyclage aux postes directoriaux « dans l'intérêt du service » ; il pouvait ainsi confier les directions sensibles à ses proches, en plaçant les autres à la tête de services d'importance mineure — seule marge de discrétion officiellement admise dans un système de carrière « pur », dont se réclame la fonction publique hellénique⁵⁰. L'avènement des francs-tireurs élargit notablement cette marge, puisque le ministre dispose désormais d'une sorte de dépôt où il peut placer tout haut fonctionnaire en disgrâce.

49. M. Mathioudakis, B. Andronopoulos, « Les promotions... », *op. cit.*, p. 3.

50. Ainsi — à peu près — se présente, par exemple, la situation dans la Haute Administration britannique où bien qu'« il soit en général difficile pour un ministre de faire muter un haut fonctionnaire s'il ne peut pas s'entendre avec lui... on peut parfois arranger à certains niveaux un transfert latéral vers un autre poste », F.F. Didley, *op. cit.*, p. 164.

Le changement de directeurs⁵² était une pratique courante non seulement à chaque alternance gouvernementale, mais aussi à chaque changement de ministre. Toutefois, la pénurie d'emplois de directeurs pouvait quand même avoir un effet négatif pour le personnel politique : en effet, si l'allocation d'emplois de direction constitue un moyen pour le ministre de s'assurer la loyauté et la collaboration des hauts fonctionnaires, et si l'espoir d'accéder à un poste directorial entraîne la soumission des agents aux volontés du pouvoir politique, dès l'instant où la grande masse des agents susceptibles de poursuivre une carrière dans la haute administration prend conscience de ce que les probabilités d'une telle promotion sont minimales, sinon inexistantes, elle n'a plus de raison d'être docile et a alors tendance à développer des stratégies personnelles distinctes, voire allant à l'encontre des priorités politico-clientélistes du ministre. Ce danger, ajouté au mécontentement permanent suscité par le blocage des carrières, a provoqué dans plusieurs ministères la création de toutes pièces de directions artificielles sans objet réel ni compétences définies, faisant double emploi et interférant avec l'action des directions existantes. Il en est résulté toute une série de répercussions paralysantes sur la structure et le fonctionnement des services.

5) *Les conflits entre corps*

Les antagonismes et les conflits qui opposent les divers corps ministériels, dans ce jeu à somme nulle qu'est la concurrence « sauvage » autour des emplois de direction, constituent un dernier aspect important des phénomènes dysfonctionnels au sein de la haute administration. La source principale de ces conflits se trouve dans le fait que les corps qui accèdent aux postes-grades de niveau supérieur n'ont pas tous vocation à occuper des emplois de direction. En effet, le code de la fonction publique dispose que les fonctionnaires appartenant à un corps *AT* peuvent atteindre le premier grade, tandis que le 4^e constitue le grade final des corps *ME*. Ainsi, chaque agent *AT* devrait pouvoir compter qu'une carrière réussie l'amènera éventuellement à un emploi de directeur général, quel que soit son corps d'appartenance ; de même, tous les fonctionnaires *ME* devraient avoir, à l'issue d'une carrière réussie, les mêmes chances d'accéder à un emploi de chef de section. Les choses ne se passent pourtant pas ainsi. Étant donné la pénurie d'emplois supérieurs, la compétition autour de ces emplois ne peut se limiter au plan individuel : vu le manque de mobilité et la dépendance de l'agent par rapport à son corps, les groupements de fonctionnaires ne peuvent que s'impliquer dans les conflits en tant que défenseurs collectifs des intérêts de leurs ressortissants. Le rapport de forces issu de ces conflits se reflète directement dans les organigrammes ministériels.

52. Mais non pas des directeurs généraux qui, étant numériquement beaucoup moins nombreux (6,7 % du nombre des directeurs) et correspondant aux emplois réels, bénéficient d'une situation beaucoup plus stable.

En ce qui concerne les corps *AT*, les possibilités d'accès aux emplois de direction sont assez également réparties. Certes, en nombre absolu, les corps administratifs restent privilégiés au détriment des corps techniques — phénomène qui, compte tenu de l'inertie et du formalisme qui règnent dans l'appareil d'Etat ainsi que de la prédominance des juristes parmi les candidats à la fonction publique, ne saurait surprendre. A l'exception des économistes dans les ministères correspondant à leur spécialité, les fonctionnaires ayant une spécialisation technique n'ont pas le profil de véritables gestionnaires : ils accomplissent une tâche nécessaire, mais complémentaire, et la tradition française des grands corps techniques est totalement étrangère à l'administration hellénique. Pourtant, si l'on compare le nombre total d'emplois au nombre de postes de direction réservés à chaque corps, les taux moyens sont relativement proches pour les corps techniques et administratifs dans la mesure où l'effectif global des premiers est de beaucoup inférieur à l'effectif des seconds. Ce taux varie par exemple au ministère de l'Education Nationale entre 1/1,5 et 1/2,8.

La situation dans les corps *ME* est tout à fait différente. Bien que plusieurs d'entre eux puissent théoriquement accéder aux postes-grades 5^e/4^e, en pratique le petit nombre d'emplois de chefs de service est réservé aux corps administratifs ou à quelques autres comme les corps de traducteurs-interprètes. Ce nombre est de toutes façons très inférieur à celui des emplois analogues réservés aux fonctionnaires *AT*, ce qui révèle l'existence d'un conflit très profond entre ces deux catégories de corps. En effet, la pratique administrative concrète consistant dans le traitement machinal d'une paperasse débordante ne permet pas d'opérer une réelle différenciation entre les agents *AT*, *AR* et *ME* ; au contraire, dans la situation actuelle, un fonctionnaire *ME* qui arrive au 5^e grade après 17 ans de service est d'habitude au moins aussi capable d'assumer les fonctions de chef de section que son collègue *AT* qui, dans le même grade, n'a qu'une ancienneté de 8 ans : l'un comme l'autre ne s'appuient en réalité que sur leur seule expérience. Pourtant, comme le montrent les quelques exemples qui suivent (tableau 2), le taux de chefs de section recrutés parmi les corps *ME* est de loin inférieur au taux correspondant pour les corps *AT*.

Dans des cas extrêmes, comme au ministère de l'Intérieur, le taux pour les *ME* est de 1/757, ce qui veut dire qu'un seul agent sur 757 peut accéder à un emploi d'un chef de section. L'inégalité flagrante dans la répartition des emplois de chef de section atteste l'efficacité des pressions des agents *AT* qui se sont avérés capables, à travers leurs organes syndicaux, d'acquérir un monopole que le statut de la fonction publique ne leur conférait pas.

6) *L'irrationalité de la période post-dictatoriale*

Ces manifestations de dégénérescence de la haute fonction publique se sont amplifiées pendant la période qui a suivi la chute du régime des

Tableau 2

Ministère de la Présidence du Gouvernement

Corps	Effectifs totaux	Emplois de chefs de service	Taux
a. <i>D.G.A.P.</i> *			
A ₁ (A.T.)	19	3	1/ 6,3
A ₂ (A.T.)	74	26	1/ 2,8
B ₁ (M.E.)	46	1	1/46
b. <i>S.A.</i>			
A ₁ (A.T.)	30	7	1/ 4,2
B ₁ (M.E.)	58	3	1/19,3

* Chacune des deux principales divisions du ministère — la Direction générale de l'administration publique et le service administratif — dispose de ses propres corps.

Ministère de l' Education Nationale

Corps	Effectifs totaux	Emplois de chefs de service	Taux
A ₁ (A.T.)	207	59	1/ 3,5
A ₂ (A.T.)	13	7	1/ 1,8
A ₃ (A.T.)	14	4	1/ 3,5
B ₁ (M.E.)	198	6	1/33

colonels, ce qui s'explique aisément : les périodes de dictature comme les périodes de normalisation politique qui suivent ne peuvent être que des périodes fortement marquées par l'irrationalité. La suppression du parlementarisme et des libertés démocratiques permet l'émergence d'un nouveau personnel politique, composé de personnes issues des milieux putschistes, ainsi que de marginaux des anciens réseaux clientélistes ; dès l'instauration du pouvoir dictatorial, les réseaux informels du régime destitué se dissolvent, et les militaires, assistés de membres subalternes ou marginaux de l'édifice clientéliste de la droite qui répondent immédiatement aux sollicitations du nouveau régime, commencent à mettre sur pied leurs propres réseaux. Chacun essaie de rattraper le temps perdu ou d'assurer le plus vite possible son avenir ; le sentiment répandu de la précarité du régime⁵³, malgré les déclarations contraires solennelles, aggrave les choses. Ainsi s'accumulent les irrégularités, les solutions hâtives et irréalistes concernant la structure et le fonctionnement de

53. Les dictatures en Grèce n'ont jamais eu la longévité de leurs homologues ibériques.

l'appareil étatique. La période de normalisation politique qui suit devient alors doublement irrationnelle. D'une part le pouvoir doit faire face au lourd héritage des militaires : il doit rétablir l'ancien rapport de forces, en restaurant les intérêts touchés par la dictature, tout en intégrant une partie des privilèges concédés par celle-ci — surtout s'ils concernent de vastes couches sociales ou des groupes d'intérêt dont le personnel politique dépend électoralement. D'autre part, ce même personnel politique doit reconstruire ses propres réseaux clientélistes et rétablir les liens rompus avec leurs ressortissants, ce qui demande une distribution massive d'emplois et de faveurs, d'autant qu'une partie de ce personnel politique est composée de nouveaux-venus qui doivent mettre en place leurs réseaux clientélistes personnels. Cela ne favorise évidemment pas les efforts d'assainissement de la haute fonction publique, bien au contraire.

La dégradation de la situation dans la haute administration hellénique après la chute de la dictature en 1974 était alors prévisible et inévitable ; les quelques efforts de rationalisation, comme par exemple les tentatives timides de séparation entre le grade et le traitement — séparation qui, achevée, peut décongestionner en partie le sommet hiérarchique en influant au moins sur les aspects d'ordre pécuniaire —, ont été insuffisants pour renverser le courant et modifier la situation.

II. — LES CHANGEMENTS DANS L'ADMINISTRATION DEPUIS 1981

Ainsi se présentait la situation tant structurelle que conjoncturelle à la veille de la victoire électorale des socialistes en octobre 1981, qui devait entraîner une alternance politique majeure. Les socialistes issus de l'aile gauche de l'Union du Centre — un parti qui véhiculait des tendances réformatrices dans les années 60 —, ainsi que de la résistance au régime des colonels, étaient porteurs d'une série de demandes collectives concernant l'extension et l'amélioration des services de l'appareil d'Etat ; de ce fait, ils avaient une vocation rationalisatrice. D'autre part, ils constituaient un personnel politique nouveau accédant au pouvoir pour la première fois, et dont l'exigence légitime d'appropriation des processus décisionnels allait bouleverser les équilibres existants au sein de l'édifice politico-administratif. Pour ces deux raisons, des tentatives de changements profonds dans la haute administration étaient alors à prévoir.

Pourtant, on a vu parallèlement se développer un autre processus : en tant que « *catch-all-party* des non-privilegiés », les socialistes allaient devenir la cible de pressions multiples visant la réparation immédiate de tous les maux et la défense inconditionnelle des intérêts des « non privilégiés » ; ceci, ajouté à l'enracinement des habitudes clientélistes dans le public et à la persistance de comportements « irrationnels » au sein de l'administration d'un côté, à la très grande hétérogénéité du personnel politique socialiste, de l'autre, a nécessairement amoindri la portée des

ambitions rationalisatrices. C'est à la lumière de ces influences contradictoires qu'il faut examiner les effets du changement politique de 1981 sur la haute fonction publique hellénique.

A) *Les changements de personnes au sommet de la hiérarchie*

1) *Le remplacement du personnel administratif supérieur*

Le réaménagement des sommets de la hiérarchies apparaissait comme une nécessité absolue pour le nouveau gouvernement. En ce qui concerne les hauts fonctionnaires de la catégorie *E.Th.*, les choses étaient relativement simples puisque le choix est ici totalement discrétionnaire, les postes de secrétaires généraux de ministères étant toujours confiés à des cadres du parti gouvernemental. Par contre, la mise à l'écart de l'autre grande catégorie de fonctionnaires *E.Th.*, les préfets, s'avérait plus difficile. Ceux-ci, bien que personnages purement politiques — d'habitude cadres supérieurs du parti au pouvoir —, bénéficiaient depuis 1949 d'un statut de semi-inamovibilité : sélectionnés par un conseil spécial, ils étaient nommés pour cinq ans pendant lesquels ils restaient inamovibles ; leur mandat pouvait être renouvelé après évaluation de leurs performances par le même conseil. Il a donc fallu modifier radicalement le statut des préfets, ce qui a été fait par la loi 1235/1982. La semi-inamovibilité a été supprimée et les préfets en place ont été renvoyés et remplacés par des membres du personnel politique socialiste, le préfet dépendant désormais directement du gouvernement, et étant nommé et révoqué en conseil des ministres. Une procédure analogue a été suivie pour les directeurs généraux, emplois très sensibles, en contact permanent et direct avec la direction politique : l'inamovibilité conférée par le statut de la fonction publique ne permettant pas la destitution d'un fonctionnaire, tant que le poste qu'il occupe existe, la loi 1232/1982 a supprimé tous les postes de directeurs généraux et de directeurs généraux adjoints, et 214 hauts fonctionnaires⁵⁴ ont été ainsi mis à la retraite. La même loi a mis fin au mandat de tous les membres de comités et conseils à caractère consultatif ou dotés de pouvoirs décisionnels, et autres organes collectifs de toute sorte formés avant octobre 1981. Ces structures, extrêmement nombreuses dans l'administration hellénique et en général superflues car investies de tâches qui normalement devraient entrer dans les attributions des services réguliers, fournissaient surtout des postes bien rémunérés que l'on offrait à des amis politiques. D'autres articles de la même loi ont suspendu également de leur fonctions les présidents, vice-présidents, administrateurs délégués, gouverneurs et gouverneurs adjoints, membres des conseils d'administration et conseillers techniques ou juridiques de toutes les personnes morales de droit public ou privé sous contrôle étatique. Ainsi, toutes les équipes directoriales des

54. A. Tsoutsos, « Les implications des modes de choix des fonctionnaires en Grèce », in F. Meyers (sous la direction de), *op. cit.*, p. 130.

organismes publics ou semi-publics, des entreprises publiques, du secteur bancaire étatisé ainsi que des entreprises du secteur concurrentiel, directement ou indirectement contrôlées par l'Etat, ont été dissoutes. Le nombre des personnes ainsi éloignées est indéterminé mais énorme puisque, outre les grands organismes et entreprises publics, l'Etat contrôle la majeure partie du secteur bancaire ainsi qu'une part importante du secteur industriel⁵⁵.

Par ailleurs, une série de lois, en 1982 et 1983, ont autorisé la modification de la composition et des attributions des conseils de service. Cette modification a permis aux nouveaux détenteurs du pouvoir de prendre en main le processus des promotions, si vital pour la maîtrise de la haute administration.

Quatre mois environ après l'arrivée des socialistes, tout le réseau directeur de l'appareil étatique et du secteur public ou para-public confectonné par l'ancien régime a donc été démantelé. Le nouveau pouvoir a été alors en mesure d'influer sérieusement sur le processus décisionnel, tandis que le nouveau personnel politique, pour sa part, disposait des structures nécessaires pour renforcer sa cohésion et pour assurer sa reproduction.

2) *Les conseillers*

Cependant, tous les problèmes de maîtrise de l'appareil étatique n'étaient pas résolus. Les attributions des emplois de directeurs généraux supprimées ayant été transférées en partie aux secrétaires généraux et en partie aux directeurs, un nouveau problème a alors surgi : celui de la loyauté et de la collaboration des directeurs ministériels. Même s'il n'est pas exclu qu'une partie d'entre eux puisse être moins impliquée politiquement dans le régime précédent ou même ouvertement favorable au nouveau pouvoir, les conditions déjà décrites d'avancement aux postes supérieurs ne constituaient point une garantie que le corps directeur suivrait les mots d'ordre socialistes. Evidemment, une suppression massive de postes de directeurs était exclue. Les nouveaux dirigeants se sont montrés alors attentifs aux conseils de Weber, proposant aux dépositaires du pouvoir politique d'opposer à la bureaucratie autonomisée leurs propres experts, engagés individuellement auprès des ministres⁵⁶ : ils font les premiers pas sérieux vers une administration de cabinet, en consacrant et en développant la pratique des conseillers des ministres. Déjà, sous le régime précédent, un certain nombre de postes de conseillers avaient été

55. En 1984 l'Etat contrôlait 67 des 200 plus grandes entreprises du pays. Voir G. Meynardos, « La participation étatique dans l'industrie hellénique », *Synchrona Thémata* (Questions contemporaines), n° 22, juillet-septembre 1984, pp. 61-66. Les dépenses publiques d'ailleurs, selon certaines estimations, constituent 41 % du PNB en 1980, 51 % en 1981, 56 % en 1982 et 60 % en 1984. Voir US Department of Commerce, *Foreign Economic Trends and their implication for the United States*, Washington, 1985.

56. M. Weber, *The theory of economic and social organisation*, cité par H. Van Hassel, « Les fonctionnaires et la politique », in F. Meyers, *op. cit.*, p. XVII.

créés, surtout à partir de 1976. Pourtant, sa prééminence étant assurée, le personnel politique traditionnel n'avait pas besoin de contourner les sommets de la hiérarchie : tout au contraire, c'était à travers eux qu'il contrôlait l'appareil étatique. L'utilisation de conseillers restait alors limitée : seuls 13 des 22 ministères en disposaient, et en nombre restreint, le tout ne dépassant pas 71 personnes. Pour les socialistes au contraire, le court-circuitage de la hiérarchie devenait un besoin vital : la loi 1320/1983 élargit considérablement la pratique des conseillers ; désormais, tous les ministres peuvent en disposer, en nombre variable, prédéfini pour chaque ministère, l'ensemble des postes s'élevant à 218. Trois catégories de conseillers sont prévues : les conseillers spéciaux, les collaborateurs scientifiques et les collaborateurs spéciaux. Les deux premières catégories doivent posséder un diplôme de niveau universitaire et une expérience importante, théorique et pratique, dans le domaine de leur spécialité ; les collaborateurs scientifiques doivent en plus avoir effectué des études de 3^e cycle ; enfin, pour les collaborateurs spéciaux, l'expérience pratique, même sans études universitaires, est suffisante. Ils sont engagés par contrat à durée indéterminée et leurs fonctions prennent fin avec le départ du ministre. Leurs postes ne sont intégrés ni à la structure organisationnelle, ni à la hiérarchie du ministère ; ils dépendent directement du ministre auprès duquel ils sont nommés et ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel. Ils ont un simple droit de regard sur le domaine du travail ministériel relevant de leur compétence, et leurs attributions ont un caractère purement consultatif : ils préparent des dossiers et formulent des propositions destinées à la direction politique et non pas aux services.

Parallèlement aux mesures de neutralisation de l'éventuelle hostilité des fonctionnaires supérieurs, une série de réformes visant à modifier le processus de formation de la haute fonction publique ont été entreprises. L'évolution de ces réformes n'a pas été linéaire : leur orientation ainsi que leur ampleur ont varié selon la composition de l'équipe dirigeante du ministère de la Présidence du Gouvernement (chargé de la fonction publique et donc à l'origine des diverses réformes), et selon la capacité de résistance des intérêts mis en cause. L'hétérogénéité du personnel politique influe d'ailleurs beaucoup sur tous les aspects des relations entre la direction politique et la haute administration. Le climat au sommet des ministères dépend de la mentalité et de la stratégie personnelle du ministre, voire de son appartenance au courant réformateur ou au courant clientéliste — dont l'apparition a été le produit d'une différenciation rapide au sein du parti gouvernemental.

B) *L'impossible réforme de la haute fonction publique*

1) *La réforme du recrutement*

La réforme du système de recrutement fait l'objet de la loi 1320/1983. Nous avons déjà parlé des graves répercussions du type de recrutement

existant sur la structure des services en général et de la haute administration en particulier. La nouvelle loi, complétée par un acte du conseil des ministres, impose tout d'abord un processus de programmation annuelle des besoins en hommes des diverses administrations : chaque service doit informer avant la fin du mois de juillet la direction de la Planification et du recrutement du ministère de la Présidence des postes qui seront vacants durant l'année, ainsi que des spécialités et qualifications nécessaires pour le remplacement des partants ; après traitement des données par des commissions d'experts, la direction soumet l'ensemble des demandes à une commission composée de trois ministres qui en jugent le bien-fondé et autorisent le recrutement ; une procédure de contrôle est également prévue. Il ne s'agit évidemment pas d'une véritable planification de la main-d'œuvre administrative, puisqu'aucune estimation des besoins du service à long terme n'est effectuée ; il s'agit plutôt d'une tentative de concentration du processus décisionnel en matière de recrutement, dans l'espoir d'éviter les excès que des considérations clientélistes imposeraient à tel ou tel ministre. Cette procédure ne semble pourtant pas être vraiment appliquée.

Les vives contestations de l'objectivité des concours ont ensuite dicté la suppression de ceux-ci et l'établissement par la loi susmentionnée d'une procédure de recrutement par ordinateur : chaque candidat est noté à partir d'un certain nombre de critères, chacune des qualités requises donnant un nombre de points déterminé. Sans aucune épreuve ni entretien personnel, un traitement informatisé des pièces justificatives calcule l'ensemble des points de chaque candidat et établit des listes à partir desquelles le recrutement s'effectue par ordre de classement. Un tel système, même s'il utilisait des critères liés aux compétences professionnelles ou aux performances scolaires et universitaires des candidats, n'offrirait pas, lui non plus, de garanties d'objectivité et d'égalité, puisqu'il trancherait en fonction des résultats (notes ou mentions) obtenus dans des conditions différentes. Mais les critères retenus par la loi vident la nouvelle procédure de tout élément méritocratique :

— Tout d'abord, la situation familiale : les candidats mariés obtiennent 3 points, les parents 5 points pour chaque enfant, les enfants de familles nombreuses 5 points, les orphelins sans ressources 10 points, et les enfants de résistants 4 points.

— Ensuite, le critère du département d'origine : les candidats optant pour un poste dans leur département d'origine — autre que les régions de la capitale et de Salonique — ou dans un département voisin obtiennent respectivement 15 et 10 points. Il s'agit là d'une disposition visant à freiner la concentration excessive de la population dans les deux zones susmentionnées.

— L'âge : plus on est âgé, plus on obtient de points.

— Les études : pour les études supérieures, il n'y a aucune prise en compte des performances universitaires. Les points sont distribués en fonction de l'écart entre la date d'acquisition du diplôme et la date de la candidature (!). Là encore, les plus âgés sont favorisés. Les élèves des

lycées du soir (salariés) obtiennent une prime de 10 % sur l'ensemble de leurs points. De même les détenteurs d'un diplôme de 3^e cycle ont une prime de 10 % qui s'élève à 20 % pour les détenteurs d'un doctorat ; ces primes ne sont toutefois prises en compte que si le candidat a déjà obtenu des points sur la base des critères précédents.

Il apparaît donc que l'image qu'a la nouvelle équipe dirigeante du ministère de la Présidence du rôle et de l'utilité des emplois administratifs ne diffère guère de celle de ses prédécesseurs conservateurs : un poste de fonctionnaire reste toujours en premier lieu une source de revenus ; son attribution ne répond pas aux besoins fonctionnels de l'administration, mais aux exigences pécuniaires d'une population donnée. Ce qui change, ce sont les critères de définition de cette population : au lieu d'allouer les postes administratifs à travers des réseaux clientélistes, on instaure des règles qui en réservent l'accès aux couches « non privilégiées » — qui constituent d'ailleurs la clientèle collective du personnel politique socialiste — en guise de redistribution du produit social. Ils'agit là, en fin de compte, d'une politique sociale et non pas d'une réforme administrative. Nous pouvons alors imaginer, compte tenu de l'inexistence d'une filière d'accès direct à la haute administration, les effets catastrophiques à long terme d'un tel système sur la qualité de la haute fonction publique. La première et seule promotion de nouveaux fonctionnaires ainsi recrutés comportait un très grand nombre de mères de famille et de gens fuyant la précarité et l'insuccès d'un métier dans le privé. C'est pourquoi, dès l'arrivée au ministère d'une équipe d'orientation différente, l'application du système en question a été suspendue et un nouveaux processus de recrutement se trouve actuellement à l'étude.

2) *Des mesures d'assainissement*

D'autres mesures d'assainissement ont également été prises (loi 1256/1982). L'occupation de plus d'un poste dans les services et les organismes publics a été interdite : tous ceux qui occupaient plusieurs fonctions rémunérées ont été obligés de choisir entre elles ; de même ceux qui assuraient une fonction tout en étant retraités de l'administration ou du secteur public se sont trouvés dans l'obligation soit de quitter leur poste, soit de ne plus recevoir leur pension de retraite pendant la durée de leurs fonctions. Seuls les universitaires, les conseillers ministériels, ainsi que certaines catégories d'experts scientifiques et techniques, ne tombent pas sous le coup de ce texte.

La participation rémunérée à plus de deux comités ou conseils a également été interdite, les personnes concernées devant opter entre quitter leurs fonctions ou renoncer à leur rémunération. Un plafond de traitement a enfin été fixé pour le secteur public : il correspond au traitement perçu par le Président de la Cour de cassation.

3) *Nouveaux conflits, nouvelles dysfonctions*

La vague de changements entrepris a bouleversé les anciens équilibres, obligeant les différents acteurs administratifs à faire face à des situations nouvelles.

Le nouvel agencement au sommet de la hiérarchie, au niveau des contacts entre le politique et l'administratif, a provoqué des problèmes insurmontables : les directeurs se trouvant désormais à l'échelon terminal, donc censés être les collaborateurs directs de la direction politique, se heurtent lorsqu'ils essaient d'exercer leurs nouvelles fonctions élargies au barrage des conseillers. Extrêmement méfiants vis-à-vis de la hiérarchie, les nouveaux dirigeants ont essayé d'établir des canaux d'accès direct à l'appareil, en court-circuitant les directeurs : le nombre des conseillers n'a cessé d'augmenter, dépassant largement celui prévu par la loi 1320/1983. Ils ont pris en charge — directement ou indirectement — les dossiers les plus importants et les plus sensibles, et appliquent leur droit de regard de façon systématique en s'adressant souvent non pas au directeur mais au fonctionnaire responsable du dossier, afin d'obtenir les informations nécessaires ou même d'exercer, toujours au nom du ministre, une certaine influence. Les réunions et les rencontres entre le ministre et les directeurs se raréfient quand elles ne disparaissent pas complètement, les conseillers restant la seule vraie courroie de transmission et d'information entre l'administration et la direction politique. Cette situation ne pouvait que devenir une source de conflit permanent. Tous les directeurs sans exception, et même des chefs de section s'en prennent à ces « gosses qui ont envahi le ministère... et qui sans aucune expérience préalable et sans aucune familiarisation avec l'objet de notre travail essaient d'appliquer machinalement leurs connaissances théoriques, qui n'ont rien à voir avec les problèmes concrets et la réalité quotidienne ». En effet, la quasi-totalité des conseillers viennent de l'extérieur ; il s'agit de jeunes technocrates qui, sans appartenir forcément au parti gouvernemental, adoptent ses orientations politiques et ses ambitions réformatrices, et se situent dès lors à gauche, tout en étant des connaissances personnelles ou des amis politiques du ministre. L'expérience préalable des affaires traitées par le ministère ne figurant pas en principe parmi leurs qualifications, la critique des directeurs est centrée sur l'incompétence de leurs adversaires ainsi que sur la violation de la « légalité » bureaucratique que constitue la marginalisation des sommets hiérarchiques dans un système administratif où l'administration d'état-major était jusque-là inconnue.

Contrairement à la période précédente, où les directeurs généraux étaient en contact permanent avec le ministre et participaient activement à l'élaboration des politiques et à l'application des stratégies ministérielles, les directeurs — à l'exception de quelques ministères dirigés par des membres du courant rationalisateur qui ont su établir des liens avec la hiérarchie en collaborant avec elle — ont été systématiquement tenus à l'écart — ce qui n'a d'ailleurs guère amélioré la qualité des politiques publiques.

Les directeurs semblent frustrés par ce court-circuitage. Ils supportent mal que des jeunes technocrates inexpérimentés et d'origine extra-administrative envahissent le domaine de leur compétence : « les conseillers pourraient servir dans la planification à long terme ; ils pourraient être utilisés pour mettre en valeur les dimensions politiques des problèmes..., mais ils ne devraient pas intervenir dans les affaires courantes ; ils ne devraient pas s'interposer entre les directeurs et les ministres ». Cette reconnaissance de l'existence possible d'une « administration d'état-major, à dominance politique »⁵⁷, qui fait partie de l'argumentation classique de la subordination au politique, composante du discours légitimant de la fonction publique⁵⁸, prend, dans le contexte politico-administratif hellénique, une connotation différente : tout ce qui touche à la planification et aux dimensions innovatrices de l'action administrative y est considéré comme une voie de garage, et seul les petits équilibres de la routine quotidienne ont de l'importance. L'attribution aux conseillers des compétences planificatrices et prospectivistes a dans ces conditions un sens péjoratif.

Certains directeurs vont jusqu'à reconnaître le droit pour le ministre de choisir pour les emplois de directeur des personnes qui partagent ses vues, qui lui sont politiquement proches. « Il est très probable, nous a dit l'un d'entre eux, par ailleurs hostile à l'actuelle majorité, que dans certains ministères (mais pas dans le nôtre) des tentatives de sabotage des nouvelles politiques aient eu lieu ; dans des cas pareils, le ministre devrait pouvoir se défendre en choisissant ses collaborateurs ». Le directeur qui parle prend nettement ses distances par rapport au discours, commun au groupe des anciens directeurs généraux et à l'opposition et repris par certains auteurs, selon lequel le nouvel agencement des sommets hiérarchiques constitue une violation flagrante de la légalité administrative, visant à la politisation et à la « partisanisation » de l'administration, à savoir la mainmise socialiste sur l'appareil étatique et l'orientation vers un Etat totalitaire. Les socialistes, de leur côté, affirment solennellement leur droit de réaménager l'administration de façon qu'elle « ne s'oppose pas à la volonté populaire » exprimée par le suffrage.

Contrairement aux hommes politiques de l'opposition et aux directeurs généraux écartés, les directeurs, même s'ils sont proches de l'opposition, sont obligés de tenir compte des contraintes de la coexistence avec le nouveau personnel politique : ils se montrent beaucoup moins récalcitrants au sujet de la reconnaissance du pouvoir discrétionnaire des politiques — et plus précisément de la majorité actuelle — en matière d'emplois de direction ; en fait, ils ne font qu'admettre — sous la pression de la réalité — les principes d'une pratique courante, bien qu'officieuse, sous le gouvernement précédent. Ils se montrent pourtant soucieux que ce pouvoir discrétionnaire s'exerce dans les limites d'une administration de carrière : les personnes qui vont occuper les emplois de directeurs doivent être issues de la fonction publique et avoir gravi tous les échelons hié-

57. Cf. J.-L. Bodiguel, J.-L. Quermonne, *op. cit.*, pp. 200 et s.

58. J. Chevallier, « Un nouveau sens... », *op. cit.*, pp. 167-168.

chiques jusqu'au sommet. Le choix doit donc s'effectuer parmi les fonctionnaires qui possèdent le grade correspondant à l'emploi de directeur (3^e/2^e). Il s'agit-là d'une adaptation du pouvoir discrétionnaire — déjà bien réel — aux besoins d'un système de succession au pouvoir de forces politiques d'orientation différente, système qui semble se substituer désormais au monopole des gouvernements conservateurs. Pourtant, l'application du principe discrétionnaire va poser quelques problèmes : d'une part il existe, comme nous l'avons déjà vu, une énorme disproportion entre le nombre de directeurs potentiels et le nombre des emplois existants ; d'autre part, l'administration hellénique ne connaissant ni la tradition des corps à la française, ni la pratique du « tour extérieur », ne peut assurer une fonction alternative ni une « sortie honorable » aux directeurs qui ne se voient pas confier l'emploi correspondant à leur grade. Que vont alors devenir les directeurs « en excédent » ? La pratique des « franc-tireurs » semble fournir la solution appropriée : « le ministre pourrait charger les directeurs qui ne jouissent pas de sa confiance de la rédaction de rapports, ou même les garder à sa disposition sans tâches précises ; il pourrait encore, en cas de manque de directeurs politiquement proches de lui, attribuer les compétences de l'emploi à des chefs de section ». On en arrive ainsi à un système de rotation des directeurs, en fonction de leurs sympathies politiques : chaque ministre pourra choisir ceux qu'il juge les plus aptes pour mettre en œuvre ses orientations politiques, les autres restant semi-inactifs dans un vivier — ou plutôt dépôt — mis à la disposition de chaque gouvernement.

La solution proposée est moins utopique qu'elle paraît : en R.F.A., on applique même le principe de l'« écartement temporaire », une sorte de retraite provisoire permettant au ministre d'éloigner du service tous les hauts fonctionnaires qui, ayant occupé un emploi de direction, sont porteurs d'une philosophie incompatible avec la sienne, et de les remplacer par ses proches ; les premiers restent hors administration jusqu'au moment où un autre ministre fera appel à leurs services. Deux tendances contradictoires se développent alors au sein de la haute fonction publique ouest-allemande : certains essaient de stopper leur carrière au seuil des emplois discrétionnaires pour éviter les péripéties des éloignements ; d'autres, surtout parmi les plus jeunes, souhaitent la retraite provisoire afin de bénéficier de vacances prolongées, même avec un traitement réduit⁵⁹. La rotation aux emplois de direction, soit sous la forme de retraite provisoire, soit sous celle de franc-tireur, reste cependant la seule possibilité d'introduire la notion d'emploi discrétionnaire — tendance de plus en plus forte dans l'administration contemporaine — au sein d'une haute administration qui ne dispose pas de la réintégration dans le corps d'origine ou d'autres « sorties honorables ».

Une différenciation des tâches des hauts fonctionnaires dans chaque ministère, permettant la création d'emplois d'importance secondaire mais

59. H.V. Derlien, « Politization of the civil service in Federal Republic of Germany », in F. Meyers, *op. cit.*, p. 29.

bénéficiant tout de même d'un statut élevé, pourrait constituer une troisième forme de rotation, qui aurait l'avantage de limiter le gaspillage d'énergie humaine que les deux autres solutions impliquent. Pourtant, une telle solution est malaisée à mettre en œuvre : d'une part elle risquerait d'aboutir, par la création de postes fantômes, à une nouvelle version de francs-tireurs, dans la mesure où la structuration hiérarchique pyramidale de l'organisation ne permet pas une différenciation fonctionnelle des emplois supérieurs à volonté ; d'autre part, toute tentative de redistribution des cartes au sommet de la hiérarchie, même d'importance mineure, est perçue par les intéressés, dans le contexte administratif hellénique, comme un danger potentiel. Elle remettrait en question les équilibres subtils, si importants pour la reproduction des acteurs collectifs, longuement façonnés et masqués par un brouillard de formalisme — équilibres faits de pratiques officieuses et de petites habitudes quotidiennes, que toute tentative de changement risque de dévoiler et de déranger. C'est probablement en partie pour cette raison que les projets de réforme conçus par l'équipe rationalisatrice qui s'est trouvée à la tête du ministère de la Présidence ont sombré dans l'hostilité générale.

L'absence d'un échelon de coordination des directions qui pourrait servir en même temps de point de contact entre l'appareil et la direction politique — fonction jusque-là assurée par le directeur général désormais supprimé — s'est fait sentir : les directeurs — pour les raisons susmentionnées, mais aussi parce qu'une procédure de contacts directs entre le ministre et la multitude des directions aurait été trop lourde — ont été exclus d'un tel rôle, tandis que le manque d'expérience des conseillers, ainsi que l'hostilité de l'appareil envers eux, les rendaient incapables de faire face aux exigences d'une fonction de ce type.

Par ailleurs, un conflit opposait les directeurs généraux aux directeurs, autour du contrôle de l'appareil bureaucratique : les directeurs généraux se présentaient comme les chefs légitimes de l'appareil, tandis que les directeurs en revendiquaient la maîtrise, considérant que leurs supérieurs étaient trop éloignés du fonctionnement quotidien des services. Le conflit est désormais transposé, toute proportion gardée, dans les rapports entre directeurs et chefs de section, mais cette fois à une échelle beaucoup plus large que précédemment. Une mauvaise ambiance règne donc dans les services, et elle s'aggrave du fait que les directeurs n'ont plus de perspective d'avancement dans leur carrière, faute d'échelon supérieur. Ils en souffrent beaucoup, surtout à cause de la surabondance de personnel à ce grade terminal. La suppression des directeurs généraux laisse donc un certain vide dans la structure organisationnelle.

Les opinions des directeurs eux-mêmes sur cette question diffèrent selon leurs affinités politiques : tous ceux qui étaient sous les gouvernements précédents suffisamment impliqués dans les réseaux clientélistes politico-administratifs pour avoir des possibilités importantes d'accès aux emplois de directeur général, critiquent vivement leur suppression ; ils jugent le directeur général indispensable pour coordonner les services, pour arbitrer entre les propositions divergentes des directeurs, et même

pour aider le ministre à faire face au « brouillage technico-juridico-financier »⁶⁰ et à se défendre contre le « pouvoir d'empêcher »⁶¹ que les directeurs leur opposeraient : « le ministre n'est pas toujours en mesure de comprendre, de juger, ou de vérifier ce que lui disent les directeurs ; moi, au contraire, aucun directeur n'est capable de me rouler ». C'est pourtant un directeur qui parle ainsi, adoptant le point de vue d'un directeur général : il parle en directeur général potentiel qu'il serait sous le gouvernement précédent. D'autres directeurs, au contraire, plus proches de l'actuelle majorité⁶², adoptent une position tout à fait opposée : « le domaine de responsabilité des directeurs généraux est très vaste : ils sont par conséquent incapables de suivre le travail de près et d'en connaître tous les détails nécessaires ». En réalité « ils ne font qu'opérer un tri politique avant que l'information ou le dossier n'arrive au ministre ». Même s'ils s'en prennent eux aussi aux conseillers, ces directeurs « pro-socialistes » n'envisent pas le retour des directeurs généraux ; ils préfèrent plutôt un renforcement de leur propre rôle en défendant un pouvoir récemment acquis et dont ils se sentaient auparavant exclus⁶³.

60. C. Grémion, *op. cit.*, p. 224.

61. H. Maisl, S. Salon, C. Wiener, *op. cit.*, p. 107.

62. Le taux exact des hauts fonctionnaires qui ont des affinités politiques avec l'actuelle majorité est impossible à estimer, d'autant plus que l'inexistence d'une publication permanente des organigrammes nous prive de données concernant le changement au niveau des personnes. Il est pourtant certain qu'un petit nombre de fonctionnaires sans liens particuliers avec les partis gouvernementaux ont pu, avant 1981, atteindre le grade du directeur (3^e/2^e) : il s'agit surtout de fonctionnaires politiquement modérés qui ont su avancer un profil neutre, et accéder aux réseaux clientélistes par le biais des relations familiales ou nouées à partir de leur région d'origine ; la plupart d'entre eux avait bénéficié de la vague de promotions post-dictatoriale qui, comme nous l'avons vu, visait à remédier aux énormes embouteillages aux grades 7^e/6^e et 5^e/4^e, et répondait à des pressions plus corporatistes que clientélistes. La quasi-totalité de cette catégorie de fonctionnaires est cependant restée exclue des emplois de directeurs sous les gouvernements précédents et ils n'ont pu y accéder qu'après 1981. De ce fait, même s'ils n'ont pas affiché de sympathie ouverte pour le pouvoir socialiste, l'évolution de leur carrière lui est désormais étroitement liée, et leurs intérêts sont en contradiction avec ceux de leurs prédécesseurs. Cependant leur nombre était indubitablement très inférieur aux besoins des nouveaux dirigeants en personnel administratif : l'émergence des conseillers et tous les conflits qui s'en sont suivis en témoignent. Le but de contrôle de la Haute Administration, ouvertement poursuivi par les socialistes, ainsi que leurs efforts pour la maîtrise du processus des promotions (cf. *supra*), nous permettent d'ailleurs d'estimer que les critères politiques jouent un rôle primordial en ce qui concerne l'entrée et l'avancement dans la haute fonction publique après 1981. Enfin, le temps qui passe, les nouveaux enjeux et les nouvelles complexités qui émergent, et surtout la deuxième victoire socialiste de juin 1985 qui a montré que les détenteurs actuels du pouvoir ne sont pas simplement de passage mais sont là pour rester, auraient persuadé une grande partie de ceux qui ont accédé à la haute administration sous les gouvernements conservateurs, de l'inévitabilité de la collaboration avec les nouveaux dirigeants.

63. Les interviewés parlent ici de la suppression du grade des directeurs généraux ; si la question avait porté sur la réintroduction d'un grade terminal supérieur et si les intéressés pouvaient être sûrs des conditions dans lesquelles s'effectuerait l'attribution de ces postes (emplois dans les cadres, longévité de la majorité actuelle, etc.), la prise de position aurait été éventuellement différente.

4) *Les tentatives de réforme de la structure hiérarchique*

L'ambiance négative et le sentiment de précarité et d'instabilité régnant dans les services à la suite de ces changements ponctuels ont montré le besoin impératif d'une réforme globale de la haute administration, capable de modifier profondément les règles du jeu.

Déjà la loi 1232/1982 supprimant les directeurs généraux avait introduit, dans son article 3, une nouvelle échelle de 6 grades : chaque catégorie de corps pouvait évoluer sur trois grades, le grade intermédiaire étant le grade d'entrée de la catégorie supérieure. Le problème de l'évolution du traitement de base a été également abordé, chaque grade devant correspondre à deux niveaux de salaire au moins. Ces dispositions ne constituent pourtant que des modifications mineures du système en vigueur : en effet, l'échelle des grades n'est qu'une reproduction en réduction de l'échelle existante, tandis que la solution proposée pour sortir de la stagnation salariale n'abandonne pas le principe de la liaison grade-traitement, principe générateur du problème lui-même. Par ailleurs, les décrets de spécification par ministère et d'application prévus par la loi n'ont jamais vu le jour.

Une deuxième tentative, d'inspiration « égalitariste » (grade unique), entreprise par une équipe politique « irrationnelle » du ministère de la Présidence, et à laquelle les hauts fonctionnaires du ministère n'ont pas été associés, n'a même pas pu aboutir à un projet de loi.

L'équipe qui lui a succédé, d'orientation différente, s'est engagée dans un nouveau projet de réforme⁶⁴. Le projet de loi « Structure hiérarchique des emplois du secteur public », fruit de cette nouvelle tentative, déposé au Parlement en octobre 1984, est porteur d'une nouvelle philosophie : séparation grade-emploi, définition des attributions de chaque grade, et différenciation des compétences des grades supérieurs, de sorte que les emplois de direction ne constituent qu'un type de tâches parmi celles pouvant être confiées à des hauts fonctionnaires. D'autre part, le projet de loi établit un relatif équilibre entre les carrières des *AT*, *AR* et *ME* : ces derniers surtout auront la possibilité d'accéder aux postes de direction, bien qu'à l'issue d'un avancement beaucoup plus lent que celui des deux premières catégories.

La loi proposée conserve les 5 catégories de corps traditionnelles : *E.Th.*, *AT*, *AR*, *ME* et *SE*, mais elle modifie radicalement la hiérarchie en établissant 4 grades seulement — D, C, B, A —, plus deux grades « hors grade » pour les *E.Th.* Les fonctionnaires *AT*, *AR* et *ME* entreraient donc au grade C et avanceraient jusqu'au grade A ; les *SE* entreraient au grade D et finiraient leur carrière au grade C. L'article 12 alinéas 3 et 4 dispose d'ailleurs, à l'encontre des dispositions jusque-là en vigueur, que les fonctionnaires *AT* et *AR* se trouvent sur un pied d'égalité avec leurs

64. Entre-temps, la loi 1505/1984 a apporté une solution radicale au problème de l'évolution du traitement en dissociant complètement salaire et grade : le premier augmente désormais automatiquement en fonction de l'ancienneté.

collègues *ME* du même grade ; les fonctionnaires *AT*, *AR* et *ME* sont au contraire « prioritaires » à l'égard de leurs collègues *SE* du même grade, à savoir du grade C, qui est le seul où les fonctionnaires des quatre catégories se retrouvent.

Tableau 3

Le projet de réforme de la structure hiérarchique

Durée dans le grade	A	<i>AT</i> poss.	<i>AT</i> poss.	<i>AT</i>	<i>AR</i>	<i>ME</i>	<i>SE</i>
		doctorat	diplôme 3 ^e cycle				
	B	3 ans	5 ans	6 ans	6 ans	8 ans	—
	C	1 an	1 an	2 ans	4 ans	9 ans	—
	D	—	—	—	—	—	12 ans
	Ensemble	4	6	8	10	17	—

La vitesse d'avancement de chaque fonctionnaire dépendrait pourtant de sa catégorie d'appartenance, c'est-à-dire de son niveau d'études. Ainsi, un agent *AT* possédant un doctorat arriverait au grade terminal, donnant accès aux postes de direction, après quatre ans de service, tandis qu'un agent *ME* y arriverait après 17 ans de service. L'accès aux postes de direction (directeurs, chefs de section, chefs de bureau)⁶⁵ serait ouvert à tous les fonctionnaires de grade A indépendamment de leur catégorie d'appartenance : les postes de directeur seraient réservés à des fonctionnaires *AT*, *AR* ou *ME*, ayant 4 ans d'ancienneté au grade terminal, ou, le cas échéant, trois ou deux ans d'ancienneté ; s'il n'en existait pas, on y affecterait provisoirement des agents de grade B. De même, aux autres emplois de direction seraient affectés des agents de grade A sans minimum d'ancienneté exigée, ou, si besoin était et provisoirement, des agents de grade B ou C. Le choix des fonctionnaires appelés à occuper les emplois de direction s'effectuerait par le conseil de service⁶⁶, qui serait d'ailleurs chargé des promotions en général. Les agents sélectionnés seraient affectés pour une durée de trois ans, renouvelable par la même

65. Le nombre global des emplois de direction s'élève, selon les estimations des ministères de la Présidence et des Finances, à 26 252 dont 19 404 enseignants.

66. Des propositions visant à confier ce choix directement au ministre ont été repoussées par la direction politique : le ministre de la Présidence, au moment de la préparation de la réforme, avait soutenu qu'une consécration officielle du pouvoir discrétionnaire offrirait aux adversaires de la réforme des arguments pour dénoncer la « politisation de la haute administration entreprise par les socialistes » ; la suite lui donnera raison.

procédure ; pendant la durée de leurs fonctions, ils recevraient une prime (de 25 % pour les directeurs, de 15 % pour les chefs de section, et de 8 % pour les chefs de bureau, calculée sur leur traitement de base). Les conseils de service seraient composés du secrétaire général du ministère (poste discrétionnaire de nature politique) ou d'un autre haut fonctionnaire, en tant que président, de deux fonctionnaires titulaires de grade A et de catégorie *AT* du service concerné, et de deux représentants du personnel, élus au suffrage secret.

Le projet de loi introduit par ailleurs l'emploi de « coordinateur d'administration », qui pourrait être instauré en fonction des besoins de chaque ministère⁶⁷, pour superviser cinq directions au moins. Cet emploi serait réservé aux agents ayant un minimum de 6 ans d'ancienneté dans le grade A. Les coordinateurs seraient choisis par le ministre sur une liste préparée par le conseil de service et comportant un nombre de candidats deux fois supérieurs aux postes vacants ; ils seraient nommés pour trois ans, recevant une prime de 40 % sur leur salaire de base ; ceux dont la candidature ne serait pas retenue seraient affectés à des emplois de directeurs. Les compétences de chaque grade seraient enfin — contrairement aux anciennes pratiques — strictement définies, et les différentes tâches attribuées aux divers grades en fonction de leur importance ainsi que de l'expérience et des qualités requises pour les exercer.

Cependant, ses orientations remettant en cause des intérêts non négligeables, cette réforme est vouée d'avance à l'échec. Mettre toutes les catégories, à l'exception des *SE*, sur un pied d'égalité est en fait inadmissible par les *AT* ; leurs organes syndicaux propres — unions et fédérations de fonctionnaires diplômés de l'enseignement supérieur ou du personnel administratif scientifique, créées pour contrebalancer l'influence des fonctionnaires *ME* dans les syndicats communs — s'y opposent avec ardeur. Les aspects positifs du système hiérarchique actuel, déclarent-ils⁶⁸, — tels la priorité des *AT* face aux *ME* ou leur monopole pour les emplois de direction — sont mis en question par la réforme proposée, qui « témoigne d'un esprit anti-scientifique et égalitariste, en mettant les fonctionnaires diplômés d'enseignement supérieur, ou même possédant un doctorat, sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires bacheliers ; l'enseignement universitaire se trouve ainsi dévalorisé et la collectivité risque de payer cher ce type d'expérimentations dans l'administration publique... expérimentations qui empêchent les agents de développer toutes leurs capacités et toutes leurs compétences ».

L'opposition des *AT* au système hiérarchique proposé est encore plus vive du fait que le projet de loi prévoit l'entrée directe des fonctionnaires

67. Selon les estimations sus-mentionnées, les coordinateurs seraient environ 400, soit presque deux fois plus que l'ensemble directeurs généraux-directeurs généraux adjoints, leurs homologues supprimés.

68. Déclaration commune de la Fédération du personnel administratif scientifique du service public, de l'Union des ingénieurs de la fonction publique, et de la Fédération du personnel scientifique de l'administration locale, octobre 1984.

ME de 5^e grade au grade A de la nouvelle hiérarchie, ce qui donnerait la possibilité à des agents ne disposant éventuellement pas du droit d'accès à l'emploi de chef de section de revendiquer leur affectation à un poste de directeur.

La nouvelle forme que les emplois de direction revêtent est également mal vue. Le caractère quasi-discrétionnaire de ces postes est certes admis : en effet, les conseils de service comportant le secrétaire général du ministère et 2 hauts fonctionnaires nommés par le ministre, cela permettrait à la direction politique de contrôler la sélection des agents affectés à ces emplois sensibles, les candidats ministériels étant assurés d'obtenir la majorité même en cas d'hostilité des deux autres membres élus du personnel (d'autant que la voix du président compterait double en cas d'*ex aequo*). La critique des *AT* ne touche pas au droit de la direction politique d'imposer ses choix mais elle conteste la possibilité d'opérer ces choix explicitement, en mettant à la tête du conseil un personnage politique. En proposant de substituer un haut magistrat au secrétaire général comme président du conseil de service⁶⁹, les syndicalistes *AT* savent parfaitement que la direction politique aura toujours la possibilité d'y nommer un magistrat qui partage ses vues, mais ils veulent que ce pouvoir discrétionnaire conserve un caractère officieux, que l'objectivité et la neutralité politiques des choix imposées par le système de carrière restent formellement intacts, même s'ils sont vides de tout contenu réel. Cet attachement formel à la légalité idéal-typique, accompagné du détournement officieux de cette même légalité, constitue une des composantes essentielles des interactions entre réseaux formels et informels ; en défendant cette tradition, les hauts fonctionnaires refusent la modification des règles du jeu, dont la maîtrise leur donne un sentiment de sécurité.

Un autre aspect du statut proposé montre la résistance des agents *AT* : il s'agit de la durée limitée des fonctions de direction, qui équivaut à une durée limitée d'appartenance à la haute fonction publique. Sous le système précédent, le directeur écarté de ses fonctions continuait de bénéficier, même en tant que « franc-tireur », du statut et du traitement afférents à son grade ; il faisait alors toujours partie de la haute administration. Au contraire, avec le statut introduit par le projet de loi, le directeur ou l'agent chargé de fonctions de direction dont le mandat ne serait pas renouvelé se trouverait pratiquement rétrogradé, en retournant parmi la masse des fonctionnaires de grade A, et surtout en perdant la prime de direction qui n'est point négligeable. Ainsi, l'existence même de la haute fonction publique en tant qu'élite administrative est mise en cause. La haute administration cesse de constituer un sous-groupe privilégié, nettement distinct, pour se diluer dans l'ensemble des agents de grade terminal, cette vaste couche de la micro-société administrative à laquelle tout fonctionnaire, même *ME*, peut avoir accès. Il s'agit en effet d'une

69. *Ibid.*

véritable destruction de la pyramide hiérarchique, qui crée un vide dans les perspectives de carrière des agents dont les qualifications leur permettraient d'atteindre, ou *a fortiori*, de monopoliser les sommets. L'absence de garanties minimales d'un statut permanent, et la dépendance absolue du personnel administratif supérieur de la direction politique de chaque ministère qui s'ensuit, constituent une source d'incertitude contrôlée par le personnel politique et créent une situation que les hauts fonctionnaires jugent inadmissible.

Le dernier point faible de la réforme proposée concerne le projet de redéfinition des attributions de grade supérieur. Une telle tentative, bien qu'indispensable pour améliorer le fonctionnement des services — si elle était conduite à son terme — passe obligatoirement par un réaménagement de la structure organisationnelle. Transformer les postes des « francs-tireurs » en emplois opérationnels et rentables, éviter les doubles emplois et même supprimer les services sans objet réel, tout ceci devrait impérativement accompagner un effort de définition des tâches par grade si l'on veut qu'il soit efficace et complet. L'élaboration de nouveaux organigrammes constitue pourtant une opération extrêmement difficile dans les conditions actuelles : « La seule chose qui a permis aux organigrammes actuellement en vigueur de voir le jour, nous a dit un haut fonctionnaire, c'est qu'ils introduisaient le grade de directeur général adjoint ». En effet, l'élaboration des organigrammes fait toujours l'objet d'interminables parties de bras de fer entre le ministère concerné d'un côté et les ministères des Finances et de la Présidence de l'autre, le premier essayant d'obtenir un maximum de services et de ressources, les seconds tentant de limiter ses exigences ; et c'est justement la création du grade de directeur général adjoint qui a permis l'achèvement des organigrammes actuels — parus dans leur quasi-totalité entre 1974 et 1980 —, en persuadant les hauts fonctionnaires, vivement intéressés par ce grade supplémentaire, de modérer leurs objectifs et de rechercher le compromis. Lorsqu'au contraire la hiérarchie n'est pas motivée, comme à l'heure actuelle, la processus de révision traîne. Evidemment, la réforme proposée non seulement n'offre aucune récompense pour obtenir la collaboration des hauts fonctionnaires, mais en plus elle met en cause leurs intérêts vitaux : aucune révision radicale des organigrammes n'est alors possible. Or, sans elle, la définition des tâches par grade ne serait que superficielle et par conséquent inutile, puisqu'elle aboutirait de nouveau, d'une façon ou d'une autre, à des emplois fantômes du type des « francs-tireurs ». Cependant, si ce phénomène est tolérable et même opérationnel au sein d'une haute fonction publique relativement restreinte, il devient impensable dans le vaste groupe des fonctionnaires de grade A. Ainsi, c'est encore une autre des lignes directrices de la réforme, c'est-à-dire l'aplatissement des sommets hiérarchiques et la différenciation accrue des rôles au sein du grade terminal, qui s'avère irréaliste.

La réforme était donc très vulnérable. De fait, le gouvernement qui s'est formé après la deuxième victoire électorale des socialistes, en juin 1985, comporte un nouveau ministre de la Présidence du Gouvernement

qui a retiré immédiatement le projet de loi. Un nouveau projet se trouve actuellement en préparation ⁷⁰.

5) *La mise en place des secrétaires spéciaux et des cabinets ministériels*

Après les échecs successifs des tentatives de réforme globale, les problèmes de communication se perpétuaient : un nouvel agencement des points de contact entre personnel politique et personnel administratif supérieur s'imposait d'urgence. La loi 1558/1985 essaie de répondre à deux problèmes précis : l'absence d'un échelon de coordination au-dessus des directeurs, et les dysfonctions du système des conseillers. La loi substitue aux « coordinateurs d'administration » de la réforme avortée, les « secrétaires spéciaux », emplois hors cadre, discrétionnaires, classés au grade « b » de la catégorie *E.Th.* Placés à la tête d'une « section administrative », regroupant « plusieurs services du ministère dont les objets sont similaires », les secrétaires spéciaux « coordonnent leur fonctionnement et sont responsables de la qualité et de l'efficacité de leur travail ».

Les perspectives de ce nouvel échelon sont incertaines. Le fait qu'il soit placé en dehors des cadres constitue déjà un mauvais présage : les hauts fonctionnaires, dont la loi prévoit l'affectation possible — et non exclusive — aux nouveaux emplois, entreront en conflit avec le personnel politique qui revendiquera ces postes pour son propre compte. L'orientation rationalisatrice ou non des ministres en place, ainsi que leurs relations particulières avec les hauts fonctionnaires de leur ministère, vont indubitablement influencer au début les pratiques concrètes ; il est pourtant très probable que les intérêts du personnel politique l'emporteront à long terme : l'élite dirigeante du parti au pouvoir aura toujours besoin d'emplois de prestige pour récompenser ses amis politiques. Ainsi, les postes de secrétaires spéciaux se transformeront en postes discrétionnaires purement politiques, réservés, à l'instar des postes de secrétaires généraux, aux cadres du parti gouvernemental. Dans cette hypothèse, l'hostilité de la haute administration doit être considérée comme acquise : « si les secrétaires spéciaux ne sont qu'un échelon politique supplémentaire, ils vont seulement compliquer les contacts entre les hauts fonctionnaires et le ministre, rien de plus ».

D'autre part, la loi susmentionnée, en tentant de faire face aux problèmes créés par la surabondance de conseillers et par les relations conflictuelles entre ceux-ci et la haute administration, opère une forte restriction

70. Ce projet, déposé à l'Assemblée Nationale en novembre 1985, reprend les grandes lignes de la réforme précédente, tout en opérant une série de compromis entre les intérêts contradictoires ; ces compromis visent à lui permettre d'éviter le sort de l'ancien projet de loi. Il réintroduit, par exemple, les « coordinateurs d'administration » comme échelon terminal de la structure organisationnelle, réservé aux fonctionnaires de carrière, mais exclusivement affectés dans les services extérieurs ; ainsi il contrebalance en partie le mécontentement de la haute fonction publique dû à la monopolisation des postes de « secrétaires spéciaux » des services centraux par le personnel politique. Les emplois de coordinateurs d'administration sont d'ailleurs réservés aux fonctionnaires *A.T.* contrairement aux autres emplois de direction qui sont ouverts aux agents *M.E.*

de leur nombre, en instaurant pour la première fois des cabinets ministériels. Chaque ministre peut désormais disposer, au sein de son cabinet, de 4 conseillers ou collaborateurs spéciaux, ainsi que de 5 postes de personnel administratif non titulaire ; les ministres adjoints disposeront de 3 conseillers et de 5 employés administratifs, et les secrétaires d'Etat de 2 conseillers et de 4 employés administratifs. L'ensemble des conseillers s'élève à 134, marquant un recul important par rapport aux 218 conseillers prévus par la loi 1320/1983 et dont le nombre réel était largement supérieur. Cette restriction témoigne de la nouvelle situation des relations entre le personnel politique socialiste et la haute administration : la longévité politique du premier, consacrée par une deuxième victoire électorale, lui a permis de trouver des appuis et de susciter des complicités au sein de la seconde. Le court-circuitage de la haute fonction publique devient alors moins indispensable et les services des conseillers moins impératifs.

Le rôle réservé aux cabinets ministériels est encore imprécis. La loi indique vaguement que « le cabinet assiste l'œuvre des ministres et des secrétaires d'Etat ». Auparavant, les « bureaux ministériels » n'étaient que de simples promoteurs de la politique « politicienne » du ministre, aspect que les cabinets vont sans aucun doute conserver. Cette dimension de leur activité sera d'autant plus importante que le personnel politique sera en mesure de contrôler l'appareil bureaucratique directement à travers la haute administration ; la direction politique pourrait alors se passer des services des appareils d'information et de tutelle particuliers que constituent les cabinets. Une telle évolution dépend surtout de la prédominance des intérêts poussant à l'irrationalité au sein de l'édifice politico-administratif : tant que les principaux enjeux sont liés au fonctionnement des réseaux informels, des complicités clientélistes se développent entre les personnels politique et administratif ; au contraire, au fur et à mesure que les « stratégies de rationalité » gagnent du terrain, les enjeux se transportent au sein des réseaux formels et les aspects conflictuels des relations entre les deux personnels se renforcent. Dans cette dernière hypothèse, les cabinets s'impliqueront fortement dans les processus décisionnels, puisque le personnel politique essaiera de contrarier par ce biais l'influence du savoir bureaucratique. La rentabilité des cabinets dépendra alors de leur encadrement en personnel compétent : l'expérience montre que les jeunes technocrates inexpérimentés — aux services desquels ont eu recours les socialistes en raison de la pénurie de moyens humains — sont incapables de maîtriser la situation. Le personnel politique sera alors probablement obligé d'aller chercher ses collaborateurs particuliers au sein de l'administration elle-même, ce qui va introduire de nouveaux éléments de conflit entre les hommes politiques et les fonctionnaires.

6) *La création de l'E.N.A.P.*

Les socialistes ont par ailleurs repris l'ancien projet de création d'une Ecole Nationale d'Administration Publique. La loi 1388/1983 crée cette Ecole, destinée à former « des cadres de l'administration publique centrale

ou déconcentrée, des collectivités locales et des tribunaux administratifs ». Elle est composée de 7 sections : juridictions administratives, relations extérieures, finances, administration générale, administration culturelle, administration sociale et collectivités locales. L'entrée s'effectue par voie de concours auquel sont admis à se présenter les diplômés de l'enseignement supérieur ou semi-supérieur (niveau IUT) ; les fonctionnaires *AT* ou *AR* sont également admis ainsi que les *ME* ayant cinq années d'ancienneté de services, mais les candidats issus de la fonction publique ne peuvent pas opter pour l'une des deux premières sections. La limite d'âge est fixée à 35 ans pour les candidats non fonctionnaires et à 40 ans pour les fonctionnaires. Le concours se déroule en deux phases : l'admissibilité, comprenant des épreuves écrites portant sur l'économie politique, les institutions politiques et administratives et l'histoire politique et sociale, et l'admission, comportant une dissertation, la préparation d'un dossier d'actualité et une épreuve de langue. Les candidats admis à l'École obtiennent le statut de fonctionnaire et reçoivent un traitement ; l'affectation aux différentes sections se fait en fonction des préférences des candidats et de l'ordre de leur classement au concours d'entrée. La formation dure entre 18 et 30 mois : dans une première période, les élèves suivent une série d'enseignements théoriques et de stages communs pour passer ensuite aux programmes spécifiques à leurs sections ; les examens terminaux à l'issue de cette seconde phase déterminent l'ordre de classement en fonction duquel les élèves seront affectés dans les différentes administrations. Une troisième phase prépare les élèves aux postes précis auxquels ils seront nommés ; les deux premiers de chaque section entrent alors à la section des « cadres interministériels » qui les formera en vue d'occuper des postes supérieurs à vocation interministérielle.

Ainsi, toutes les conditions pour un choix méritocratique et une formation rigoureuse existent, au moins dans les textes. Pourtant, il n'est pas sûr que l'École puisse produire une nouvelle élite administrative. Les membres de la haute fonction publique actuelle, en principe des agents supérieurs *AT*, s'opposent violemment à toute possibilité d'accès direct à la haute administration, qu'ils conçoivent comme un parachutage dévalorisant leur propre carrière, basée sur un avancement lent et graduel. Constituant comme nous l'avons vu un groupe très puissant au sein du système politico-administratif grec, les agents supérieurs *AT* ont réussi à plusieurs reprises dans le passé à empêcher la création de l'École. Cette opposition farouche ne doit pas être étrangère au fait que la loi ne définit ni les postes précis, ni le niveau hiérarchique auxquels sont destinés les élèves de l'E.N.A.P. En effet, selon l'art. 14, al. 4, seuls les élèves des sections « juridictions administratives » et « relations extérieures » seront affectés à des emplois précis : les premiers seront nommés auditeurs au Conseil d'Etat ou à la Cour des Comptes ou juges d'instance des tribunaux administratifs, et les seconds conseillers d'ambassade. Toutes les autres sections « *forment des cadres* » dont le grade (et non pas le poste) d'entrée dans la fonction publique sera défini ultérieurement par décision ministérielle. En réalité les deux premières sections correspondent

à des processus de sélection préexistants, menant au Conseil d'Etat et au corps diplomatique, qui sont simplement adaptés et incorporés à l'Ecole ; les élèves de la section « juridictions administratives », plus précisément, doivent après l'examen final de l'Ecole et avant leur nomination, passer un second examen devant une commission composée de membres supérieurs du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et des tribunaux administratifs, qui sont ainsi en mesure de maîtriser la sélection finale des nouveaux membres de leurs corps. Nous pouvons donc constater que des intérêts corporatistes puissants conditionnent le poids futur de l'Ecole, et nous pouvons même présumer que les pressions de groupes qui s'opposent à son développement auront de fortes chances d'aboutir tant que les stratégies d'irrationalité prédomineront.

En fait, le principe même de la création de l'Ecole va à l'encontre de l'orientation générale des réformes socialistes en matière de haute fonction publique. Toutes les équipes successives du ministère de la Présidence ont montré, au-delà de leurs divergences, un souci commun de « démocratisation » de la haute administration, qui se traduit par l'élargissement des voies d'accès aux sommets de la hiérarchie et par la dissolution de l'élite bureaucratique en tant que groupe distinct, ayant ses propres intérêts. L'aboutissement actuel du long processus de création de l'Ecole n'est donc pas le fruit de l'adhésion du personnel politique socialiste au projet de formation d'une élite bureaucratique « rationnelle » ; c'est plutôt un acte symbolique visant à montrer l'intérêt des nouveaux dépositaires du pouvoir pour la « modernisation » de l'appareil étatique. Pourtant, cette modernisation, qui fait partie du discours de tous les acteurs politico-administratifs tant qu'elle reste sans contenu précis, se heurte à des obstacles insurmontables une fois mise en œuvre, et cela dans la mesure où les groupes porteurs de « demandes de rationalité » sont incapables de contester efficacement les intérêts irrationnels dominants.

CONCLUSION

En conclusion, nous sommes donc obligés de constater que le changement administratif qui a suivi l'alternance politique d'octobre 1981 touche plus à la forme qu'au fond des choses. Le bouleversement initial des sommets hiérarchiques visait à permettre au personnel politique socialiste de maîtriser les processus décisionnels ; il opérait surtout au niveau des personnes sans mettre en cause les principes de fonctionnement de la haute administration et les bases de processus de reproduction de l'élite bureaucratique. La série de réformes ou tentatives de réformes qui ont suivi, de par le caractère contradictoire de leurs orientations et les intérêts qu'elles mettaient en cause, n'ont pas réussi à modifier la situation. Des innovations telles que l'émergence des cabinets ministériels

ou la tentative d'affirmation du pouvoir discrétionnaire pour les nominations aux emplois de direction répondent aux besoins — plus ou moins conjoncturels — du personnel politique, et ne marquent en aucun cas une modification essentielle du rôle et du fonctionnement de l'appareil bureaucratique. Les forces « rationalisatrices » au sein du parti socialiste ainsi que leurs alliés socio-politiques directs ou indirects se sont avérés une fois de plus incapables de renverser le courant. Le changement administratif réel reste impossible en Grèce tant que les conflits entre les intérêts clientélistes et ceux liés à la réactivation des réseaux formels aboutissent à la victoire des premiers. Il ne pourra résulter ni d'une simple réforme administrative, ni d'une alternance politique même majeure, mais seulement d'une série de changements socio-économiques profonds.