



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης
και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης



CONFÉRENCE

Ethique et Déontologie dans l'Administration Publique Moderne



IMPRIMERIE NATIONALE

ATHÈNES, MARS 2012

CONFÉRENCE
ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE
DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MODERNE

CONFÉRENCE: ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MODERNE
Actes de la Conférence EKDDA / ENA, Athènes 9 Décembre 2011

Responsable scientifique:

Chryssa Kassimi, Chargée d'Etudes et de Recherches, EKDDA

Edition:

Centre National d'Administration Publique et Locale (**EKDDA**)

Responsables d'édition

- **Chryssa Kassimi**, Chargée d'Etudes et de Recherches, EKDDA
- **Naja Vrettakou**, Chef du Département de la Communication, des Relations Internationales et Publiques
- **Georges Baltas**, Carde du Département de la Communication, des Relations Internationales et Publiques

Imprimé par:

IMPRIMERIE NATIONALE (Numéro de travail **72_12**)

ISBN : 978 – 960 – 8494 – 04 - 6

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle par quelque procédé que soit des pages publiées dans le présent ouvrage faite sans l'autorisation du Secrétaire Général de l'EKDDA est illicite et constitue une contrefaçon.

Loi 2121/1993 et dispositions du droit international en vigueur en Grèce.



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης
και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης



CONFÉRENCE
ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE
DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MODERNE

Actes de la Conférence



ATHÈNES, MARS 2012

www.ekdd.gr



Nicolas G. Georgarakis
Secrétaire Général de l'EKDDA

La présente publication est issue de la Conférence intitulée «**Ethique et Déontologie dans l'administration publique moderne**» qui a été conjointement organisée par le Centre National d'Administration Publique et Locale (EKDDA) et l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), à Athènes, le 9 Décembre 2011, avec la participation d'éminents intervenants grecs et français. Aussi, nombreux ont-ils été les cadres de la fonction publique grecque qui y ont participé et dont les interventions ont enrichi le débat développé.

La co-organisation de cette conférence s'inscrit dans le cadre d'une collaboration solide et particulièrement fructueuse entre l'EKDDA et l'ENA et elle constitue l'aboutissement d'un échange fécond sur les défis actuels auxquels est confrontée l'administration publique.

Dans la conjoncture actuelle, le débat sur l'éthique et la déontologie est étroitement lié à la réforme de grande envergure qui porte sur la structure, l'organisation et les ressources humaines de l'administration publique de notre pays. Les notions centrales abordées dans le cadre de cette rencontre bilatérale se situent au cœur de la problématique qui porte sur la façon dont l'administration publique est invitée à faire face aux exigences de la gouvernance moderne, et notamment aux efforts déployés pour surmonter la crise actuelle.

Dans ce volume sont intégrées toutes les communications qui ont été présentées en grec et en français lors de la conférence. Une attention particulière a été accordée à ce que l'authenticité du contenu des discours prononcés soit préservée dans les deux versions de la publication. Toutes les modifications apportées au texte final ont eu pour but d'améliorer la qualité de la présentation des communications et n'affectent, en aucun cas, la substance de leur contenu.

Nous tenons à remercier tous les intervenants pour la relecture détaillée de leur texte. Sans leur contribution cette édition ne serait pas réalisée.

Enfin, nos remerciements s'adressent particulièrement à nos collègues de l'ENA pour leur apport considérable à la réussite de cette conférence, ainsi qu' à tous les cadres de la fonction publique qui y ont participé. Leur participation active démontre leur intérêt et sincère préoccupation concernant la réforme de l'administration grecque.

Athènes, Mars 2012

Table des matières

	page
Préface	13
Liste des intervenants	15
INTRODUCTION	
1. Ethique et Déontologie. Conditions pour une réforme de l'administration publique - <i>Nicolas G. Georganakis</i>	17
1.1 La coopération pour la réforme	17
1.2 Pourquoi ce débat sur l'éthique et la déontologie ?	18
1.3 Défis et perspectives	18
2. Réforme administrative: la voie vers le redressement de l'Etat <i>Jean Loup Kuhn- Delforge</i>	21
3. Ethique et déontologie: une boussole de l'action publique <i>Bernard Boucault</i>	23
PREMIÈRE PARTIE	
VERS UNE GOUVERNANCE FONDÉE SUR DES VALEURS: ETHIQUE ET DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	
1. Etat, fonction publique et économie du marché en Grèce. Le paradoxe grec: «contrat clientéliste» contre contrat social - <i>Dimitris Charalambis</i>	29
1.1 L'apparition précoce du parlementarisme	30
1.2 Les conditions historiques des relations clientélares	31
1.3 Constitution des relations clientélares, système de valeurs et rationalisme politique	32
1.3.1 La difficile transition à la société industrielle	33
1.3.2 Fiscalité, emprunts à l'étranger et faillites	35
1.3.3 L'institution des relations extra-institutionnelles	36

	page
1.3.4 L'état en tant que champ privilégié de constitution de relations sociales	37
1.3.5 Le caractère procédural particulier de la Démocratie	38
1.3.6 Problèmes de collectivité sociale	39
1.3.7 Le caractère dangereux de l'irrationnel	39
1.4 L'intégration de la démocratisation et le trajet vers la crise.....	40
1.4.1 Les fondations de la démocratie après la dictature.....	40
1.4.2 Le dépassement de l'exclusion politique et l'intégration sociale	41
1.4.3 L'adhésion à la zone euro. Faiblesses structurelles d'ajustement	44
1.4.4 Aggravation des problèmes structurels de l'économie.....	45
1.4.5 La crise et les impasses	46
1.5. Les champs de réforme nécessaire	48
2. La construction d'une éthique dans l'administration publique: un effort permanent - Jean-Michel Lemoyne de Forges	51
 DEUXIÈME PARTIE	
LES PROBLÈMES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	
1. Pour une nouvelle culture de la déontologie de la vie publique: le rôle de la prévention - Edward Geffray	59
1.1 Les comportements pénalement répréhensibles.....	59
1.2 La prévention des situations de «conflits d'intérêts»	62
2. La dimension politique des phénomènes de corruption: les nouvelles mesures adoptées - Ioannis Ioannidis.....	65
3. Le coût de la corruption: la dimension sociale, politique et économique - Nicolaios-Komninos Chlepas	68
4. La culture administrative à l'origine des pratiques anti-déontologiques Theodore N. Tsekos	72
4.1 La culture politico-administrative dominante comme facteur d'une déontologie particulière: règles formelles et pratiques divergentes	72
4.2 L'inefficacité comme sous-produit culturel: les expressions structurelles et fonctionnelles de la culture administrative.....	75
4.3 Conclusions et propositions	77
5. Renforcer le rôle institutionnel des agents publics et l'externalité des organismes publics - Kalliope Spanou	79

TROISIÈME PARTIE

LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE SANCTION

1. **Des garanties institutionnelles pour la promotion de l'éthique et de la déontologie dans la vie publique: le rôle de la Cour des Comptes en Grèce** - *Ioannis Karkalis* 85
2. **Codes déontologiques et gestion des conflits d'intérêts: pour une meilleure gouvernance des administrations** - *Lionel Benaïche* 90
3. **Contrôle disciplinaire et renforcement de l'éthique et de la déontologie: le rôle institutionnel de l'Inspecteur Général d'Administration publique** - *Leandros Rakitzis* 95
4. **La conformité de l'administration publique aux règles éthiques, objet des mécanismes de contrôle et de l'imposition de sanctions** - *Christos Douhanis* . 101
5. **Les principes de déontologie et d'éthique dans l'administration publique** - *Dimitrios Papadimitropoulos* 106
 - 5.1 Codes de déontologie des fonctionnaires en Grèce 106
 - 5.2 Propositions pour une politique plus efficace pour une meilleure conduite éthique des fonctionnaires 109
6. **Les mécanismes de contrôle et de sanction: mise en perspective** - *Fabrice Larat* 112

QUATRIÈME PARTIE

VERS UNE NOUVELLE ÉTHIQUE PROFESSIONNELLE ET UNE NOUVELLE CULTURE ADMINISTRATIVE

1. **L'efficacité en tant que produit de l'action éthique de l'administration publique** - *Fokion Georgakopoulos* 119
2. **Ethique, légalité et modernisation de l'administration publique: les défis actuels** - *Konstantinos Menoudakos* 123
3. **Vers une nouvelle culture éthique professionnelle et une nouvelle culture administrative** - *Samuel Vuelta Simon* 128
 - 3.1 Le recrutement et la formation 129
 - 3.2 La Loi et le statut de la fonction publique 130
 - 3.3 Le statut de la magistrature 131
 - 3.4 La construction de l'éthique judiciaire 132
 - 3.5 L'accès aux décisions du CSM 133

3.6 La promotion des obligations déontologiques	133
3.7 Un véritable recueil d'application	134
3.6 Conclusion	135
4. Le contrôle extérieur de la gestion financière dans le nouvel environnement de l'administration publique - <i>Konstantinos Kostopoulos</i> ...	136
5. Vingt ans de politique de transparence en France: un bref bilan <i>Eric Thevenon</i>	140
6. Redéfinir la notion de déontologie dans l'administration publique <i>Nikolaos- Komninos Chlepas</i>	143



Préface

L'administration publique a pour mission de servir l'intérêt général et de respecter les droits de l'homme et du citoyen. De nos jours, le secteur public représente une large part du PIB, ce qui explique sa place centrale dans la vie publique. Par ailleurs, l'importance de la bonne gouvernance pour la compétitivité de tous les pays –étant donné que les marchés sont désormais internationalisés– ainsi que les effets de l'action de l'État au niveau de la prospérité et de la qualité de vie des citoyens, témoignent du rôle considérable du secteur public dans la vie sociale et économique des pays européens. L'attitude de l'État et des agents publics constitue un point de référence qui sert d'exemple pour l'ensemble de la société, notamment aujourd'hui où une interdépendance étroite et multidimensionnelle entre le secteur public et le secteur privé est observée.

Notre pays traverse une période difficile en même temps que la société est à la recherche de une orientation. Les questions fondamentales, telles que la question des valeurs morales et celle de la déontologie professionnelle, se situent au devant de la scène. Pendant plusieurs années ces questions étaient abordées de façon peu sérieuse, ce qui explique, entre autres, la crise nationale actuelle. Tout au long de son histoire moderne notre pays n'a jamais disposé de moyens si importants et d'un personnel si bien formé et malgré cela, il s'est retrouvé dans un état de faiblesse et de démérite inattendu.

Lors de cette période où nos efforts visent le redressement du pays, l'administration publique se doit d'assurer la promotion de deux éléments qui ne coûtent rien mais qui valent cher: **l'éthique** et la **déontologie**.

La conférence ayant le titre « *Ethique et Déontologie dans l'administration publique moderne* », organisée par le Centre National d'Administration Publique et Locale, en coopération avec l'ENA, a eu comme but d'apporter une contribution dans cette direction.

Nicolaos-Komninos Chlepas

Président du Conseil d'Administration de l'EKDDA



Liste des intervenants*

Nicolas G. Georgarakis,

Secrétaire Général du Centre National d'Administration Publique et Locale (EKDDA), Grèce.

Jean Loup Kuhn- Delforge,

Ambassadeur de France en Grèce.

Bernard Boucault,

Directeur de l'École Nationale d'Administration (ENA), France.

Nicolaos-Komninou Chlepas,

Président du Conseil d'Administration de l'EKDDA, Professeur associé, Département de Sciences Politiques et d'Administration Publique, Université Nationale et Kapodistriaque d'Athènes, Grèce.

Dimitris Charalambis,

Professeur de Sciences politiques au Département de Communication et masse médias (EMME) de l'Université nationale et Capodistria d'Athènes, Directeur du Secteur d'Analyse politique et sociale de la communication du Département EMME et Directeur suppléant de l'Institut de Communication appliquée de l'Université Nationale et Kapodistriaque d'Athènes. Il fut vice-président du Conseil national de l'audiovisuel (2002 - 2008), président de la Société hellénique de sciences politiques (1998 - 2002, 2008 - 2010) et directeur de l'Institut de sociologie politique du Centre national de recherche sociale (1994-2002).

Jean-Michel Lemoyne de Forges,

Professeur émérite de Droit public, Université Paris II Assas, France.

Kalliope Spanou,

Médiateur, Professeure de Science Administrative, Département de Sciences Politiques et d'Administration Publique, Université Nationale et Kapodistriaque d'Athènes, Grèce.

Edward Geffray,

Maître des Requêtes, Conseil d'Etat, France.

Ioannis Tassopoulos,

Professeur Assistant de Droit Public, Département de Sciences Politiques et d'Administration Publique, Université Nationale et Kapodistriaque d'Athènes, Grèce.

Ioannis Ioannidis,

Secrétaire Général de la Transparence et des Droits de l'Homme, Ministère de la Justice, de la Transparence et des Droits de l'Homme, Grèce.

Theodore N. Tsekos,

Professeur Assistant d'Administration Publique, UFR Administration Locale, Institut des Hautes Etudes de Technologie, Coordinateur du Service de Documentation et d'Innovation, EKDDA, Grèce

Fabrice Larat,

Directeur du Centre d'Expertise et de Recherche Administrative (CERA), ENA, France.

Ioannis Karkalis,

Vice commissaire d'Etat, Cour des Comptes, Grèce.

Lionel Benaïche,

Secrétaire Général du Service central de prévention de la corruption, Ministère de la Justice, France.

Leandros Rakitzis,

Inspecteur Général d' Administration Publique, Grèce.

Christos Douhanis,

Maître des requêtes, Conseil d'Etat, Grèce.

Dimitrios Papadimitropoulos,

Directeur général de l'Organisation et des Procédures Administratives, Ministère de la Réforme administrative et de l'E-Gouvernance, Grèce.

Fokion Georgakopoulos,

Président du Conseil Juridique de l'Etat, Grèce.

Konstantinos Menoudakos,

Vice Président du Conseil d'Etat, Grèce.

Samuel Vuelta Simon,

Directeur adjoint de l'Ecole nationale de la Magistrature, France.

Konstantinos Kostopoulos,

Conseiller Maître, Cour des Comptes, Grèce.

Eric Thevenon,

Maître des requêtes, Cour des Comptes, France.

Dans cet ouvrage sont présentées uniquement les communications qui ont été données à l'EKDDA, en vue d'être publiées, sous la responsabilité des intervenants.

Introduction

1. Ethique et Déontologie. Conditions pour une réforme de l'administration publique

*Nicolas G. Georgarakis**

La Grèce connaît une crise complexe, sans précédent, qui sape les fondements mêmes des institutions sociales, politiques, économiques politiques et administratives du pays. Au cœur du problème, nous avons le fonctionnement de l'État, la structure et la logique de fonctionnement du système politique dominé par les rapports clientélistes avec le monde économique et la société, par le népotisme et le déficit démocratique de l'administration publique.

1.1 La coopération pour la réforme

Notre débat se situe à un moment critique tant pour la Grèce que pour la coopération franco-grecque qui entre dans une nouvelle phase. La France s'est engagée, dans le cadre des efforts entrepris par l'Union européenne pour aider notre pays à sortir de la crise, à fournir des services de conseil en vue de la transformation de l'administration publique grecque en coopération avec les institutions européennes pertinentes. Un plan d'action a déjà été élaboré pour certains secteurs. Le parti choisi n'est guère aléatoire.

Le système administratif français, avec sa structure rationnelle, efficace et technocrate, a influencé la pensée scientifique grecque et a contribué à former le système administratif de notre pays.

Aujourd'hui, dans nos efforts de surmonter la crise, la France continue de représenter un modèle. À une époque où, dans le monde entier, on pense uniquement en termes de baisse des coûts et de rentabilité en faisant fi des séquelles au plan social, le modèle français, axé sur les notions de «service public» et d'intérêt général, constitue une approche à l'encontre de cet ordre dominant.

* Secrétaire Général du Centre National d'Administration Publique et Locale (EKDDA).

L'administration hellénique a, dès le départ, adopté une approche centralisatrice sans puiser à la structure rationnelle et efficace du modèle français. C'est ainsi qu'elle constitue une parmi les dernières administrations centralisatrices en Europe et sans doute parmi les plus inefficaces.

1.2 Mais pourquoi ce débat sur l'éthique et la déontologie?

La formation de l'État grec et de son administration n'a pas créé seulement des déséquilibres, des dysfonctionnements et un système inefficace. Elle a aussi formé une éthique et des habitudes d'un type particulier au sein de l'administration et au niveau des rapports de celle-ci avec la société.

Au niveau de l'administration, les pratiques corporatistes et clientélistes ont donné naissance à des comportements et des attitudes qui n'ont pas toujours servi l'intérêt public, créant des rapports déformés entre Etat et citoyen. La société était habituée à attendre tout de la part de l'Etat, qu'elle traitait, par ailleurs, comme un élément extérieur à elle-même, ce qui produisait et renforçait les phénomènes de transgression de la loi et d'anomie.

Pour cette raison, les questions d'éthique et de déontologie dans l'administration publique constituent probablement le prisme à travers lequel on pourrait aborder, étudier et mettre en exergue les aléas de l'administration grecque.

La crise que nous traversons n'est pas simplement une crise économique, elle est complexe et à multiples facettes, elle touche à nos valeurs, nos mentalités, nos comportements.

Elle reproduit les distorsions de la société grecque et empêche l'administration de répondre aux besoins de celle-ci, tout en dictant l'adaptation de celle-ci à la nouvelle donne internationale.

Le débat sur l'éthique et la déontologie n'est donc pas un luxe inutile, le reflet ou la simple expression d'une crise financière. Les considérations précédentes peuvent être considérées comme étant à la source même de la crise, comme des phénomènes ayant déclenché la crise.

1.3 Défis et perspectives

Une série d'arguments a été discutée en juillet dernier à Athènes lors de la réunion de travail entre les Directeurs de l'ENA et de notre Centre National de l'administration publique et locale. C'est à cette occasion qu'est née l'idée de la coopération franco-hellénique et d'organiser ce débat, une coopération que nous pouvons considérer de bon augure, précurseur d'une plus vaste coopération en vue du soutien technique et des services de conseil de la part de la France qui a été décidée plus tard.

Nous savons tous que l'ENA est une Ecole avec un rayonnement international et une vaste expérience. En ce qui nous concerne, il s'agit d'une coopération efficace pour que

nous puissions accomplir notre tâche et engager, avec nos propres forces, les réformes politiques et les changements radicaux dont notre pays a cruellement besoin.

Dans ce colloque, nous sommes appelés à examiner les questions cruciales liées à la réorganisation radicale de notre État et de notre administration dans un climat de crise générale. Cette réorganisation constitue une condition *sine qua non* pour surmonter la crise. Elle constitue, conjointement, une occasion historique pour ce qui est de la transformation des structures et des procédures afin de réduire les contraintes administratives, rationaliser et renforcer l'efficacité des structures et des règles procédurales de nos services publics.

La Grèce est désormais entrée dans une phase de réorganisation radicale de toutes ses structures administratives. Elle entend promouvoir la mise en oeuvre d'un ensemble de politiques et de programmes qui changeront profondément la carte administrative et politique du pays. Il s'agit de la plus vaste et importante intervention institutionnelle des dernières décennies, qui entend faire table rase de nos problèmes structureaux et de nos insuccès chroniques.

La reconstruction, la réorganisation et la décentralisation des structures de l'État, le renforcement des fonctions de contrôle de ce dernier, les initiatives vouées au renforcement de la transparence dans l'administration et la lutte contre toute forme de corruption constituent le socle sur lequel doivent reposer cette réforme stratégique.

De son côté, dans cet environnement économique, social et administratif, l'EKKDDA, le Centre national d'administration publique et locale, est appelé à contribuer de manière décisive à promouvoir cette réforme, à prendre en charge la formation et la qualification des ressources humaines pour les adapter à la nouvelle donne.

Les cadres de l'administration publique et des collectivités locales devront s'approprier les priorités stratégiques du pays et se rendre compte que la seule voie à suivre est celle de répondre aux exigences des citoyens qui veulent une administration publique moderne, efficace, proche, sans aucune excuse pour les retards ou les insuccès.

Le personnel de l'administration publique doit cesser d'être le parangon de l'inefficacité et du manque de fiabilité. Il doit, au contraire, devenir un modèle de conscience professionnelle, d'éthique et de dignité.

Nous savons tous très bien que changer la conscience humaine est une entreprise ardue. Aussi, avons-nous lancé, au niveau du territoire national, des initiatives destinées à revoir et refondre tout le fonctionnement procédural de nos institutions et ce, sous toutes ses facettes.

C'est dans cette optique que nous entendons la formation des cadres de l'administration publique, qui doit contribuer à opérer ce changement de mentalité et à éliminer toutes les pratiques actuelles. Voilà la révolution paisible dont la Grèce a besoin aujourd'hui.

Pour conclure cette brève intervention, je voudrais souligner que nous sommes ici réunis avec l'espoir d'engager un débat sur des questions cruciales liées au passé, au présent et au futur de nos services administratifs. Nous sommes ici pour stimuler la participation du monde académique, des hauts magistrats et des fonctionnaires, spécialistes en ces thèmes et avec une longue expérience, pour qu'ils en éclairent tous les aspects d'une manière purement scientifique, documentée par l'expérience.

Nous voulons, surtout, arriver à une synthèse, à des conclusions et des propositions concrètes qui ne limitent pas mais, au contraire, élargissent le débat, le dialogue et notre coopération. Merci à tous les intervenants qui ont bien voulu répondre à notre invitation et, en particulier, merci à nos collègues français. Nous attendons qu'ils éclairent notre lanterne sur les différentes facettes de la question qui nous occupe.

Merci aussi à tous les participants, aux cadres de l'administration publique qui se battent chaque jour pour trouver une réponse aux dysfonctionnements chroniques qui les tenaillent.

2. Réforme administrative: la voie vers le redressement de l'Etat

*JeanLoup Kuhn- Delforge**

Monsieur le Secrétaire général, Monsieur le Directeur de l'ENA, et monsieur le Directeur adjoint de l'École nationale de la magistrature, Mesdames et Messieurs, je voulais d'abord dire que je me réjouissais vivement de l'organisation de ce colloque qui illustre la force des liens qui unissent l'ENA et l'EKDDA depuis leurs premiers contacts noués dès 1982.

Ces liens se sont matérialisés par la signature d'un accord de coopération entre les deux Ecoles en 2006, et depuis, par l'organisation d'événements communs. Les thèmes qui ont été couverts à l'occasion des différents séminaires et colloques couvrent déjà tous les thèmes de la réforme administrative, réforme dont le Premier ministre, Monsieur Papadimos a fait le socle du retour de la Grèce à la croissance, dans son discours d'investiture.

Le premier ministre a rappelé la nécessité pour la Grèce que l'administration, que l'État, soient, non pas un frein, mais au contraire le moyen de libérer les forces vives du pays, des forces vives dans lesquels nous, Français, nous croyons. Nous pensons en effet que les atouts de ce pays doivent être développés par un État actif qui les favorise au lieu de leur nuire.

Cette proximité entre l'ENA et l'EKDDA, cette relation de confiance, l'influence française dans le droit public, dans l'administration publique grecque constituent les éléments d'un rapprochement évident. Quant au thème choisi, celui de l'éthique et de la déontologie dans l'administration publique moderne, il est au cœur du mouvement engagé en Grèce dont je viens de parler, qui est celui de la réforme de l'État et notamment de la réforme des administrations centrales. Ce thème est même le fondement de l'ensemble de cette réforme.

Dans beaucoup de pays, on considère que la crise grecque est une crise de la dette, une crise de l'euro. Or cette crise financière n'est que le révélateur d'une crise plus fondamentale qui est celle de l'État grec. C'est la raison pour laquelle nous sommes réunis, c'est la raison pour laquelle je crois personnellement, comme tous ceux qui sont aux cotés de la Grèce amie, à la nécessité de faire bouger les choses.

La déontologie c'est d'abord le premier respect qui est dû au citoyen que nous avons tous l'honneur de servir. Dans la cité des grands penseurs grecs, rappeler que Montesquieu faisait de la vertu le fondement même de la démocratie, prend un relief particulier. Améliorer le fonctionnement de l'administration, c'est aussi le moyen de

*Ambassadeur de France en Grèce

restaurer la relation de confiance entre l'État et le citoyen et de légitimer l'État et par là d'ailleurs le système fiscal sur lequel repose la force de ce dernier.

La tâche est importante. Le soutien de la France qui a été désignée comme chef de file de la réforme de l'administration centrale dans le cadre de la *Task force* de la Commission européenne, est acquis. D'ores et déjà, nos autorités ont mobilisé des moyens importants, des ressources humaines importantes venant des principaux corps de l'État, dont plusieurs représentants sont dans cette salle. Depuis deux mois, nos experts travaillent avec le ministère grec de la Réforme administrative à élaborer un plan d'action qui est maintenant sur la table. Il appartient au gouvernement de le faire sien et d'y donner suite. Mais l'ensemble des mesures envisagées ne pourra être appliquée de manière efficace qu'à la condition que l'intégrité et la bonne gouvernance soient érigées en notions clefs du fonctionnement de l'administration. La lutte contre la fraude, contre la corruption, contre le clientélisme est essentielle, tout comme le développement d'un véritable esprit de service public.

Le respect de la déontologie ne marchera lui-même que si des outils efficaces sont mis en place, au-delà de l'affirmation des principes: il s'agit de l'efficacité et de la rapidité de la justice. Je suis à cet égard très heureux de saluer aux cotés du Secrétaire général du ministère grec de la justice, des représentants à la fois de notre Chancellerie et de l'École Nationale de la Magistrature.

Beaucoup de choses vont être dites sur tous les sujets que je viens d'effleurer, et de manière plus compétente. Je voudrais simplement saluer une fois de plus l'initiative conjointe de l'EKDDA et de l'ENA d'organiser cet événement qui illustre la qualité de leur coopération, la qualité de la relation bilatérale entre la France et la Grèce et qui, j'en suis sûr, aura des prolongements significatifs dans le cadre de la réforme de l'administration qui est engagée maintenant en Grèce.

3. Ethique et déontologie: une boussole de l'action publique

*Bernard Boucault**

Monsieur l'Ambassadeur de France,
Monsieur le Secrétaire général de l'EKDDA,
Madame et Messieurs les représentants des différents ministères et institutions

Lorsqu'à l'issue d'une rencontre avec la direction de l'EKDDA au mois de juillet dernier, à l'invitation de M. Nicolas Georgarakis, nos partenaires grecs nous ont demandé d'organiser avec eux une grande conférence sur l'éthique et la déontologie dans l'administration publique moderne, c'est bien volontiers que l'École nationale d'administration de France s'est associée à cette manifestation. Nous pensons en effet qu'il s'agit là d'un sujet de la plus grande importance pour nos pays respectifs, la Grèce et la France, mais aussi pour ces écoles de formation des fonctionnaires que sont l'EKDDA et l'ENA.

Appliquée aux exigences d'une administration publique moderne - dont nous savons tous à quel point son existence et son bon fonctionnement sont indispensables à nos États - la référence à l'éthique et à la déontologie renvoie à toute une série de questions de fond :

- Dans quelle mesure l'éthique est-elle nécessaire au bon fonctionnement d'une démocratie et de la structure administrative qui lui permet d'exister ?
- Quelle place doivent occuper les valeurs morales dans nos systèmes administratifs ?
- Comment faire en sorte que les principes, normes et règles qui s'en inspirent viennent irriguer le fonctionnement de notre vie publique en général et de nos administrations en particulier ?

Ces interrogations doivent être mises en perspective avec les trois constatations suivantes:

La première est que le besoin et la demande d'éthique sont quelque chose d'universel, que l'on rencontre partout en Europe et dans le monde, au nord comme au sud. Dans le domaine de l'administration et plus particulièrement d'une administration publique tournée vers l'avenir, c'est à dire en phase avec les évolutions de la société et de ses besoins, cela se traduit par un besoin de transparence, d'équité, d'intégrité, d'efficacité dans le fonctionnement de nos États, pour ce qui est de la justice, de l'administration, comme pour les services publics en général. L'idée simple qu'il n'y a

*Directeur de l'École Nationale d'Administration (ENA).

pas de développement harmonieux possible dans un pays sans une administration compétente et honnête est très largement partagée.

La deuxième constatation est que la dimension éthique et déontologique est inséparable de l'idée d'administration au service des citoyens et usagers, dans le sens où elle est consubstantielle à l'existence d'un État dédié à la défense de l'intérêt général et à la recherche du bien commun.

Pour ce faire, la puissance publique doit pouvoir s'appuyer sur une administration guidée à la fois par le sens du service de l'État et du service au public, respectant la légalité et faisant preuve de neutralité, d'objectivité, et de responsabilité, valeurs fondatrices du service public. Concrètement, cela veut dire que les agents publics doivent avoir un comportement en accord avec ces principes directeurs sur le plan pratique, notamment en se montrant loyaux, impartiaux, honnêtes, intègres et en ayant un comportement exemplaire.

Niveau d'action	Valeurs	Type de normes	Raison d'être
État	Recherche du bien commun et défense de l'intérêt général	Principes suprêmes	Fondements du contrat social et du caractère démocratique du système politique
Administration publique	Service de l'État et service au public. Légalité, neutralité, objectivité, responsabilité	Principes directeurs	Légitimité de l'action publique dans sa mise en œuvre
Agents publics	Loyauté, impartialité, exemplarité. Honnêteté, probité, intégrité et droiture	Valeurs pratiquées	Crédibilité des détenteurs de l'autorité publique par rapport à la fonction qu'ils exercent au nom et au service de la collectivité
Administrés/ Citoyens	Respect des lois, contribution au bien public	Civisme	Respect du citoyen pour la collectivité dans laquelle il vit et de ses conventions et lois

Il serait dangereux de considérer tout cela comme relevant de considérations théoriques et de préoccupations d'ordre moral donc éloignées de la réalité politique. Bien au contraire, ces normes suprêmes, principes directeurs et autres valeurs incarnées, se révèlent essentielles pour assurer la pérennité du contrat social à la base de toute société ainsi que du caractère démocratique de nos systèmes politiques. Elles garantissent également la légitimité de l'action publique pour ce qui est de sa mise en œuvre, de même que la crédibilité des détenteurs de l'autorité publique par rapport à

la fonction qu'ils exercent au nom et au service de la collectivité. Par extension, elles posent les conditions du respect du citoyen pour la collectivité dans laquelle il vit ainsi que l'observation de ses conventions et lois, bref l'existence même du civisme.

Chacun connaît a contrario les effets délétères d'une administration corrompue: c'est d'abord un facteur d'accroissement des inégalités puisque ce sont les plus pauvres qui ne peuvent pas payer, qui sont les victimes. Et de tels comportements nuisent gravement à la confiance des citoyens dans les institutions avec le risque que cela comporte pour la vitalité de la démocratie.

Ce comportement exemplaire est donc nécessaire.

En même temps, nous savons qu'il en va du fonctionnement des institutions comme du comportement des individus, la logique qui les sous-tend est rarement motivée spontanément par des considérations éthiques. La place de l'éthique ne va donc pas de soi. Pour que les valeurs, normes et principes éthiques puissent s'épanouir et soient respectés, il leur faut un cadre juridique, et qu'ils s'inscrivent dans des pratiques codifiées, par exemple sous la forme d'un code de déontologie des fonctionnaires ou par l'existence d'une réglementation portant sur les conflits d'intérêts.

Il convient peut être à ce stade d'expliquer pourquoi nous avons tenu à apporter une distinction entre ces deux concepts qui figurent au cœur de cette conférence. Comme le souligne un grand spécialiste français, Christian Vigouroux qui ne peut malheureusement être parmi nous aujourd'hui, l'éthique est d'ordre personnel, relève de l'autonomie de la volonté, elle exprime une recherche permanente alors que la déontologie est fixée et obligatoire et fait partie de ce que l'on adopte nécessairement en choisissant un métier et une fonction publique.

Cela m'amène à ma troisième et dernière constatation. L'éthique et la déontologie, dans l'administration publique comme ailleurs, sont avant tout des valeurs incarnées et portées par des individus dans des contextes et des situations données; et il faut donc faire en sorte que ces pratiques puissent être précisées et que les valeurs sur lesquelles elles reposent soient transmises à ceux et celles qui seront en charge des fonctions plus ou moins importantes qui leur seront confiées au service de la collectivité.

C'est pourquoi dans le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique de 2008, Jean-Ludovic Silicani, Conseiller d'État, spécialiste de la fonction publique française, préconisait d'intégrer la diffusion des valeurs dans la formation initiale et continue des fonctionnaires et précisait que cet enseignement, plutôt que de faire l'objet d'exposés théoriques, devrait s'appuyer sur des cas pratiques faisant apparaître à la fois l'intérêt concret des valeurs en question dans la marche quotidienne des services publics, ainsi que les moyens de résoudre d'éventuels conflits face à des situations bien identifiées, et celles-ci ne sont pas forcément les mêmes qu'il y a vingt ans.

C'est ce que nous essayons de faire à l'ENA. Comme l'énonce l'ordonnance fondatrice du 9 octobre 1945, en tant qu'école d'application, l'ENA est à la fois chargée

d'enseigner les techniques de la vie administrative et politique, mais elle doit aussi de s'efforcer de développer parmi ses élèves fonctionnaires, je cite, «*le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et les moyens de bien les remplir*».

Aujourd'hui, l'objectif est toujours d'apprendre aux futurs fonctionnaires le sens de l'État et de leur faire comprendre les responsabilités de l'administration, ou, pour reprendre les mots de Michel Debré, son fondateur, de «leur faire goûter les grandeurs et accepter les servitudes du métier». Toute l'ambition et tout le caractère novateur de cet objectif pédagogique tiennent justement dans l'accent mis sur la valeur de la vertu morale, à la fois enseignée et comprise. Dans la formation dispensée à l'ENA se trouvent donc incluses à la fois une dimension morale, éthique et déontologique.

Il ne s'agit pas d'une tâche aisée, en France comme ailleurs. La bonne gouvernance comme la bonne administration sont des objectifs avant d'être des situations acquises une bonne fois pour toute, et l'exigence de la société à l'égard de la déontologie évolue avec le temps. Pour cette raison, la place de l'éthique doit toujours être un sujet vivant et faire l'objet d'adaptations en fonction des évolutions et transformations que connaissent nos sociétés. L'éthique et la déontologie sont comme une boussole à utiliser à tous les niveaux de décision dans l'action publique. En effet, ce sont les considérations éthiques qui nous permettent de nous orienter et de distinguer l'essentiel, de nous rappeler quel est le sens et la finalité de notre action publique.

En France comme ailleurs, il s'agit d'un objectif toujours perfectible. À cet égard, le rapport de la Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique rédigé sous la présidence de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et rendu public le 26 janvier 2011, contient, nous aurons certainement l'occasion d'y revenir, des propositions importantes pour renforcer la prise de conscience et l'approfondissement de la réflexion des hauts fonctionnaires en formation, mais aussi de ceux qui exercent déjà des responsabilités. Nous essayons dans le cadre de la formation à l'ENA de prendre en compte ces nécessités, aussi bien dans la formation initiale que dans la formation permanente.

Les évolutions que connaît l'action publique, les enjeux liés à ces questions de déontologie en rapport avec le fonctionnement de l'État, tout comme les crises que nous traversons actuellement, tout cela montre l'importance qu'il y a de conduire des réflexions en profondeur sur ces sujets, de préférence en s'ouvrant sur la situation et les expériences que connaissent d'autres pays. À chacun de trouver les bonnes solutions en prenant en compte son histoire et sa culture mais l'échange d'expériences avec d'autres pays est toujours utile.

C'est là, vous l'aurez compris, la raison d'être de cette conférence et l'ENA est heureuse de pouvoir s'associer aujourd'hui, ici, à Athènes, à cette importante manifestation.



PREMIÈRE PARTIE

**VERS UNE GOUVERNANCE FONDÉE
SUR DES VALEURS:
ETHIQUE ET DÉONTOLOGIE
DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

1. État, fonction publique et économie du marché en Grèce. Le paradoxe grec: «contrat clientéliste» contre contrat social

*Dimitris Charalambis**

La Grèce est prise dans le tourbillon de la crise économique et sociale la plus importante, à tout le moins, depuis la guerre civile. Tout au long de cette période, des années 1950 à nos jours, plusieurs visions ont été formulées et plusieurs programmes ont été élaborés concernant la modernisation et le développement économique du pays. Toutefois, toutes ces entreprises ne portèrent pas de fruits ou bien il ne fut pas possible de les mettre en œuvre.

Ces résultats négatifs sont dus aux pathogénies du système qui déterminent également l'impossibilité pour la fonction publique de répondre aux besoins de rationalisation et de modernisation.

De nos jours, du fait de cette pathogénie, le système politique grec, l'économie grecque et les termes de cohésion de la société grecque en sont à un tournant déterminant dont dépend fortement l'avenir du pays.

À notre avis, au-delà des facteurs étrangers au système politique grec, la clef qui permet de comprendre, d'analyser mais aussi d'élaborer les stratégies visant à ce que le pays sorte des impasses gigantesques face auxquelles il se trouve et qui constituent un obstacle au succès des entreprises de sauvetage, réside en les conditions que le système clientéliste met en place et reproduit.

Le système clientéliste et ses effets ne constituent pas quelque solution alternative particulière au système libéral démocratique capitaliste, tel que le fascisme ou le communisme. Il n'aménage pas un modèle différent de constitution sociale. Au contraire, il constitue un écart particulier par rapport au système libéral, démocratique et capitaliste classique. Plutôt que d'être déterminant sur le plan des libertés et de la démocratie, cet écart l'est surtout sur celui des déficits sur le plan de l'éthos lié à la production, au travail et à l'administration, l'éthos particulier qui est le fruit de la révolution industrielle dans le contexte de l'économie de marché, comme le montre l'expérience d'Europe occidentale et des États-Unis d'Amérique.

*Dimitris Charalambis est Professeur de Sciences politiques au Département de Communication et masse médias (EMME) de l'Université nationale et Capodistria d'Athènes, Directeur du Secteur d'Analyse politique et sociale de la communication du Département EMME et Directeur suppléant de l'Institut de Communication appliquée de l'Université d'Athènes. Il fut vice-président du Conseil national de l'audiovisuel (2002 - 2008), président de la Société hellénique de sciences politiques (1998 - 2002, 2008 - 2010) et directeur de l'Institut de sociologie politique du Centre national de recherche sociale (1994-2002)

L'explication ordinaire qui fait référence à la corruption n'explique rien car il ne s'agit pas d'un trait particulier de la société grecque. C'est pourquoi nous nous efforcerons de relever quelques aspects des conditions particulières et des effets de la constitution et de la reproduction du système clientéliste que forment une certaine culture politique ainsi qu'une logique précise d'élaboration des rapports sociaux et de la pathogénie dans les relations entre l'état et l'économie.

1.1 L'apparition précoce du parlementarisme

L'instauration précoce du système parlementaire représentatif en Grèce fut l'expression organisationnelle, procédurale et institutionnelle de la mobilisation politique de l'influence locale traditionnelle des notables locaux (*kotzambasides*). Cette mobilisation fut le moyen de contrôler le pouvoir étatique central qui, avec la création de l'État libre, émerge en premier lieu en tant que pouvoir rival et en tant qu'adversaire dangereux de l'influence locale des notables.

Pour l'observateur extérieur, la Grèce du 19^e siècle représente un phénomène quasi-inexplicable. En 1844, quatorze ans après la fondation du nouvel État indépendant, l'on impose le régime de la monarchie constitutionnelle et l'on instaure le suffrage universel pour les hommes, quasiment sans exceptions. Le suffrage universel pour les hommes est établi au niveau constitutionnel en 1864. En 1875, conformément au principe de la «confiance déclarée», le gouvernement est exclusivement nommé par le Parlement et ne rend compte qu'à ce dernier.

En schématisant, nous pourrions dire qu'il y a instauration du parlementarisme de type anglais et, ce, assorti au suffrage universel, bien avant que celui-ci soit instauré au Royaume-Uni. Le suffrage universel est instauré dans une société agricole, extrêmement pauvre, qui ne présente quasiment pas de couches sociales différentes et dont le taux d'analphabètes est supérieur à 90%. C'est d'ailleurs pourquoi, jusqu'à 1923, il n'existait pas de bulletins de vote. Les élections se déroulaient suivant la méthode des billes (blanches «pour», noires «contre»), afin que les analphabètes qui composaient la majorité puissent participer au processus des élections.

La terre appartient essentiellement à l'État, en tant que successeur de l'administration ottomane, et à l'Église. La propriété foncière marginale et très limitée est le fruit de la prescription acquisitive et n'est pas garantie sur le plan juridique, puisque le code civil entrera en vigueur bien plus tard (1940!). Ainsi, le système parlementaire fut établi, assorti du suffrage universel, dans une société qui ne répondait aucunement aux exigences du parlementarisme. Afin d'expliquer ce qui, de prime abord, semble être un paradoxe, il convient d'analyser les conditions qui, en tant qu'héritage de l'empire ottoman, dominaient au lendemain de la guerre d'indépendance (1821 - 1828) et de la proclamation de l'État indépendant (1829/1830).

1.2. Les conditions historiques des relations clientélares

L'empire ottoman n'a pas connu le système féodal. La totalité du territoire appartenait au sultan et les populations de l'empire étaient administrées selon le système du Millet. Ainsi, elles étaient classées et administrées en fonction de la confession religieuse, puisque l'Islam acceptait et tolérait toutes les religions monothéistes. Selon cette pratique, l'Église était le principal intermédiaire entre la Sublime Porte, l'administration du sultan, et les sujets chrétiens (orthodoxes).

Dans cette fonction intermédiaire visant à stabiliser le pouvoir du sultan, l'Église était encadrée de laïcs dont la principale mission était de collecter les impôts. Ils étaient chargés de surveiller les activités économiques. Souvent, principalement dans les îles, ils étaient eux-mêmes des agents économiques actifs dans le secteur du commerce de transit.

Avec le temps, ces fonctions liées à la perception des impôts sont devenues héréditaires et ont érigé les familles qui géraient ces fonctions, dorénavant, à titre héréditaire, en le groupe social le plus élevé et le plus riche des populations chrétiennes rurales de l'empire. Les communautés locales ont reconnu ces familles comme étant les dirigeants locaux de prestige, les notables locaux (*kotzambasides*).

Du fait qu'ils étaient chargés de percevoir les impôts, les notables avaient une parfaite connaissance de la production, du nombre d'animaux d'élevage, etc., de leur région et ils déterminaient le montant des impôts à verser et la répartition des charges fiscales, acquérant ainsi des compétences correspondant à celles du juge et de l'arbitre. Ces compétences ont fait qu'ils ont acquis le prestige de protecteur des populations locales: en effet, fréquemment, ils freinaient l'arbitraire de l'administration ottomane. Ce rôle était admis par cette dernière car il assurait un système de flux d'impôts ininterrompu. Cette auto-administration particulière des communautés locales assurait la soumission des sujets de l'empire par le biais de processus internes aux communautés chrétiennes, sous la protection de l'Église.

C'est pourquoi l'Église et les notables étaient, au départ, particulièrement hésitants face au courant révolutionnaire qui a conduit au soulèvement et à la guerre d'indépendance (1821). Les différences entre les familles de notables concernant la répartition de l'influence, la corruption de notables et de groupes armés, l'exploitation du premier emprunt de l'indépendance contracté à l'étranger (1824), etc., ont bientôt abouti à la guerre civile (mars - juin et novembre - décembre 1824) ainsi qu'à la désorganisation et à l'échec de la révolution à la suite du débarquement d'Ibrahim au Péloponnèse (février - mai 1825). En fin de compte, la révolution ne fut sauvée que grâce à l'intervention des grandes puissances (Angleterre, France, Russie) qui ont détruit la flotte ottomane lors de la bataille navale de Navarin (20.10.1827).

Les grandes puissances ont nommé Capodistria gouverneur du jeune petit État

chrétien situé à la pointe de la péninsule balkanique. Capodistria entreprit de mettre en place une administration centrale, dont Nauplie était la capitale, afin de faire face aux problèmes démesurés d'anarchie et de catastrophe économique auxquels était confronté l'état nouvellement fondé. L'entreprise de création d'une administration centrale se heurta au refus des notables locaux qui y ont vu la stratégie de réduction ou de marginalisation de leur rôle. Le résultat: Capodistria fut assassiné par des membres d'une des plus importantes familles de notables de Mani. Deux ans d'anarchie totale suivirent. Les grandes puissances décidèrent alors de faire du prince bavarois Otto Wittelsbach le roi de Grèce. La première décennie de la monarchie (au départ, il s'agissait d'une régence) est une période de négociation constante de la place des notables dans le système monarchique et dans la cour. L'aboutissement en fut le mouvement du 3 septembre 1843 qui obligea le roi à accepter de doter le pays d'une Constitution et d'un Parlement et d'introduire le suffrage quasi-universel.

1.3. Constitution des relations clientélares, système de valeurs et rationalisme politique

La raison pour laquelle le suffrage universel fut instauré était directement liée au rôle des notables. Ceux-ci avaient été, en effet détruits sur le plan économique à la suite de la révolution. Le pays était plongé dans la pauvreté et la misère absolues. Les notables ne disposaient de rien d'autre que l'influence locale qui étaient traditionnellement la leur et qu'ils avaient conservée durant la révolution. Ainsi, leur seul capital était l'influence locale et le prestige dont ils jouissaient dans les communautés locales. Le suffrage universel qui, à la suite de la révolution française, faisait partie des revendications des révolutionnaires était l'unique moyen de mobiliser cette influence dans le but de contrôler le Parlement et l'état central. En tant que représentants élus des communautés locales, les notables seraient en mesure de contrôler l'état et, par ce biais, de contrôler les ressources de celui-ci tout en garantissant, par le biais de ces dernières, leur réélection et la reproduction du processus.

C'est ainsi que fut fondé le rapport patron-client, le système clientéliste, en tant que logique constituant le parlementarisme en Grèce.

Le suffrage universel n'est pas le sommet d'un processus d'élargissement continu des droits (comme, par exemple, au Royaume-Uni et aux États-Unis d'Amérique) ni le résultat d'un processus de révolutions et de restaurations, comme ce fut le cas en France.

Le suffrage universel fut l'outil et le processus fonctionnel par le biais duquel fut réalisé l'objectif du contrôle du pouvoir central. Ainsi, les relations clientélares furent introduites dans le contexte institutionnel et organisationnel de la représentation et de l'organisation de l'état. Ce processus a reproduit le rapport spécial d'échanges entre le patron et le client, dorénavant, sur le plan national. Il constitua le contenu nucléaire d'un système établi sur la logique consistant à établir le pouvoir des élites locales en

tant que classe politique dominante. Il adopta l'aspect formel d'un système parlementaire représentatif bourgeois.

C'est précisément ce qui définit le caractère particulier du système. Il s'agit de la relation spéciale entre la forme et le contenu qui a transformé l'influence locale en pouvoir politique. Le système parlementaire représentatif ne fut pas l'expression pratique et organisationnelle du pouvoir des droits et des libertés. Ni a-t-il constitué un moyen politique d'équilibrer les conflits qui résultent des processus de distribution et de répartition (marché) et qui sont résolus par l'ordre juridique. Il constitue l'instrumentalisation de l'influence locale en tant que processus d'établissement et de reproduction du pouvoir politique par le biais de l'intervention constante de l'état.

Cette particularité infirme la force de la notion de contrat social en tant que notion réflexive, qui reconstruit, donne un sens à la documentation rationnelle de l'institution politique de droits et de libertés. Dans le cadre de l'ordre juridique grec, du moins jusqu'à la Constitution de 1975, ces droits et libertés -positivés grâce au cadre réglementaire contraignant de l'ordre juridique bourgeois- demeurent déficitaires, y compris sur le plan formel. Ce trait particulier, notamment dans le contexte de la relation entre le public et le privé, reproduit des phénomènes qui constituent des contenus irrationnels qui deviennent particulièrement apparents en période de crise, telle que celle que nous traversons. Je m'efforcerai de condenser ces constantes du système en sept cycles de problèmes organiquement liés entre eux qui déterminaient et déterminent le système politique grec et les termes de cohésion mais aussi d'insécurité de la société grecque.

1.3.1 La difficile transition à la société industrielle

Le fait que le suffrage universel ait été très tôt instauré en Grèce, en tant que processus reproducteur garantissant le pouvoir de la classe politique, fonctionne de manière à entraver la révolution industrielle et la transformation de la société grecque d'agricole en industrielle. Le caractère agricole de l'économie est maintenu pour une durée inhabituellement longue, tandis que ne sont pas mises en place les conditions matérielles de la liquidité des capitaux destinés aux investissements privés dans l'industrie.

Les entraves au processus d'industrialisation existent y compris au niveau élémentaire de l'exploitation des terres:

a) la quasi-inexistence de la protection juridique de la propriété, à l'exception d'une partie de la propriété foncière dans les villes, du fait des transactions d'achat et de vente;

b) le reboisement et la possibilité d'exploiter les terres entrent dans la logique des compromissions clientélistes. Il s'agit d'une situation qui existe encore de nos jours (caractère indéterminable de la propriété dans les zones rurales, nombre démesuré d'immeubles construits sans permis, dans les villes) et qui empêche dans une grande mesure l'établissement du cadastre.

c) la gestion exclusive des ressources particulièrement pauvres de la production agricole par la classe politique, par le biais de l'imposition excessive des agriculteurs tout au long du 19^e siècle. De ce fait, l'accumulation de capitaux nécessaires aux investissements privés est empêchée. Même les capitaux qui proviennent de la diaspora s'adaptent aux circonstances et sont investis dans le commerce, la spéculation à rendement immédiat (à ce titre, le scandale des mines de Lavrion est caractéristique) et dans des biens immobiliers situés dans les villes.

En même temps, le cadre juridique et administratif reproduit la dépendance du marché par rapport à l'État, dans l'aspect supra-local de celui-là, ou facilite le contrôle direct ou indirect du marché par la classe politique.

Ainsi, le commerce des raisins secs, qui est le principal produit d'exportation à la seconde moitié du 19^e siècle, est sous le contrôle de commerçants qui sont également membres de la classe politique. La pathogénie de cette relation entre état et marché restreint de manière décisive la dynamique de la relation capitaliste et, de ce fait, empêche l'adoption de la logique productive du capitalisme. La logique de la reproduction du pouvoir de la classe politique par le biais de l'instrumentalisation du suffrage universel fait de l'État le plus gros employeur dans une société agricole morcelée, du point de vue de la propriété. En même temps, elle opère de manière à endiguer la violence économique qui est la condition nécessaire à la révolution industrielle. S'il est transformé en prolétaire industriel, l'électeur-client quittera automatiquement la relation de transaction qui fonde la relation clientélaire et abandonnera également la « promesse » de mobilité sociale qui représente le système clientéliste. Il fera partie d'un autre rapport de pouvoir qui mine la base sociale de la reproduction du pouvoir politique car il annule l'instrumentalisation du suffrage universel, ainsi que nous l'avons expliqué.

La classe politique ne peut pas soutenir (c'est-à-dire, avoir une action législative positive et efficace visant à accompagner la création et l'octroi de prêts aux entreprises industrielles) la prolétarianisation de ses clients car, tout simplement, elle perdrait ces derniers. L'agriculteur pauvre pense que sa relation avec le politicien, le patron, lui garantira sa petite propriété dont, habituellement, le statut juridique est douteux. Cette relation promet de lui assurer l'avenir de ses enfants, voire, entre autres, par le biais d'un emploi dans le secteur public. Le prolétaire pauvre n'aurait plus rien à attendre de son patron politique car il serait automatiquement intégré dans des rapports de dépendance et des groupements relevant d'une autre logique.

Ainsi, en 1880, le plus grand homme politique et réformateur du 19^e siècle, Harilaos Trikoupi, a tenté d'élargir les circonscriptions électorales. Il souhaitait suivre le raisonnement de Madison et éviter les relations clientélares locales. Il souhaita également restreindre le droit électoral, suivant l'exemple britannique, afin d'aménager les conditions politiques de la production industrielle et de permettre aux intérêts économiques privés non dépendants de l'état d'être mis en avant. Il échoua, car les deux étaient op-

posés à la logique de la cohésion sociale telle qu'elle était dorénavant fondée. Il s'opposaient également aux intérêts de reproduction du pouvoir de la classe politique.

C'est pourquoi les ressources humaines excédentaires du secteur primaire ne furent pas orientées vers la production industrielle quasi-inexistante et plutôt marginale, des centres urbains. Elles furent canalisées vers l'émigration, principalement à destination de l'Amérique et de l'Australie. L'émigration fut une soupape de sûreté déterminante par rapport à la paix sociale. Elle évita l'augmentation du chômage et, par le biais des transferts de fonds des émigrés et des travailleurs de la marine marchande, contribua à créer la base économique des couches sociales de la petite bourgeoisie.

Elle permit également de réunir les ressources destinées à préparer les guerres balkaniques. Ensuite, dans les années 1950 et, surtout, 1960 (émigration vers l'Australie, la Belgique et, surtout, l'Allemagne) opéra à nouveau comme soupape de sûreté et les transferts de fonds effectués par les migrants ont fortement contribué au développement du secteur du bâtiment qui, à l'époque, fut la locomotive de la croissance économique. Parmi les effets du clientélisme que nous avons déjà décrits il convient d'attribuer le refus du système bancaire public et privé d'accorder des prêts aux entreprises industrielles. Ceci explique également l'échec des efforts d'industrialisation menés aux années 1860 et 1880.

L'instabilité du processus d'industrialisation à l'entre-deux-guerres était le résultat des fortes pressions exercées sur le pays à la suite de la catastrophe d'Asie Mineure, en 1922. À ces pressions, faut-il ajouter l'énorme réservoir de main-d'œuvre que constituaient les réfugiés mais aussi l'intégration, sur le territoire grec, de couches sociales qui se situaient, à tout le moins au départ, hors des relations clientélares et qui avaient de l'expérience dans le domaine des entreprises. Par ailleurs, les efforts consentis pour contrecarrer la crise économique mondiale de 1930 par l'instauration de droits de douane particulièrement élevés a favorisé la production industrielle domestique. Toutefois, celle-ci s'appuyait sur une technologie dépassée.

À l'après-guerre et, principalement, dans les années 1950 et 1960, l'activité économique était caractérisée dans une certaine mesure par la production industrielle. Toutefois, la compétitivité en était restreinte et fragile face à la concurrence internationale. C'est pourquoi, après la première crise pétrolière de 1973, la production industrielle commença à se réduire et les investissements furent plutôt orientés vers le secteur commercial.

1.3.2. Fiscalité, emprunts à l'étranger et faillites

L'impossibilité de procéder à l'industrialisation du pays, au 19^e siècle, et les efforts d'industrialisation à portée limitée, au 20^e siècle, la productivité limitée du secteur agricole, la réduction de la base d'imposition au 19^e et au 20^e siècle et, surtout, l'utilisation des recettes publiques pour satisfaire aux besoins clientélistes de la classe politique (et servir à l'enrichissement personnel) ont pour résultat la pénurie constante en fonds publics.

Il en a résulté le surendettement de l'état dû aux emprunts à l'étranger, les faillites successives (1826, 1843, 1860, 1893, 1932; la faillite immédiatement après la 2^e guerre mondiale a été évitée grâce au plan Marshall; la faillite de fait, depuis 2009) et la surveillance de l'économie nationale par des représentants des créanciers. Selon Reinhart et Rogoff, depuis qu'elle existe en tant qu'État indépendant, la Grèce était placée sous surveillance économique étrangère durant 50,6% de cette durée (jusqu'à 2008).

S'agissant du système fiscal, il convient de relever les caractéristiques suivantes: a) sous-imposition des couches sociales supérieures qui, jusqu'à 1955, n'acquittaient que des impôts indirects qui ne correspondaient qu'à un taux insignifiant de leurs revenus. Ensuite, leur imposition était particulièrement limitée; b) Politique de protection en faveur des agriculteurs, depuis 1964. La petite propriété agricole, établie par le biais des réformes agricoles, est financée par le biais de subventions et leur contribution fiscale est limitée, lentement mais constamment. La contribution des agriculteurs aux recettes fiscales est, en fait, réduite durant l'entre-deux-guerres, tandis que la prescription de leur dettes par le régime des colonels (1967) met fin à leur dépendance par rapport aux emprunts contractés auprès de la Banque Agricole (publique). Au cours des trente dernières années, l'imposition des couches agricoles est nulle. En revanche, les subventions augmentent constamment.

Depuis l'entre-deux-guerres, une industrie légère prend forme. La compétitivité en est réduite, du fait du protectionnisme. L'État subventionne des entreprises, impose la protection par le biais de droits de douane et des restrictions aux importations, favorise les crédits par le biais du système de crédit de l'état (il s'agit de conditions qui changeront progressivement depuis l'adhésion à la Communauté européenne) et accorde aux hommes d'affaires une immunité fiscale, une protection fiscale qui n'a pas changé jusqu'à ce jour.

Depuis 1922, la principale source de recettes est l'imposition directe croissante des salariés. Au cours des trente dernières années, leur part aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu représente 70 à 75% du total de ce dernier, alors que les salariés constituent environ 40% de la population active du pays.

1.3.3. L'institution des relations extra-institutionnelles

La relation clientélaire, en tant que relation interpersonnelle patron-client, constitue une relation extra-institutionnelle par excellence, une relation qui se situe en dehors de l'institution rationnelle de règles contraignantes, dans le contexte du pouvoir habituel de l'état de droit démocratique. Cette relation extra-institutionnelle qui aménage les entrées (*input*) du système, impose une sortie (*output*) allocative, interventionnelle, fragmentée de l'administration publique à des bénéficiaires individuels ou regroupés, sous la guidance du pouvoir politique. Ainsi, chaque fois, un cadre ad hoc est constitué qui, en fin de compte, est institutionnalisé. Il est intégré à l'ordre juridique, intégrant à

celui-ci des procédures et des dispositions non rationnelles à l'ombre du pouvoir formel de l'état de droit dont ils viennent, en fait, miner le pouvoir. Dans ces conditions, l'intervention législative est arbitraire, allocative et annule le caractère universel des règles contraignantes nécessaires.

1.3.4 L'état en tant que champ privilégié de constitution de relations sociales.

L'interventionnisme de l'état est continu et fondamental dès le départ, tandis que le processus productif demeure dépendant de l'état. L'objectif consiste pour la classe politique à accumuler des ressources et des privilèges et à distribuer ceux-ci aux clients-bénéficiaires, au départ, aux intérêts organisés, ensuite, dans la période qui a suivi la guerre civile et, surtout, la restauration de la démocratie (1974).

Il s'agit surtout d'intérêts de groupes sociaux organisés et de personnes physiques, d'entrepreneurs, dont la relation avec l'état et les gouvernements ne s'appuie pas sur l'aménagement de structures corporatistes. Une relation de transaction est aménagée (principalement, par le biais des marchés publics) que nous pourrions rendre par l'expression contradictoire de «clientélisme néolibéral».

Outre le fait d'établir l'attitude consommatrice et de reléguer à l'arrière-plan l'éthique du processus de la production et du développement, ce fait a un effet supplémentaire déterminant. L'espace où les ressources sont acquises n'est pas celui des marchés, mais celui de l'état. C'est celui-ci qui constitue la source du pouvoir et des ressources du patron mais aussi du client. En outre, il constitue le terrain où sont aménagés les termes de leur interdépendance, à tout le moins, pour ce qui concerne les entrepreneurs et les intérêts syndicaux organisés. Le marché demeure secondaire en tant que force motrice du processus de production et de développement. De nos jours, comme par le passé, c'est l'état et non pas le marché qui est le terrain privilégié de constitution des relations sociales. L'état est l'agent déterminant formant les termes de la reproduction matérielle de la société. Il est le dispositif dominant d'intervention dans le processus de production et de distribution.

Toutefois, cet interventionnisme étatique constant est soumis à la logique de la reproduction et de la garantie des relations clientélares et non pas à quelques formes de logique centrée sur l'état. De ce fait, il n'en résulte pas un état puissant autoritaire mais un état dépendant des équilibres ad hoc des intérêts clientélares et dont l'inefficacité est un élément constitutif de la fonction des réseaux clientélares et de la reproduction de leur pouvoir. Il en résulte la reproduction de logiques et de pratiques négatives du point de vue du développement économique. Cette forme de relation état-société ne garantit pas le caractère général et collectif (fut-il inégal) du processus de développement.

Cela est dû aux raisons suivantes: a) elle puise sa légitimité dans le caractère dépendant du marché, et b) elle renforce le morcellement du corps social et annule

la notion de solidarité sociale. En dépit de leur caractère collectif, même les formes d'État-providence, qui furent aménagées principalement à partir de 1980, succombaient aux logiques clientélares ou, à tout le moins, à leur utilisation clientélaire. Cette interpénétration morbide de l'espace public et privé résulte en une colonisation particulière de l'espace privé par le public. Ainsi, annule-t-elle le substrat de valeurs de l'autonomie tant individuelle que collective. En même temps, elle identifie la notion de droit et de liberté à une attitude-revendication essentiellement extra-sociale, égo-centrique qui exige de l'état-patron des satisfaires des intérêts qui se situent en dehors de la contrainte réglementaire. Il en résulte un populisme latent qui se manifestera de manière déterminante principalement à partir des années 1980.

Le caractère populiste du système représentatif, combiné aux procédures de distribution qui ne se fondent pas sur les fonctions du marché mais sur l'intervention constante de l'état, ne permet aux intérêts sociaux de se confronter et de trouver un équilibre, en tant que partenaires autonomes. Il politise chaque revendication sociale pour en faire un moyen de pression sur le dispositif étatique. L'entreprise consistant à imposer des intérêts sociaux particuliers est érigée en revendication et exigence sociale de distribution «équitable».

1.3.5. Le caractère procédural particulier de la Démocratie

Les relations clientélares en tant que logique ayant déterminé, au départ, l'instauration du suffrage universel et sa fonction jusqu'à nos jours, accordent au système démocratique certaines caractéristiques. Celles-ci demeurent stables, en dépit du processus de démocratisation qui a suivi la chute de la dictature des colonels (1974). Le système démocratique demeure procédural et formaliste. L'élément formaliste n'est pas une forme d'expression des contenus liés au système de valeurs. Il se limite à la codification procédurale du mode de participation à la distribution des ressources et des biens. Dans ces conditions, le champ des droits demeure faible. Le formalisme est toujours sujet à l'arbitraire conjoncturel, bien que l'adhésion du pays à l'Union européenne et l'adaptation progressive de l'ordre juridique grec au droit communautaire mette, lentement mais sûrement, en avant le champ des droits.

Dans le contexte de cette logique procédurale, la Constitution est élaborée et considérée, en tout premier lieu, comme un ensemble de règles qui déterminent l'institution et les compétences des organes de l'État. La composante organisationnelle de la Constitution en compose la majorité du contenu. Dans toutes les Constitutions (1843, 1864, 1911, 1927, 1952) jusqu'à celle de 1975, les droits et les libertés individuelles sont régies par la clause de «sous réserve de la loi» qui faisait dépendre les libertés individuelles de la volonté du législateur. Il s'agit d'une disposition constitutive, en soi, de la relation problématique entre principe libéral et démocratique.

Cette disposition qui crée l'impression d'une référence cohérente à la formulation

de la «Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen», semble fonder la toute-puissance de Parlement en tant qu'expression absolue de la souveraineté du peuple telle qu'elle est fondée par la Constitution. Toutefois, en pratique, le caractère clientélaire de l'interventionnisme politique (étatique) annule la distinction entre la source du pouvoir et les centres et les dispositifs d'exercice de ce pouvoir. Il fonde, notamment, la souveraineté des partis, c'est-à-dire, la substitution des représentants aux représentés, transformant les droits fondamentaux en dispositions réglementaires dont le poids est égal à celui de toute autre disposition que la majorité parlementaire du moment introduit à la Constitution.

1.3.6. Problèmes de collectivité sociale

La collectivité sociale n'est pas assurée par la transcendance de l'individualité par le biais de règles auto-contraignantes universellement reconnues, tels que le respect de la personnalité, la tolérance, la solidarité, les barèmes fiscaux, etc. En pratique, elle demeure marginale et se limite à reproduire des fantasmes d'identité pré- et par-modernistes, se référant essentiellement à l'Orthodoxie et à la nation. Ses références ont un contenu xénophobe et non tolérant, où l'auto-victimisation est toujours une constante. Ils ont trait à des conceptions collectivistes en matière d'égalité, sans rapport avec la pratique des sujets. Ces identifications fantasmatiques ouvrent la voie aux verbalismes irrationnels (néo-orthodoxie, supériorité culturelle du Grec, caractère résistant du peuple, etc.) qui, toutefois, demeurent en essence inactifs. Le rationalisme instrumental opportuniste de l'intérêt personnel (népotisme) demeure dominant et empêche -du moins, à ce jour- les regroupements de type fasciste.

Dans le contexte de la crise actuelle, il n'est pas clair quelles pourraient être les conséquences de la récession constante, de l'impossibilité de défendre les intérêts individuels et la dégradation constante du niveau de vie qui touchent de manière dramatique les classes moyennes et inférieures ou conduisent déjà au chômage plus d'un million de travailleurs. Les résistances du système s'effondrent et des réactions de type plébéien émergent déjà.

1.3.7. Le caractère dangereux de l'irrationnel

L'impossibilité de comprendre et d'accepter des contraintes réglementaires à valeur universelle et la dégradation éthique de la politique affaiblissent la possibilité d'interpréter de manière rationnelle les fermentations politiques et résultent en la prédominance du cynisme politique et aux interprétations faisant référence aux conspirations. Sous prétexte de démythifier le discours politique ainsi que les motivations des choix politiques, tout est interprété comme une interpénétration et un enchevêtrement d'intérêts. Mais, l'élément démythifiant est perdu parce que soumis à la mythification des pratiques conspirationnistes. Cette attitude, combinée à l'attachement aux

conceptions antimodernistes de l'Etat-nation, ou à la création de fables concernant l'histoire récente du pays, se référant principalement à la guerre civile et au rôle des «étrangers» compose une dynamique dangereuse: elle met en place les termes de constitution de champs de résistance de la société aux processus de rationalisation.

Dans la mesure où, actuellement, à la lumière de la crise, les processus de rationalisation sont identifiés à la dégradation constante de la récession, du chômage et de la distribution inégale des revenus, les réactions irrationnelles doivent être considérées non seulement comme étant attendues mais aussi comme étant certaines.

1.4. L'intégration de la démocratisation et le trajet vers la crise

1.4.1. Les fondations de la Démocratie après la dictature

La première période qui a suivi la chute de la dictature (1974) est caractérisée par l'effort d'intégration de la démocratisation du pays. Le référendum de 1974, l'instauration de la 3^e République hellénique, la Constitution de 1975, son fonctionnement sans entraves et l'accord d'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne (1980-81) sont les principaux éléments du succès de cette entreprise.

Le processus de modernisation et d'eupéanisation progressive du système politique grec (1975-1981), par le biais de l'adhésion du pays à la logique des structures et des institutions sociales, politiques et économiques, ne disposait pas du temps nécessaire à son intégration.

La chute de la dictature avait également marqué la fin définitive des dispositifs d'exclusion politique et sociale qui avaient caractérisé la période ayant suivi la guerre civile et qui étaient le fruit de celle-ci. Sous le poids de ce qui était appelé l'«état des patriotes de droite», qui décrit la période d'exclusion qui a suivi la guerre civile, les gouvernements de centre-droite n'ont pas pu gérer efficacement un dépassement dans l'ordre de la fracture qui caractérisait la société grecque. Ils ont néanmoins posé les fondations et consolidé les termes de ce dépassement.

Andreas Papandréou, fondateur du PASOK, s'est aperçu à temps de la revendication de la société grecque concernant le dépassement de l'exclusion. Il s'est également aperçu de l'avantage que représentait, tant sur le plan politique que sur le plan du parti, le fait de répondre immédiatement à cette revendication à laquelle, du fait de son passé mais aussi de son identité politique et de son champ d'influence, le centre-droite ne pouvait pas satisfaire.

Le premier pas déterminant vers le pouvoir fut l'organisation de PASOK en tant que parti représentatif de toutes les couches sociales, en tant que parti réunissant les masses et ayant créé un réseau couvrant la totalité du territoire et tous les secteurs professionnels. Ce fut la première fois qu'en Grèce un parti de pouvoir fut organisé suivant le modèle des partis socio-démocrates européens.

Nous pourrions dire, en bref, que traditionnellement, la droite se servait du dispositif

étatique comme s'il était le dispositif du parti. Ainsi, le dispositif essentiel de parti de la droite d'après la guerre civile était l'état.

Ce ne fut que très tardivement que le parti de *Nea Dimokratia* a découvert les avantages de la création d'un parti de masse. Il a copié l'organisation de PASOK après 1980. En effet, il fut forcé de le faire, ayant perdu le contrôle immédiat de l'État après la perte des élections, en 1981.

Un autre pas déterminant réalisé par Andreas Papandréou était l'élaboration d'un discours particulier, un discours patriotique - socialiste créant bloc. Le contenu déterminant de ce discours consistait à identifier le socialisme au dépassement de l'exclusion qui caractérisait la période d'après la guerre civile en tant que véritable processus de fondation de l'identité nationale, de l'«union nationale populaire». Étant donné que dépasser cette exclusion était une revendication centrale, ce discours trouva immédiatement écho parmi les différentes couches sociales, même au-delà de l'espace de la gauche communiste.

L'élément catalyseur de ce discours était le caractère anti-américain et antioccidental qui, du fait de la défaite de la guerre civile, dominait dans le discours de la gauche et formait le cadre d'interprétation de la dictature des colonels (1967 - 1974) qui avait été imposée au pays ainsi que du débarquement (1974) et de l'occupation du Nord de Chypre par la Turquie.

D'ailleurs, la tolérance dont les USA firent preuve envers la dictature et l'absence de réaction des USA à l'occupation du Nord de Chypre, rendaient la position anti-américaine acceptable par une partie du spectre social plus importante que celle que le KKE (parti communiste) pouvait toucher. Identifier l'exclusion sociale et politique de l'après guerre-civile à l'adhésion du pays à l'alliance de l'Atlantique Nord (1949), mais aussi au processus de liaison (1960) et d'adhésion (1980) de la Grèce à la Communauté européenne, faisait de la rhétorique anti-américaine, antioccidentale et antieuropéenne le signifiant par excellence d'un discours visant à mettre en avant le PASOK en tant que protagoniste véritable et compétent du dépassement politique de l'exclusion sociale qui avait caractérisé la période ayant suivi la guerre civile. Ainsi, par exemple, les slogans dominants étaient ceux de «Changement!» (*Allagi*) et de la «lutte contre l'establishment!»

Cette rhétorique ne visait bien entendu pas la sortie du pays de l'OTAN et de la Communauté européenne. Elle était la traduction de la revendication du dépassement de l'exclusion sans bouleversements sociaux intérieurs, sans redistribution des revenus, mais bien par le biais de l'élargissement de la participation. L'arrivée de PASOK au pouvoir (1981) marqua la réalisation du dépassement politique de l'exclusion politique et, par conséquent, sociale de l'après guerre civile.

1.4.2. Le dépassement de l'exclusion politique et l'intégration sociale

Les principaux éléments de la politique mise en œuvre par Andreas Papandréou sont au nombre de quatre:

a) Il n'a pas touché au système fiscal, évitant toute forme de redistribution des revenus. De cette façon, il s'assura la tolérance et le soutien d'une partie importante de l'espace politique du centre et des conservateurs. En même temps, cette politique confirmait que le socialisme professé n'affecterait pas leurs revenus, pas même les revenus très élevés qui jouissaient d'une immunité fiscale, tels que ceux des armateurs, par exemple.

b) Il ouvrit les portes de l'État à la gauche qui, jusqu'alors, en était exclue. Avoir un emploi dans le secteur public cessa d'être un privilège de la droite et se transforma progressivement en espace privilégié d'emploi de ceux qui, jusqu'alors, étaient exclus. En même temps, le processus de désindustrialisation qui, depuis la première crise pétrolière, était accéléré du fait de la compétitivité réduite des entreprises grecques et de la technologie dépassée utilisée, créa un nombre particulièrement élevé d'entreprises en faillite. D'ordinaire, les hommes d'affaires transféraient leurs capitaux à l'étranger et laissaient leurs entreprises faire faillite.

Ces entreprises sont nationalisées et, avec les entreprises publiques existantes, demeurent actives par le biais de subventions. Mais, elles ne sont pas simplement maintenues opérationnelles. En effet, elles sont transformées en terrain par excellence des relations clientélares de PASOK, en noyau de la force électorale organisée de celui-ci. Ces entreprises recrutent constamment de nouveaux employés qui jouissent de salaires et de privilèges nettement supérieurs à ceux du reste du secteur public. En outre, en pratique, elles sont gérées par leurs organisations syndicales intérieures. Selon le recensement du secteur public réalisé en 2010, le secteur public emploie 700.000 fonctionnaires et ces entreprises publiques en emploient 300.000.

c) L'élément déterminant dans le dépassement de l'exclusion était l'augmentation de l'emploi dans le secteur public (cf. b) et l'augmentation des salaires et des pensions. Ainsi, le barrage de la politique économique des restrictions qui prévalait depuis la fin de la guerre civile était rompu. Ces choix politiques ont composé le fondement matériel du dépassement de l'exclusion et la preuve du caractère socialiste des gouvernements de PASOK.

La motivation économique de cette politique consistait en ce que l'élargissement de la demande et de la consommation conduirait à des investissements productifs afin que l'offre puisse répondre à la demande croissante. Toutefois, le résultat fut le contraire de l'objectif poursuivi.

L'augmentation soudaine de la consommation a mis en branle un processus qui a très rapidement réduit le secteur primaire. Les investissements se tournèrent vers les importations et la représentation d'entreprises étrangères. Les importations étaient, de toute évidence, plus profitables que la transformation. Elles étaient également une activité plus simple et dont le rendement était immédiat. Dans le secteur secondaire,

les subventions de l'«Europe verte» combinées à l'impossibilité de mettre en place des cultures alternatives eurent également des effets particulièrement négatifs.

Les fonds destinés à réaliser cette politique provenaient essentiellement d'emprunts émis sur le marché domestique et, en second lieu, d'emprunts à l'étranger. Ce rapport change de façon dramatique avec l'adhésion du pays à l'Union monétaire. Les subventions communautaires destinées au secteur agricole furent une source de fonds supplémentaires. Le pays pouvait aisément emprunter. La politique économique restrictive qui avait été suivie jusqu'alors avait fortement augmenté la solvabilité de l'État hellénique.

Le principal effet de cette politique était que les revenus furent dégagés de la productivité. Ce fut un élément déterminant du point de vue de l'évolution ultérieure du pays vers la crise budgétaire. Ce découplage se mue finalement en problème central de l'économie et de la société grecque. Il sera aggravé avec la politique économique suivie durant la période 2004 - 2009 pour aboutir à l'effondrement économique et à la crise budgétaire.

d) Le mode de dépassement de l'exclusion a finalement amené à déstabiliser l'économie grecque et à en souligner les problèmes structurels déterminants.

La vitesse à laquelle elle fut mise en œuvre combinée à l'absence des réformes nécessaires -qui auraient créé des tensions dangereuses au niveau du parti et de la société - a fondé le caractère consumériste et contre-productif de l'économie. Bien entendu, cela n'annule pas le fait que dépasser l'exclusion était véritablement nécessaire afin de démocratiser la société et de surmonter l'héritage antidémocratique de la guerre civile.

En même temps, les premiers pas furent réalisés vers la mise en place systématique d'un Etat- Providence. Avant les années 1980, celui-ci était quasiment inexistant. Bien que, sur le plan statistique, il soit en retard par rapport à la moyenne de la zone euro, il abolit un bastion du système clientélaire de la droite dans le domaine des soins hospitaliers qui était, sur tous les points, négatif quant à la notion-même de la dignité humaine.

Toutefois, il ne fut pas possible d'éviter que le système des soins hospitaliers, médicaux et pharmaceutiques évolue en un des principaux foyers de corruption, tout comme le système fiscal, les équipements militaires, le service d'urbanisme et les collectivités locales.

Au milieu des années 1980, un effort de rationalisation de la politique économique est entrepris. Toutefois la situation est aggravée avec le retour à la politique antérieure, d'avant les élections de 1989. Les gouvernements de coalition qui prirent les rennes durant la crise gouvernementale de 1989-1990 augmentent la dette publique et le déficit budgétaire, tandis que l'inflation est supérieure à 20% et les taux d'intérêt sont supérieurs à 25%.

1.4.3. L'adhésion à la zone euro. Faiblesses structurelles d'ajustement

La seconde moitié de la dernière décennie du 20^e siècle est caractérisée par l'entreprise d'adhésion à l'Union monétaire. Le premier gouvernement Simitis (1996 - 2000) tente de stabiliser l'économie et de maîtriser l'inflation et les déficits. Entreprise déjà entamée par le gouvernement Mitsotakis (1990 - 1993).

En tant que poursuite cohérente de la politique qui avait amené à la liaison (1960) et à l'adhésion (1980) à la Communauté européenne (déjà, Union européenne), l'adhésion à l'Union monétaire était considérée comme devant assurer la stabilité économique et la l'activité productive. La monnaie stable empêcherait l'inflation de dévaluer constamment les revenus et de déstabiliser l'économie. Du fait de l'intégration au noyau du marché développé de l'Union européenne, la croissance économique et l'activité d'investissement productif seraient assurées. L'adhésion garantirait l'europanisation institutionnelle et culturelle de la Grèce et fonderait irrévocablement l'intégration du pays dans son espace démocratique naturel. Depuis la création de l'État hellénique indépendant, cette intégration à l'espace démocratique européen constituait un objectif et une préoccupation constants des forces modernisatrices de la société grecque. Elle constituait également un terrain où étaient relevées toutes les formes d'insécurité de la société grecque. La guerre civile est, elle-même, liée à cette recherche d'identité culturelle.

Les quatre premières années sont caractérisées par cette préparation, sur le plan de la politique monétaire, mais aussi par un ensemble de grands investissements publics. Des investissements gigantesques sont réalisés dans les infrastructures, cofinancés par l'UE, dans le but de moderniser ces dernières. Il s'agissait d'un préalable nécessaire à la croissance économique et aux investissements productifs: aéroport international d'Athènes, métro d'Athènes, périphérique d'Athènes, réseau périphérique d'autoroutes, pont reliant le Péloponnèse à la Grèce occidentale, etc.

La stabilisation de l'économie, la maîtrise de l'inflation et du déficit sont des entreprises couronnées de succès, à l'exception de la dette publique qui demeure stable, se situant à approximativement 100% du PIB. En 2001, la Grèce devient membre de l'Union monétaire. Les taux d'intérêts faibles, toutefois, n'opèrent pas de manière positive pour l'activité productive. Au contraire, ils renforcent le caractère consumériste de l'économie. Au sein de la société et des partis, les réactions aux ajustements nécessaires aux nouvelles conditions qu'imposent l'adhésion à la zone euro et, plus généralement, la nécessité de moderniser la société et l'économie grecque, mettent à nouveau en avant les faiblesses structurelles de l'économie grecque et les résistances des réseaux clientélares. La réaction massive à l'entreprise de réforme du système de sécurité sociale, qui échoue (2001), est caractéristique. Les réactions feront que l'entreprise sera abandonnée.

1.4.4. Aggravation des problèmes structurels de l'économie

Dans les années 2004 - 2009, les problèmes structurels de l'économie grecque connaissent une aggravation dramatique. Du fait des taux d'intérêts faibles et de la quasi-absence d'inflation assurés par l'adhésion à l'Union monétaire, le caractère consumériste de l'économie apparaît dominant.

Le système fiscal n'est pas touché. En revanche, la base fiscale est réduite tandis que la redistribution des revenus n'existe pas, principalement à cause d'une imposition absolument inéquitable. En effet, les prêts privés à la consommation forment une réalité virtuelle de prospérité. En même temps, l'absence de contrôle fiscal permet à l'économie occulte de se développer.

Le montant des emprunts de l'État est identique à celui du déficit des recettes publiques. Selon les estimations, la perte annuelle d'impôts dépasserait les 20 milliards d'euros et, en même temps, l'augmentation annuelle moyenne des emprunts publics se situe aux environs de 20 milliards d'euros. Les emprunts publics correspondent aux montants que l'État ne perçoit pas du fait de l'immunité fiscale des entrepreneurs, des personnes disposant de revenus non salariaux, des professions libérales, des professions fermées mais aussi des agriculteurs.

Les éléments de cette immunité sont les suivants: immunité légalement établie des sociétés off-shore, morcellement du système fiscal en dispositions fiscales individuelles et en privilèges réglementés pour chaque catégorie et source de revenu professionnelles, présomptions ridiculement basses déduites du train de vie qui légitiment la faible imposition des revenus élevés et qui, du fait du montant du revenu prévu par ces présomptions, permettent à ceux-là de demeurer légalement non déclarés, invisibles et non imposés, l'absence de contrôles fiscaux, le pouvoir discrétionnaire illimité accordé aux percepteurs, les exonérations fiscales de tout type, l'amnistie fiscale via le règlement d'une somme unique («peraiosi»), compensations de dettes envers le Trésor, etc.

L'indicateur d'augmentation du déficit public, par le biais duquel est accumulée la dette publique, principalement extérieure mais aussi intérieure, puisque les banques et les Caisses sociales investissent constamment dans les obligations prétendument sûres, est quasi-identique à l'indicateur de croissance de la richesse privée et de la consommation privée. L'évasion fiscale et le non-paiement de cotisations sociales, constamment dénoncés mais jamais maîtrisés, qui conduit le système de sécurité social à l'effondrement, est liée de manière organique à l'immunité fiscale qui est légalement établie. Ce lien entre l'immunité fiscale et l'évasion fiscale reproduit et accroît l'économie occulte dont le volume est estimé à un tiers du PIB, c'est-à-dire, à environ 80 milliards par an.

L'imposition directe des personnes physiques touche surtout les salariés et les

retraités, dont la contribution s'élève à 70 - 75% de l'impôt direct et constitue un processus continu de redistribution en faveur de ceux qui sont peu ou prou imposés. À titre indicatif, à l'exercice 2009, 70% de la population active, principalement des travailleurs indépendants, entrepreneurs et personnes ayant des revenus non salariaux, déclaraient un revenu inférieur à celui de 12.000 euros par an qu'était le revenu non imposable. Moins de 2,5% de la population active, dont la majorité était des salariés, déclaraient un revenu, avant impôts, de 80.000 euros, ou plus, par an.

La proportion de salariés et de professions libérales dans la population active était approximativement la même, à savoir, 40% par catégorie, le taux des derniers étant légèrement plus élevé. Au même exercice, la contribution des salariés correspondait à 53% des impôts directs, tandis que celle des professions libérales correspondait à 13%. Les armateurs Grecs, qui réunissent 16% de la capacité de la marine marchande mondiale et 22% de la capacité mondiale des tankers, jouissent de 58 exonérations fiscales. Le résultat en est qu'ils versent à l'État la somme d'à peine 12 millions d'euros. Par ailleurs, selon les estimations, si les impôts directs se situaient à la moyenne européenne et si la perception des impôts fonctionnait selon les modèles européens, l'État aurait perçu 95 milliards d'euros dans la période 2000 - 2008. Il s'agit de sommes qui ont été exportées à l'étranger ou dirigées vers la consommation.

Il en a résulté un approfondissement des problèmes de l'économie dont la principale caractéristique était l'effondrement ultérieur de la compétitivité et l'augmentation constante de la consommation à des prix supérieurs à ceux d'autres pays de la zone euro. Les exportations s'effondrent du fait que la devise forte qu'est l'euro rend les exportations grecques peu compétitives. Ainsi, les investissements sont orientés vers le commerce d'importation, le bâtiment et les services surévalués de toute sorte, dont les prix suivent une trajectoire de constante augmentation, du fait de l'immunité fiscale et de la prospérité fictive qui reproduit le crédit.

Dans ces conditions, le déficit de la balance des paiements courants atteint, en 2008, 15% du PIB. Les revenus, découplés de la productivité comme précité, augmentent en suivant l'augmentation des prix et renforcent constamment le caractère consumériste et contreproductif de l'économie. Il en résulte, entre autres, que 80% des produits de consommation intérieure, alimentaire inclus, sont des produits d'importation.

1.4.5. La crise et les impasses

En 2008, l'effondrement de l'économie devient dorénavant apparent. Après avoir remporté les élections de 2009, le gouvernement du PASOK ne fut pas en mesure de faire face à la crise, soit parce qu'il n'a pas identifié les causes du problème, soit parce que les initiatives à prendre auraient résulté en une rupture avec la société.

En même temps, la réaction de l'Union européenne, tardive et réservée, aggrave le

problème et ouvre la voie à la généralisation de la crise budgétaire dans l'ensemble du Sud européen. En dépit de cela, les plans de sauvetage de la Grèce, dont le deuxième est déjà lancé, ont évité -à tout le moins, jusqu'à présent- la faillite désordonnée et maintiennent le pays dans l'Union monétaire. Cependant, l'augmentation des emprunts et de leur coût ont fait grimper la dette publique à 160% du PIB, ce qui a amené le pays à avoir recours à la restructuration volontaire de la dette avec la participation des détenteurs privés d'obligations grecques (PSI - implication du secteur privé). Cette décision aurait prévenu bon nombre de développements négatifs si elle avait été adoptée plus tôt. En effet, dès 2009 il était évident que le montant de la dette n'était pas maîtrisable.

L'intensité des coupes imposées aux salaires et aux pensions et l'imposition des salariés et des pensionnés qui, de toute manière, constituent le corps des contribuables, de même que la baisse dramatique des investissements publics ont déjà limité le déficit primaire à 2,4% du PIB, tandis que le 7% restant a trait au remboursement des intérêts. Bien entendu, il en résulte une récession accrue pour l'économie.

Le pays traverse déjà la cinquième année consécutive de récession. Depuis 2008, la baisse du PIB est supérieure à 20%. En même temps, cette politique d'austérité constitue la redistribution de ressources la plus importante dans l'histoire de la société grecque depuis la 2^e guerre mondiale mais aussi, sans doute, dans celle de la société européenne. Les contribuables sont appelés à couvrir les impôts qui n'ont pas été payés et qui ne sont pas payés par ceux qui ne sont pas imposés ou qui sont très peu imposés. Il s'agit d'une chose impossible, sur le plan des chiffres. Et il s'agit d'un développement particulièrement dangereux sur le plan social, puisque le chômage galopant est supérieur à 20% et, parmi les jeunes, atteint 45%. Le chômage et l'appauvrissement des salariés et des retraités créent des tensions sociales qui, à leur tour, créent un terrain propice à la xénophobie et aux idéologies irrationnelles.

En outre, les prix présentent une résistance exceptionnelle et demeurent élevés, bien que le modèle économique mis en œuvre, avec les coupes des salaires et des pensions, prévoie une nette baisse de ceux-là. De toute évidence, parce que:

a) Le modèle a pour préalable l'existence d'une économie où 80 - 90% de la population active sont des salariés, chose qui ne correspond pas à la composition de la population active grecque;

b) les prix ne dépendent pas des salaires domestiques, car la majorité écrasante des produits sont importés;

c) en combinaison avec b), le maintien de l'immunité fiscale et l'évasion fiscale font qu'un nombre particulièrement élevé de consommateurs et, ce, de niveau supérieur, demeure actif, n'ayant pas été affectés ou étant très peu affectés par les mesures mises en place.

De toute évidence, la menace de la faillite désordonnée mène à l'impasse le système

clientélaire que je me suis efforcé de décrire. Le retour à la drachme représente, pour certains, la dernière possibilité de sauvetage du système clientélaire. Ce que l'on appelle le «lobby de la drachme» ne vise pas uniquement à l'annulation des dettes contractées, suite à une faillite désordonnée et à la dévaluation de la drachme. Il vise également au rachat de patrimoine public et privé dévalué, à l'aide de capitaux en euros qui sont exportés à l'étranger. Mais il souhaite également le maintien des relations clientélares dans le cadre d'une exaltation du nationalisme et de l'irrationalisme qui résultera de l'effondrement de l'orientation européenne du pays. Un effondrement qui marquera l'échec des visions et de l'effort de convergence européenne des forces modernisatrices de la société grecque. Effort qui a déjà une histoire longue de 50 ans.

La menace de la faillite désordonnée et de la sortie -désastreuse sur le plan économique, social et politique- de l'euro conduit forcément à l'abandon des réseaux clientélares. Même si les coupes horizontales et le respect imparfait, à ce jour, des accords visant à la rationalisation du secteur public tentent de limiter les effets de l'austérité sur les réseaux clientélares privilégiés. La dernière ligne de défense du système clientéliste, si le pays demeure dans la zone euro, consiste à protéger par tous les moyens, l'immunité fiscale des couches sociales et des groupes qui sont considérés comme étant le noyau social de la classe politique.

Il s'agit d'une entreprise dont l'élément constitutif, outre les coupes, est composé de la charge fiscale qui, tel un orage, s'abat sur les salaires, les pensions et la propriété immobilière petite et moyenne. En outre, le tourbillon de la récession, l'avenir insondable du pays, l'engagement des capitaux des plans de sauvetage dans le remboursement des créanciers, l'effondrement des investissements publics et privés et l'absence d'infrastructure productive paralysent toute initiative productive. Tout cela aggrave la situation et rend inapplicable l'exploitation du potentiel productif du pays, tant que des capitaux ne sont pas orientés vers l'activité productive.

1.5. Les champs de réforme nécessaire

Sur la base de ce qui vient d'être exposé, il convient de relever que, de manière prioritaire et en coordination avec les partenaires européens, la lutte contre la récession continue devrait être axée sur les points suivants:

I. **Réforme fiscale**, afin de réaliser l'imposition efficace et équitable, avec abolition de toutes les dispositions qui pérennisent l'immunité fiscale et, par conséquent, l'évasion fiscale. La réforme de la législation fiscale et des dispositifs de perception des impôts, de même que la rationalisation et le contrôle des bureaux des contributions -afin d'éviter les transactions et /ou le chantage contre les contribuables- constituent des préalables à: a) la répartition équitable des charges fiscales, b) l'augmentation des recettes publiques, c) le soutien des activités productives. Elles permettront égale-

ment de réduire les activités parasites et consuméristes et contribueront à amenuiser les tensions sociales que produit l'injustice fiscale plus qu'évidente.

II. Rationalisation de la législation portant sur les activités d'investissement et de production. Cela permettra de dégager l'activité d'entreprise de la multitude de dispositions légales et de la bureaucratie. Ces dernières forment le dispositif traditionnel de transfert -légal sur le plan formel- de ressources pour répondre aux besoins des réseaux clientélares et de dépendance des entreprises par rapport à l'État. Elles forment également le cadre qui fait obstacle au développement de l'autonomie du marché et qui permet à la corruption de se reproduire.

III. Rationalisation de l'organisation de la Fonction publique et de son encadrement, afin de a) en abolir la fonction de dispositif d'emploi clientélaire, b) éliminer la fonction de l'administration publique en tant que mécanisme de garantie et de reproduction des réseaux clientélistes, qui constitue le noyau de la corrosion, de la dépendance par rapport aux partis, de la corruption, de l'inefficacité de la fonction publique, et c) éliminer la fonction de l'administration en tant que mécanisme de reproduction des réseaux clientélistes, que ce soit de manière directe ou par l'intermédiaire des partis.

IV. Restructuration et réajustement de la production agricole, mise en réseau des petites exploitations productives innovantes, afin que la production agricole et d'élevage soit amenée à une économie d'échelle compétitive. Suppression des cultures contreproductives qui sont poursuivies, subventionnées, rien que du fait de l'existence de réseaux clientélistes locaux des partis. Un exemple caractéristique de ces cultures et celles du coton, en Thessalie. Outre son caractère non compétitif et des subventions démesurées, cette culture absorbe 70% des ressources en eau que consomme l'ensemble de la production agricole qui, du fait des systèmes d'irrigation dépassés, consomme 75% de l'eau potable dont dispose le pays.

V. Élaboration d'investissements productifs stratégiques dans des produits compétitifs et dans le domaine des sources d'énergie alternatives. Celles-ci peuvent, à long terme, constituer le principal levier de substitution des importations d'énergie, de réduction de l'utilisation du lignite qui pollue l'environnement et de solution du problème constamment croissant de la pénurie d'eau, particulièrement dans les îles de la Mer Égée (désalinisation).

VI. Création de liens entre les entreprises et les processus et produits innovants mis au point par les Universités du pays. Ainsi, l'innovation pénétrera dans le tissu productif de l'économie. Bien entendu, le contraire n'est pas vrai: les universités devraient être reliées au marché. Celui-ci, dans l'état actuel des choses et tel qu'il a opéré, à quelques exceptions près, depuis 30 ans, se meut dans des domaines sans aucun lien avec la recherche scientifique et l'innovation.

VII. Poursuite de l'effort de modernisation des infrastructures: ports, aéroports,

réseau routier et ferroviaire, infrastructures touristiques, en pleine application du cadre juridique européen en matière de marchés publics.

VIII. **Libéralisation de professions** et abolition des dispositions légales et levée des charges administratives qui établissent des activités parasites de médiation et pèsent de manière asphyxiante sur la commercialisation et le transport des produits agricoles, pour ne citer que ceux-ci.

IX. **Rationalisation de la stratégie de défense** du pays et réduction du coût exorbitant des équipements militaires. Un nouveau cadre juridique est nécessaire afin d'éviter la multitude d'intermédiaires et l'interconnexion d'intérêts de la direction politique et de l'administration avec ceux-là.

2. La construction d'une éthique dans l'administration publique: un effort permanent

*Jean-Michel Lemoyne de Forges**

En 1789, la déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen a été proclamée. Lorsque, sur cette base et malgré quelques soubresauts révolutionnaires, le régime des droits et des libertés s'est progressivement développé en France, nous avons déjà un État fort et une administration centrale solide. Cela change considérablement la perspective en ce qui concerne la comparaison entre les deux pays.

Si on revient au sujet, je voudrais insister sur le fait que cette notion d'éthique et de déontologie dans l'administration publique a une double dimension, une dimension individuelle et une dimension collective. Monsieur Boucault, directeur de l'ENA, y a fait allusion: quand on parle d'éthique dans l'administration il s'agit bien de l'état d'esprit et du comportement de chaque fonctionnaire pris individuellement. Je crois que - et je me différencie un peu du conseiller d'État Vigouroux qui a été cité par Monsieur Boucault - il faut aussi penser à une sorte d'éthique de l'administration publique en général, c'est-à-dire une éthique collective. Aussi vertueux soient pris les fonctionnaires individuellement, en réalité nous savons bien, partout dans le monde, que ce sera d'un effet limité s'ils ne font pas partie d'un système politico-administratif globalement imprégné de valeurs éthiques et de principes déontologiques. Soit par la culture, par le fruit de l'histoire, soit par la pression de l'opinion publique qui finalement sera la force de la loi.

Il y a un deuxième point auquel a fait allusion Monsieur Boucault, sur lequel il faut insister et insister toujours, c'est que le développement de l'éthique administrative ou de l'éthique dans l'administration est un effort permanent. Rien n'est jamais acquis, rien ne doit être tenu pour acquis dans ce domaine. On cite en Grèce l'exemple français, parce que nous avons une administration, et notamment une administration de l'État, ancienne, solide et qui progressivement, en partie en raison d'une certaine instabilité politique de la fin du 19^{ème} siècle et de la première moitié du 20^{ème} siècle, bien que toujours dans un cadre démocratique, s'est développée et a développé ses propres valeurs éthiques précisément parce que l'administration était plus solide à cette époque que la classe politique.

On donne souvent la France en exemple d'une administration qui est à la fois forte, solide et imprégnée de ces valeurs éthiques. Mais en réalité, c'est un effort permanent, en France comme ailleurs. On peut reprendre l'exemple qu'a cité le directeur de l'ENA

*Professeur émérite de Droit public, Université Paris II Assas

Bernard Boucault, c'est-à-dire cette loi sur les conflits d'intérêt bien que, pour l'instant elle ne soit pas très avancée au stade parlementaire; mais si l'on regarde l'histoire des textes qui concernent le fonctionnement de l'administration depuis 1958, donc depuis le début de la Vème République, on voit qu'il y en a eu beaucoup. Il y a 20 ans, en 1991, par exemple, plusieurs textes sont venus organiser et contrôler le passage des fonctionnaires de l'administration vers le secteur de l'entreprise privée pour limiter les risques de corruption. C'est donc un effort permanent et je crois que l'on n'insistera jamais assez sur ce point. Et si l'on peut échanger des expériences, il faut essayer d'éviter d'être des donneurs de leçon parce que dans tous les pays, démocratiques ou non, la tentation est grande, dès que l'on détient une parcelle de pouvoir - pour reprendre les grands auteurs classiques français - d'en abuser.

Il n'empêche que, si l'on doit améliorer sans cesse les règles et les pratiques dans ce domaine, encore faut-il être bien d'accord sur quelques principes et sur les objectifs de cette amélioration des règles et des pratiques éthiques. C'est sur ces deux points que je voudrais dire quelques mots.

Tout d'abord, quels sont les principes en question, sur lesquels on se met normalement d'accord?

La question qui se pose est toujours la même: est-ce que les fonctionnaires sont des salariés comme les autres? Est-ce que ce sont des travailleurs ordinaires? C'est la question qui se pose dans la plupart des pays. En France, on a longtemps mis l'accent sur la spécificité du rôle de l'administration publique et donc du métier de fonctionnaire.

Aujourd'hui avec le développement général de l'introduction des méthodes du management des entreprises privées dans les entreprises publiques puis dans l'administration publique, la question est moins claire. Mais, je crois que l'on peut quand même y donner une réponse qui soit à la fois moderne et juste et qui consiste à dire: premièrement, les fonctionnaires sont des salariés ordinaires qui, à ce titre, doivent respecter des principes éthiques, qui sont ceux qu'on applique dans l'entreprise; mais deuxièmement, il reste une irréductibilité des valeurs du service public.

Je donnerai trois exemples: que l'on soit fonctionnaire ou salarié d'une entreprise privée on est prié de respecter la loi. On est soumis à la loi et à la loi dans toutes ses dimensions, c'est-à-dire la loi en tant que réglementation générale de l'État mais aussi la réglementation propre à l'institution qui vous emploie. Qu'on soit fonctionnaire ou non, il doit y avoir une sanction disciplinaire à l'intérieur d'une institution, qu'elle soit publique ou privée, et on vous licencie si cela ne va vraiment pas. Quant à la sanction pénale, normalement commune à tous les citoyens, elle peut parfois être spécifique aux fonctionnaires.

Deuxième exemple: tous les salariés sont tenus d'une obligation d'honnêteté à l'égard de leur employeur, je ne vois pas pourquoi les fonctionnaires seraient différents

des salariés d'une entreprise privée dès lors qu'il s'agit de l'argent de l'institution. Je ne crois pas qu'on accepte facilement que le salarié d'une entreprise privée, petite ou grande, prenne dans la caisse de l'entreprise et il n'y a pas lieu, à cet égard, de faire de différence entre l'argent public et l'argent privé.

Troisième exemple: il me semble que tous les employeurs sont fondés à exiger que leurs collaborateurs travaillent avec professionnalisme, efficacité et responsabilité. D'ailleurs tout le monde trouve normal que, dans l'entreprise privée, si cela n'est pas le cas, le salarié soit «remercié», c'est-à-dire, licencié. On ne voit pas pourquoi il en serait autrement dans les entreprises publiques ni bien entendu dans l'administration publique de l'État.

Ces trois exemples montrent qu'au fond, si on parle davantage aujourd'hui de ces aspects, c'est parce que le «new public management» et les valeurs de l'entreprise pénètrent dans l'administration. Pourtant ces valeurs ont toujours existé depuis qu'il existe des entreprises et des administrations.

Cela ne suffit pas, il existe dans l'administration des valeurs autres que celles de l'entreprise qui sont tout à fait spécifiques, et qui correspondent à ce que j'appelle l'irréductibilité des valeurs du service public. La tradition française est intéressante à étudier sur ce point. Pourquoi? Parce que, même si à certains points de vue les fonctionnaires sont des salariés ordinaires, leur travail n'est jamais complètement ordinaire car ils ne servent pas seulement des clients, ils ne servent même pas seulement des usagers ni même simplement des citoyens, ils servent l'intérêt général. Voilà une expression -ô combien difficile à définir- mais tellement importante pour comprendre le métier de fonctionnaire tel qu'on l'a compris dans la tradition française.

Ici, encore, je voudrais en donner trois illustrations: la première est que servir l'intérêt général, c'est être imprégné du principe de neutralité de l'État et du service public. Il faut que le législateur commence, c'est-à-dire que, si la loi ne traite pas également les citoyens, il est bien difficile de demander ensuite à l'administration d'être meilleure que la loi elle-même. Dans le cadre de l'exécution de la loi, le principe de neutralité du service public est fondamental. Pour nous cela veut dire qu'au niveau de son activité quotidienne, le fonctionnaire doit traiter tous les administrés avec la plus grande impartialité sans tenir compte de leur couleur de peau, de leur religion, de leurs opinions philosophiques, politiques, syndicales, de leur race, de leur état de fortune ou de leur appartenance à tel ou tel cercle de clientèle. Vous remarquerez que, dans la tradition française, on a toujours considéré que, pour atteindre cet idéal de neutralité, il faut qu'en même temps le législateur, la loi, reconnaisse aux fonctionnaires suffisamment d'indépendance par rapport aux pressions dont il peut faire l'objet. La traduction concrète de cette indépendance et de ses limites est toujours un exercice difficile.

Deuxième exemple, parce qu'il est au service de l'intérêt général, le fonctionnaire doit servir loyalement les institutions et le public. Servir loyalement les institutions cela

veut dire exécuter la politique du parti du gouvernement qui est au pouvoir sans état d'âme, sans arrière pensée, mais cela veut dire également être prêt à exécuter une autre politique si le suffrage universel a décidé qu'une autre politique devait être appliquée. C'est aussi simple que cela... Respecter les orientations du suffrage universel en étant prêt à mettre entre parenthèses ses propres opinions et surtout ses propres choix. Cela suppose évidemment que la carrière du fonctionnaire elle-même soit gérée d'une manière qui le mette le plus possible à l'abri des pressions politiques.

Il faut donc que la carrière des fonctionnaires, du recrutement jusqu'à la retraite, soit jugée et appréciée selon des critères purement professionnels. En compensation, cela entraîne un certain nombre de contraintes pour le fonctionnaire en particulier la modération dans l'expression de ses opinions. En France, on a la liberté d'exprimer ses opinions, que l'on soit fonctionnaire ou non; simplement on est prié de ne pas s'en servir ni de l'exprimer d'une façon trop brutale; c'est ce qu'on appelle l'obligation de réserve.

Troisième exemple: le principe d'intégrité n'est pas propre à la fonction publique mais, dans la fonction publique, il doit se traduire par des règles, des mécanismes, des contrôles spécifiques qui concernent la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêt.

Voilà donc quelques principes: neutralité, intégrité, loyauté sur lesquels on peut assez facilement se mettre d'accord. A quoi tout cela sert-il?

C'est la question des objectifs. Monsieur Boucault y a fait allusion tout à l'heure (je précise que nous ne sommes pas concertés ce qui prouve bien que c'est l'esprit français qui parle et pas la doctrine ou la propagande de l'École Nationale d'Administration!). Il faut d'abord bien comprendre que ces principes d'éthique, ces règles déontologiques sont souvent vécus par les fonctionnaires comme des contraintes difficiles; or elles n'ont jamais été conçues dans ce but. Elles se traduisent par des contraintes, c'est incontestable, mais ce n'est pas leur objectif, qui est double: la légitimité et l'efficacité.

Pour ce qui est de la légitimité de l'État, ne nous y trompons pas, partout dans le monde et spécialement dans les pays développés, nous avons eu à faire face, à partir des années 70, à une crise de légitimité de l'État, à une remise en cause de la légitimité de l'État. En France, en Allemagne, partout, il ne suffisait plus de dire que l'administration est au service de l'intérêt général, parce que l'intérêt général c'est d'exécuter les décisions prises par des dirigeants démocratiquement élus; il ne suffisait plus d'invoquer le principe selon lequel l'administration détient les prérogatives de puissance publique et donc la force de l'État. Tout ceci a été remis en cause dans les années 70, un peu partout à travers le monde.

Donc, revenir aux sources de l'éthique de l'administration publique est conçu, aujourd'hui encore, dans des pays comme la France, comme un moyen de renforcer

la légitimité de l'État face à cette remise en cause. Comme disaient déjà deux auteurs français il y a plus de 40 ans, «*administration sans conscience n'est que ruine de l'État*»¹. Pourquoi? D'abord parce que le fondement de la légitimité de l'État aujourd'hui c'est la confiance; d'une certaine manière c'est la même chose que dans le monde des affaires. La confiance des citoyens dans l'administration est d'autant plus grande que le citoyen sait ou a le sentiment que l'administration est une organisation qui respecte certaines règles éthiques.

La transparence administrative est un élément de la confiance: il ne suffit pas de respecter des principes éthiques ou d'appliquer des règles déontologiques, il faut être capable de montrer qu'on le fait. Dans la réglementation française, tout ce qu'on a fait dans les années 1978 en matière de réglementation sur l'accès aux documents administratifs et sur la motivation des décisions administratives en 1979 a contribué à renforcer la légitimité de l'administration. Parce que communiquer et expliquer à l'administré les raisons pour lesquelles on prend telle ou telle décision, être obligé de montrer ce que détient l'administration, dès lors que l'administré se sert réellement de cette possibilité -en France c'est le cas- cela oblige le fonctionnaire à réfléchir à ce qu'il fait et surtout à montrer que ce qu'il fait, il le fait dans un esprit d'impartialité.

Enfin, c'est une certaine conception de la démocratie qui est en cause. On peut parler éternellement de la démocratie, comme on peut parler éternellement de l'éthique dans l'administration, mais dans un pays qui se fonde sur certaines valeurs de liberté un grand auteur américain écrivait déjà en 1949, donc ce n'est pas vraiment des choses extrêmement nouvelles: «*le respect de la légalité implique autre chose que la non violation des textes législatifs, il comporte une véritable éthique administrative dont les impératifs peuvent puissamment influencer l'attitude des administrations dans un système de liberté.*» C'est véritablement une certaine conception de l'administration qui est en cause.

Enfin, le deuxième objectif est l'efficacité: c'est évidemment le message le plus difficile à faire passer. C'est la raison pour laquelle j'en parle en dernier: montrer aux fonctionnaires que toutes les contraintes que l'on entend faire peser sur eux en termes de neutralité, d'impartialité, de transparence etc. va avoir pour résultat d'améliorer l'efficacité générale du fonctionnaire de l'administration.

Il y a en réalité dans ce domaine tout un travail de pédagogie et de formation à faire; Monsieur Boucault a d'ailleurs parlé des formations qui existaient déjà à l'ENA à cet égard. Il faut avoir conscience qu'à moyen terme et à long terme ce qui est sur le moment vécu comme contrainte par les fonctionnaires finit par se transformer en facteur de performance de l'administration. C'est évident pour les principes qui sont communs à l'administration et à l'entreprise privée. Je ne vois pas pourquoi ce qui fait

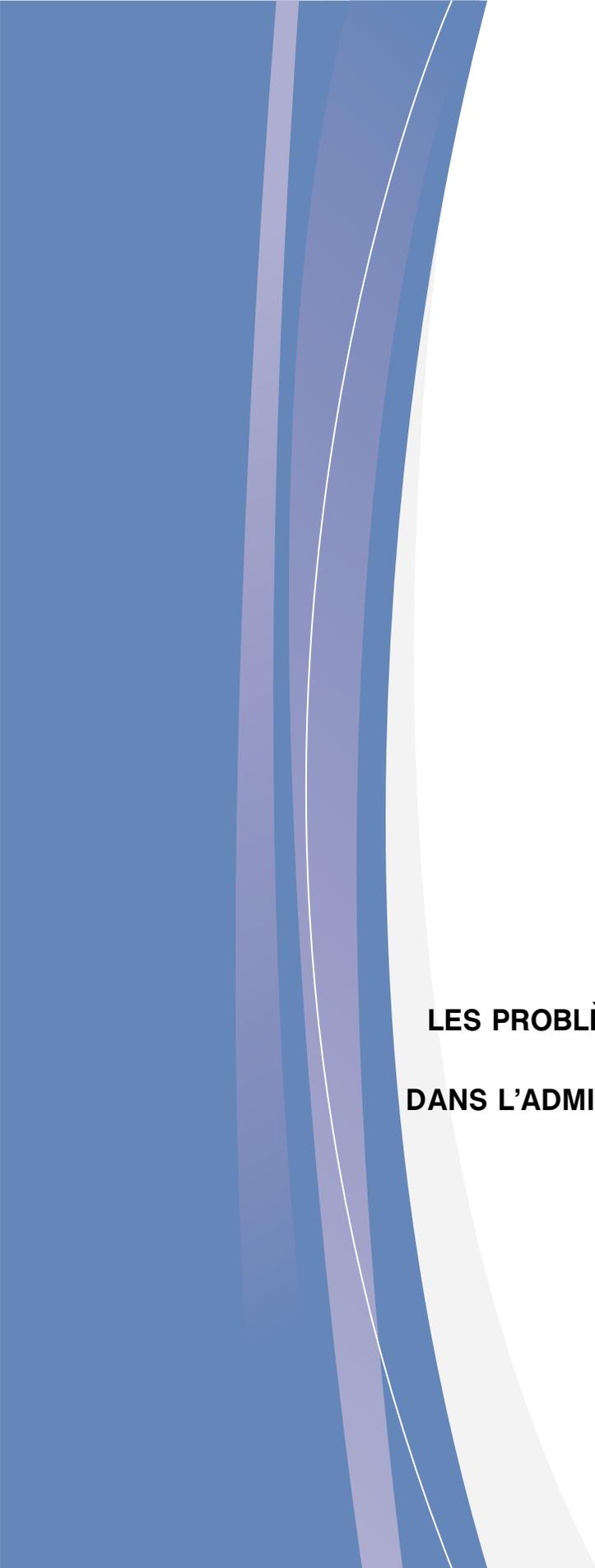
1 R. Catherine et G. Thuillier, «*Introduction à une philosophie de l'administration*», Colin, 1969.

les éléments de compétitivité d'une entreprise, ne seraient pas des éléments de compétitivité dans l'administration. Mais c'est aussi important quand on aborde le thème de la transparence administrative, de la consultation des administrés.

Ainsi en France, trente ans après les réformes mentionnées précédemment sur la transparence administrative, non seulement l'accès aux documents administratifs et la motivation se sont intégrés dans la pratique administrative, mais je pense que les fonctionnaires ne comprendraient pas que des dispositions disparaissent, parce qu'elles sont devenues un élément de performance à l'intérieur de l'administration dans le dialogue entre les fonctionnaires supérieurs et leurs collaborateurs. Même les valeurs traditionnelles du service public, neutralité, loyauté, intégrité, me semblent être à terme des éléments de cette amélioration de la qualité du fonctionnement de l'administration.

C'est évidemment une question de culture nationale mais c'est surtout une question d'adhésion de la société civile: il est plus facile pour des fonctionnaires de travailler quand les citoyens ont confiance en eux; c'est tellement évident que j'ai l'impression que je me répète un peu.

Tout ce que je viens de vous dire n'a pas beaucoup d'intérêt dans la mesure où il est assez facile de se mettre d'accord sur des discours. Là où cela devient plus intéressant, et aussi plus difficile, c'est de passer au stade de la mise en œuvre de ces principes. On est facilement d'accord pour dire que la combinaison des préceptes du «new public management» et du bon vieux service public à la française, peut donner de bons résultats. Ensuite, il faut se mettre au travail, comment fait-on? S'il n'y a pas des réglementations et des mécanismes adaptés, on sait très bien que cela ne servira à rien. Il y faut évidemment une volonté politique, non pas ponctuelle, mais persévérante, sur le long terme; mais il faut aussi associer les fonctionnaires à ce type de démarche et ne pas rester dans la sphère politique. C'est en ce sens que j'espère que ce nous faisons aujourd'hui sera utile pour tout le monde.



DEUXIÈME PARTIE

LES PROBLÈMES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

1. Pour une nouvelle culture de la déontologie de la vie publique: le rôle de la prévention

Edward Geffray*

Ayant fait dix ans de grec ancien, je me suis souvenu d'un ouvrage d'Isocrate que j'avais dans ma bibliothèque, qui disait, il y a exactement 2382 ans, si je retranscris en termes actuels, que «les magistrats - disons aujourd'hui les agents publics - sont instruits à ne pas négliger leurs propres biens pour connaître le bien d'autrui et à ne pas rétablir leurs affaires aux dépens de l'État. À leurs yeux, le service de l'État n'est pas une spéculation mais un service public¹». Tout est dit.

Il y a trois problèmes potentiels: la convoitise, le détournement des fonctions à des fins personnelles, la confusion entre intérêt général et intérêt particulier. Tout est dit par Isocrate, à quelques centaines de mètres d'ici. La question de la prévention ou la sanction de ces manquements est donc à peu près aussi éternelle qu'universelle, et se pose en France comme partout. En la matière, personne n'a de leçon à donner, mais nous pouvons tous réfléchir ensemble pour trouver les meilleures solutions possibles, et construire un véritable cadre préventif pour éviter que de tels problèmes ne se posent.

Il m'a été demandé, dans le cadre de cette présentation rapide, de vous donner un aperçu ou plutôt un panorama des deux pans des problèmes - et de leur traitement - qui peuvent se poser potentiellement dans l'administration publique en termes d'éthique et de déontologie. Le premier volet est le plus grave: c'est le volet des délits: corruption, trafic d'influence, etc. Je présenterai rapidement la façon dont, en France, sont conçues les sanctions de ces comportements. Le deuxième volet correspond à ce que j'appellerais «l'amont du toboggan», c'est-à-dire les conflits d'intérêt sur lesquels la réflexion en France a beaucoup avancé récemment. Une Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique française (CRPCIVP), présidée par le Vice-président du Conseil d'État, a en effet été créée en 2010 et a rendu, début 2011, un rapport *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*.

1.1 Les comportements pénalement répréhensibles

Dresser la typologie exhaustive des comportements pénalement répréhensibles est difficile en si peu de temps. Ce sont des comportements d'une particulière gra-

* Maître des requêtes au Conseil d'État

1 Aréopagitique, n° 24, traduction issue de la collection Guillaume Budé, Les Belles Lettres

tivité et dont la définition et la répression ont été peu modifiées, dans leur principe, en France, depuis deux siècles, puisque la plupart de ces manquements étaient déjà inscrits dans le code pénal de Napoléon. Il faut toutefois garder à l'esprit que c'est la face 'pathologique' d'un problème potentiellement plus large, sur lequel je reviendrai dans un deuxième temps, et que statistiquement, ce sont des phénomènes très rares, parce que la plupart des agents publics partagent des valeurs de probité, d'intégrité, d'indépendance et de désintéressement et qu'ils leur restent fidèles.

Ces précisions apportées, le point était tellement capital et reste tellement capital que nous avons, dans notre code pénal, un «titre» (ensemble d'articles) entier qui est consacré à la question et qui s'intitule «des manquements à la probité». Une série d'articles énumère ensuite ces différents manquements, les définit et fixe les sanctions correspondantes, sur lesquels d'autres intervenants s'exprimeront.

Le premier de ces manquements est la concussion². En quelques mots, c'est le fait, pour un fonctionnaire ou agent public, d'exiger une somme dont il sait pertinemment qu'elle n'est pas due dans le cadre, au départ, plein et entier de ses fonctions. C'est donc un délit intentionnel.

Les deux manquements suivants sont sévèrement réprimés par le code pénal: il s'agit de la corruption et du trafic d'influence³. La définition de la corruption est connue: c'est le fait de monnayer - que l'agent le sollicite ou l'accepte - un certain nombre de services, d'exercer une action ou une inaction moyennant une rémunération ou un avantage pour soi-même ou pour autrui de quelque nature que ce soit. En règle générale, soyons clairs, l'enjeu est financier. Pour le trafic d'influence, l'idée est globalement la même, à la différence qu'il s'agit de «monnayer» son influence réelle ou supposée. En France, c'est un délit à part entière qui est réprimé dans les mêmes termes que la corruption.

La troisième famille est beaucoup plus large. Il s'agit de «la prise illégale d'intérêts» c'est-à-dire le fait, pour un agent public, de prendre un intérêt privé dans une opération dont il a la charge. C'est l'incrimination la plus large en droit. L'article 432-12 du code pénal dispose qu'il est interdit de «prendre, recevoir ou conserver directement ou indirectement, un intérêt personnel» dans une opération dont l'agent public a la charge

2 L'article 432-10 du code pénal dispose que «le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende. Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires. La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peines».

3 Articles 432 - 11 du Code pénal

au moment de l'acte. Concrètement, cela signifie que si le fonctionnaire est dans une situation où son intérêt privé est susceptible de guider son action, il est obligé de résoudre la situation, soit en abandonnant son intérêt privé, soit en s'abstenant de toute action en la matière. Il faut que l'agent exerce des responsabilités effectives et qu'il ait objectivement pris une décision ou agi de manière telle que cela sert les intérêts personnels qu'il détient dans l'opération.

Le dernier manquement est également appelé la «prise illégale d'intérêts», mais il s'agit, en quelque sorte, d'une prise illégale d'intérêts *a posteriori*, c'est-à-dire dans le temps. Concrètement, il s'agit de l'interdiction faite, en France, à tout fonctionnaire ou agent public en général, d'exercer un métier ou de prendre des parts financières dans une société qu'il a contrôlée dans le cadre de sa mission d'agent public, au cours des trois années précédant la cessation des fonctions. En d'autres termes, si je suis chargé de contrôler, en tant que fonctionnaire, telle entreprise, je ne peux pas être embauché par cette entreprise le jour où je quitte la fonction publique et cela est valable pendant une durée de trois années.

Existent enfin le délit de favoritisme (art. 432-14), dont d'autres intervenants ont déjà parlé et sur lequel je ne reviens donc pas, et le délit de soustraction ou de détournement de biens, dont le nom désigne à lui seul le contenu.

Ce trop rapide panorama me semble révéler le point commun de ces manquements. Il faut d'abord qu'il y ait un intérêt personnel, souvent d'ordre financier. Le moteur de la corruption et du trafic d'influence, dans la conception française du manquement réprimé, c'est souvent l'argent. Ce qui est combattu, c'est le fait de se faire - ou laisser - gratifier ou rémunérer pour obtenir une décision ou pour agir dans tel ou tel sens. C'est aussi le fait d'exercer ses responsabilités aux fins d'en retirer un bénéfice personnel. Ensuite, il faut généralement être deux : il faut, si vous me permettez l'expression, un tenté et un tentateur. Le tentateur peut être l'agent malveillant (il peut être tenté de demander de l'argent à quelqu'un), le tentateur peut aussi venir de l'extérieur, ce qui implique de protéger le fonctionnaire par rapport aux sollicitations ou par rapport aux liens économiques, financiers etc. qu'il pourrait avoir à l'extérieur.

Le troisième élément commun est que le code pénal prend en compte une certaine temporalité : en règle générale, le manquement et le bénéfice retirés sont simultanés, mais le droit français a essayé de prendre en compte le décalage dans le temps. En matière de corruption ou de prise illégale d'intérêt, le 'dividende' que vous touchez pour avoir commis une action moyennant gratification peut intervenir longtemps après, quelques mois ou années plus tard, ce qui explique le mécanisme d'interdiction que j'ai déjà évoqué.

Mais vous voyez aussi, à cette présentation sommaire, qu'en France, pour reprendre le constat de la CRPCIVP, nous avons eu longtemps une approche essentiellement pénale de la question. Nous sommes, en d'autres termes, dans une logique

de sanction *a posteriori* de manquements graves. Jusqu'à une date récente, le volet préventif, par construction plus large, des situations de conflits d'intérêts était en revanche moins développé. Or c'est là que réside un enjeu essentiel: comment éviter que le fonctionnaire ou l'agent public se trouve potentiellement en situation de voir ses intérêts privés entrer en contradiction avec ses missions en tant qu'agent public, et comment le protéger des risques inhérents à ces situations dites de «conflits d'intérêts»?

C'est pour répondre à cette question qu'à la fin de l'année 2010, le Président de la République française a demandé à la commission que j'ai déjà évoquée de réfléchir sur la prévention des conflits d'intérêt, qui devient une notion centrale (notamment depuis les travaux de l'OCDE qui ont connu un fort développement sur le sujet dans les années 2000). Les délits dont je vous ai parlé sont, fort heureusement, extrêmement rares statistiquement. En revanche, les situations de conflits d'intérêts potentiels sont beaucoup plus fréquentes, sans d'ailleurs que l'agent ou l'administration s'en aperçoivent. Tout simplement parce qu'ils agissent en conscience, en laissant leurs intérêts personnels de côté et en ayant en tête l'intérêt général. Mais il n'empêche que ces situations peuvent exister, qu'elles sont peut-être potentiellement plus fréquentes, notamment avec les ouvertures progressives de pans entiers de l'économie à la concurrence, et qu'elles sont regardées comme de moins en moins supportables par les citoyens. Ce sont des situations qui suscitent une aversion croissante.

1.2. La prévention des situations de «conflits d'intérêts»

La prévention des situations de «conflits d'intérêt» fait l'objet du deuxième temps de cette présentation, pour lequel je reprendrai les éléments de diagnostic et de perspective dessinés par la CRPCIVP. Comme je vous l'ai dit, ces interrogations ont conduit à une réflexion plus générale, à la fois sur le volet préventif et sur «l'amont» des manquements pénalement répréhensibles, c'est-à-dire, si vous me permettez cette expression, «l'entrée du toboggan» (le toboggan étant soit l'un des manquements à la probité que j'ai évoqué, soit le soupçon ou le doute quant à l'impartialité du comportement du décideur ou de l'agent public). Ce qu'il faut éviter, c'est que l'agent se mette dans une situation de liens tels qu'ils pourraient potentiellement l'entraîner dans la pente du délit ou, sans tomber dans ces cas graves, faire peser sur lui un soupçon de partialité.

La première chose est de savoir de quoi on parle. Qu'est ce qu'un conflit d'intérêt aujourd'hui? La CRPCIVP a proposé de le définir en France - cette définition n'est pas encore reprise dans une loi mais un projet de loi a été déposé au Parlement sur le sujet. Selon le rapport Sauvé (du nom du président de la Commission, vice-président du Conseil d'État français) : «un conflit d'intérêts peut être défini comme une situation d'interférence entre une mission de service public et l'intérêt privé d'une personne qui concourt à cette mission lorsque cet intérêt privé par sa nature et son intensité peut

être raisonnablement regardé comme étant de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions».

Quels sont les points essentiels de cette définition?

Il ne faut tout d'abord être ni naïf, ni absolutiste. Le risque du conflit d'intérêt, c'est qu'on le voie partout et qu'on devienne, si vous me passez cette expression, un peu 'paranoïaque'; ou bien, à l'inverse, qu'une conception trop restrictive consiste à ne pas les repérer et les prévenir. Il convient donc d'identifier un lien d'une intensité suffisante pour qu'il soit regardé comme étant potentiellement conflictuel et comme impliquant, dès l'amont, une résolution de la situation. C'est pour cela que la Commission mentionne un intérêt qui *«par sa nature et son intensité est susceptible de...»*.

Le deuxième point est que, contrairement au délit, la logique du conflit d'intérêts n'est pas seulement une logique de réalisation effective de l'acte, mais aussi de potentialité et d'*apparence*. Il ne faut pas paraître être en situation de conflit d'intérêts. Il s'agit ici d'un aspect plus compliqué, dans la mesure où il intègre, finalement, le regard d'autrui, c'est-à-dire la représentation que nous avons collectivement de ces situations. La commission a donc proposé, dans sa définition, un double critère: il faut d'une part, que l'intérêt soit réel et effectivement personnel et, d'autre part, qu'il soit, par sa nature et son intensité, de nature à influencer la décision.

Prenons deux exemples: on ne voit pas comment reprocher un conflit d'intérêts à un(e) infirmier(e) qui serait amené(e) à soigner son père dans l'hôpital du secteur, ni à un(e) professeur d'avoir son enfant dans la même école! Cela serait aberrant, aussi bien matériellement que sur le fond. Et pourtant, on pourrait dire, dans une conception jusqu'au-boutiste: «mais il/elle peut agir pour qu'il ait une bonne note» ou bien «il ou elle va plus s'occuper de son père malade que des autres patients», etc. Il ne faut pas arriver à ce stade.

De même, la CRPCIVP a écarté le soupçon de conflit d'intérêts lorsqu'un agent public est susceptible de bénéficier, à titre personnel, d'une décision totalement collective (exclusion qu'on retrouve également au Canada). Là encore, prenons un exemple: si, compte tenu de vos responsabilités, vous définissez les rémunérations des agents publics et que vous participez à la fixation d'un taux de prime pour l'ensemble de la fonction publique, vous allez, en tant qu'agent public, en bénéficier. Mais ce n'est évidemment pas un conflit d'intérêts, sauf à bloquer totalement l'action administrative.

En revanche, dès l'instant où l'intérêt personnel nuit à l'objectivité ou à l'impartialité de l'agent, ou paraît le faire, alors il faut en sortir. Mais encore faut-il identifier la situation et pouvoir agir. Pour cela, la CRPCIVP a proposé de sortir de ce qu'elle a appelé la «solitude déontologique» de l'agent public. L'idée est que l'agent est souvent seul par rapport à ses questions. Il se dit: «suis-je ou pas, sur tel sujet, dans une situation qui est éthiquement parlant correcte?». Cette commission a donc proposé:

a) de mettre en place des déclarations d'intérêts pour les décideurs publics exer-

çant certaines responsabilités particulièrement élevées (membres du Gouvernement, direction des cabinets ministériels, certains emplois de cabinet, emplois supérieurs de la fonction publique de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux publics, emplois de direction des établissements publics, entreprises publiques, groupements d'intérêt public et sociétés publiques locales ou d'économie mixte d'une certaine importance, autres agents en fonction des secteurs);

b) d'entrer dans une logique de responsabilité partagée. La prévention des conflits d'intérêt est une responsabilité partagée entre l'agent et l'administration. Concrètement, cela veut dire qu'il faut mettre au point des procédures dites de «déport», c'est-à-dire qu'il faut que l'agent puisse s'abstenir de participer à la prise de la décision lorsqu'un intérêt personnel est susceptible d'interférer. Mais la commission relève qu'il faut, pour cela, qu'il soit protégé, c'est-à-dire qu'on ne puisse pas lui refuser. Ceci suppose donc de mettre en place des mécanismes potentiellement assez lourds mais qui permettent de protéger l'agent à la fois de ses propres doutes et aussi de la suspicion et par conséquent du discrédit. La CRPCIVP a, de même, proposé que l'agent public puisse bénéficier des conseils d'un déontologue, une Autorité de déontologie étant chargée d'examiner les situations moins évidentes.

c) de développer une véritable culture de la déontologie dans la vie publique, grâce à la diffusion de codes de déontologie et de guides de bonnes pratiques.

Sur toutes ces questions, vous voyez donc que la position de cette Commission - dont les travaux ont donné lieu au dépôt d'un projet de loi qui reprend un grand nombre de ses recommandations - est de ne tomber ni dans le relativisme, ni dans le soupçon permanent et généralisé. Trois notions centrales doivent être valorisées: la confiance des citoyens, l'intérêt général et le respect d'un contrat social qui est fondé sur cette confiance et sur la délégation de pouvoir que chaque citoyen donne à l'État, à l'administration et donc à ses serviteurs dans un État de droit. En face, trois risques doivent être bannis: la prééminence ou l'interférence des intérêts particuliers; le détournement des missions et moyens publics; et les risques de suspicion ou de discrédit. La solution, pour la CRPCIVP, ne résulte pas seulement d'un volet pénal. Elle résulte également d'une culture administrative. Ceci demande du temps. Non pas tant pour résoudre les conflits et mettre en place des mécanismes de sanctions efficaces, que pour prendre collectivement conscience des risques et du caractère problématique de certaines situations. C'est cette voie que la France continue à suivre avec ces travaux.

2. la dimension politique des phénomènes de corruption: les nouvelles mesures adoptées

*Ioannis Ioannidis**

Permettez-moi de commencer par une expérience personnelle. Lorsque je préparais mon dossier de candidature pour un master en France, je me suis adressé à l'Institut Français d'Athènes pour me renseigner sur les universités françaises et, en général, sur la vie en France. On me donna une petite brochure et c'est avec beaucoup d'intérêt que j'y lus ceci «les Français grognent tout le temps et critiquent ce qui se passe dans leur pays, mais lorsque quelqu'un d'autre critique leur pays, alors là ils se fâchent».

Je dis cela car j'ai l'impression que bien que nous soyons ici réunis pour débattre des problèmes de corruption dans mon pays, dans le cadre d'une séance avec cet intitulé, ce qui donne à nos propos une nuance négative, il est évident que ces problèmes ne manquent pas non plus dans d'autres pays avec lesquels nous voulons garder nos contacts et coopérer. De toute évidence, tout en Grèce n'est pas problème.

Pour ce qui concerne l'administration publique, je ne partage point la tendance qui consiste à jeter toujours le discrédit sur la fonction publique et sur les fonctionnaires. Je ne dis pas cela pour flatter un auditoire composé dans sa grande majorité d'agents publics. Car les problèmes existent bien et nous le savons tous. Mais j'ai l'impression que nous devons nous pencher sur des aspects plus concrets et ne pas continuer à reproduire de vieux clichés. D'ailleurs, si nous nous souvenons des affaires qui ont bouleversé la vie publique d'autres pays européens ces dernières années - mais également des Etats-Unis, avec ces grands scandales et conflits d'intérêt révélés au grand jour et, qui mieux est, dans de grandes multinationales - si on ne fait pas fi de l'effort entrepris au niveau législatif, si on considère les institutions actives nées récemment dans notre pays, si on place la situation de chez nous dans un contexte plus global, je pense que notre critique passera à un niveau plus rationnel.

Il est vrai que nous avons en Grèce nos spécificités, dont certaines ont déjà été évoquées. J'aimerais, néanmoins, ajouter quelques mots à propos de l'analyse générale exposée dans cette enceinte. Bien sûr, nous souffrons des spécificités liées à la constitution de l'État grec, aux particularités culturelles de la Grèce, à la fonction publique. Mais la question de la corruption dans l'administration est un problème politique par excellence. Il faut se garder de généraliser. Il faut, en d'autres termes, voir dans quels domaines on observe des avancées et dans lesquels des retards.

A ce stade, je vais me limiter à faire très rapidement la chose suivante. Je vais uti-

* Secrétaire Général de la Transparence et des Droits de l'Homme, Ministère de la Justice, de la Transparence et des Droits de l'Homme.

liser des titres pour vous illustrer les mesures prises récemment au niveau du Ministère de la Justice pour lutter contre la corruption.

Un premier paquet de mesures a été voté par ce gouvernement concernant la manière plus transparente de nommer les dirigeants de la Justice qui, bien sûr, a fait l'objet de critiques, mais de toute évidence nous allons en direction de plus de transparence, puisque c'est désormais le Conseil des ministres qui choisit les dirigeants de la Justice et que le Parlement peut intervenir.

Aussi, en retour au régime de l'autonomie de la Justice, qui avait été révoqué par le gouvernement précédent, fait-il partie de ces mesures. En d'autres termes, dans les grands Tribunaux du Pays (dans les petits, cela est impossible) ce sont les juges et les ministères publics qui élisent les magistrats à la tête des Tribunaux de Première Instance, les Cours d'Appel et les Parquets correspondants. Ce changement assure l'autonomie interne de la Justice et des agents avec, à la clé, leur indépendance par rapport aux pressions extérieures.

Un autre paquet de mesures concerne les manquements liés à l'exercice de la fonction. Pour la première fois, la possibilité est donnée au ministre de la Justice d'ordonner l'examen sur l'origine de la fortune de quiconque fait l'objet d'une dénonciation ou pour lequel des données ont été collectées. La même possibilité a été donnée au ministre de la Protection du Citoyen concernant policiers et agents portuaires.

Le délit de tentative d'influence a été introduit pour la première fois en Grèce. Nous n'avons pas ce délit dans notre système judiciaire. Dans de nombreuses affaires qui ont bouleversé la vie publique de notre pays et qui étaient de toute évidence des scandales politiques, les juges n'ont pu conclure au délit de corruption. Le délit d'influence était absolument nécessaire, il aurait pu être évoqué dans ces affaires.

Des mesures ont également été votées sur la protection et l'indulgence à l'égard de citoyens qui fournissent des données susceptibles de dévoiler des actes de corruption. Actuellement, au ministère de la Justice, nous sommes en train d'élargir davantage ces mesures.

Nous avons également créé un corps autonome, *l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent provenant d'activités criminelles*.

Nous avons également eu la révision de la loi sur la responsabilité des ministres. Nous avons ici une disposition constitutionnelle qui a reçu énormément de critiques même si elle a été votée, il est bon de le rappeler, à l'unanimité en 2001. Je ne suis donc pas convaincu que le problème avec cette loi était de nature juridique. La volonté politique faisait simplement défaut.

Évidemment, enlever totalement au Parlement son rôle qui est le contrôle de la responsabilité des ministres est un choix que peu de pays européens ont adopté. Dans la plupart de ceux-ci, nous avons l'intervention d'un organe politique en cas de poursuite de ministres. N'oublions pas que les motifs pour lesquels des poursuites n'ont pas été engagées dans notre pays lors des grands scandales, ne tiennent pas à

l'absence de lois mais bien à l'absence de toute volonté politique. Nous avons même eu le cas de l'abandon du Parlement par la majorité au pouvoir avec la fermeture en toute urgence de ce dernier au mois de mai 2009 pour que soient prescrites les responsabilités d'aucuns et empêchée toute enquête judiciaire.

Enfin, nous avons voté la loi sur l'accélération de la justice dans les affaires de corruption impliquant des agents politiques et administratifs car, outre les affaires impliquant des ministres, beaucoup d'autres auraient pu être jugées de manière plus efficace mais elles ne l'ont pas été. Certaines dispositions de cette loi fournissent ainsi des outils juridiques et techniques à l'autorité judiciaire pour qu'aucune excuse ne puisse plus être évoquée devant la lenteur d'une affaire.

Pour ce qui est maintenant de l'éthique et de la déontologie dans l'administration publique à l'avenir, je crois que la première chose à faire c'est d'abord que chacun fasse bien son travail, au poste qu'il occupe. Je considère peu crédibles les arguments qui rejettent la responsabilité sur les autres. Je suis le premier à reconnaître que l'exécutif politique a engendré de multiples problèmes qui expliquent en partie les cas de corruption. Que chacun fasse son autocritique.

Je ne suis pas un cadre de l'administration publique. Je proviens du secteur des professions libérales. Je travaille depuis quelques mois seulement au ministère de la Justice et je dois dire que, malgré le fait que la fonction publique a de nombreux problèmes, j'ai rencontré et je travaille avec des fonctionnaires attachants qui maintiennent en vie l'administration publique. Ce n'est pas la règle générale, c'est vrai. Mais si la Grèce et les ministères restent encore debout, ceci est dû dans une large mesure à ces agents qui, sans motivation matérielle, font leur travail.

Je pense donc que dorénavant, je le dis car nous avons aussi des syndicalistes dans notre auditoire, il est bon que chacun fasse son autocritique, comme suggéré auparavant.

Je considère très important que nous puissions conduire ces réflexions, que nous ayons cette possibilité d'échanger idées et points de vue avec nos amis et nos invités français. Je voudrais féliciter le Centre National de l'administration publique pour cette initiative, oh combien importante.

Je puis vous dire, en parlant aussi de l'avenir qui est devant nous, que le ministère de la Justice lancera de nouvelles initiatives en matière de lutte contre la corruption. Hier déjà, nous avons annoncé un multi-projet de loi concernant les affaires de la Justice, dont la supervision et le contrôle des différents magistrats. D'autres aspects concernent l'accélération des procédures judiciaires sans laquelle on ne peut appliquer à temps les sanctions, ce qui risque de généraliser le sentiment d'impunité.

Enfin, pour clore mon intervention, j'aimerais citer une phrase de Nikos Paraskevopoulos, professeur de droit pénal, que je trouve extrêmement intéressante. Il évoque la tradition historique de l'anomie en Grèce, cette impunité héréditaire qui existe chez nous. Il dit: *«l'anomie, c'est l'écart qui sépare les institutions de la réalité»*. Chacun, de notre côté, nous pouvons contribuer à réduire cet écart.

3. Le coût de la corruption: la dimension sociale, politique et économique

*Nicolaos-Komninos Chlepas**

Je vais essayer de nous ramener un peu à la réalité pour nous rappeler quelle a été et quelle est la raison de ce Colloque. La raison de ce Colloque est que nous avons effectivement un gros problème de corruption en Grèce, non seulement dans l'administration publique mais également, comme nous le savons tous, dans le secteur privé.

Nous en avons des preuves concrètes, nous disposons des données de la *Transparence Internationale*. Ne mettons pas en doute, en recourant à la théorie, les choses qui sont concrètes, les faits en somme. Nous sommes confrontés à un gros problème de corruption, nous faisons partie des pays les plus corrompus de l'Union européenne, voire au monde, nous occupons une place qui ne nous fait pas honneur.

Ce que nous devons, dès lors, garder à l'esprit c'est que nous avons un gros problème de corruption dans l'administration publique. Cela nous le savons tous mais, malheureusement, je crois que, la crise et les médias aidant, notre problème est maintenant connu dans le monde entier. Or nous avons un problème d'éthique, pour reprendre le titre de cette conférence.

La corruption renforce les inégalités sociales. Elle empoisonne la coexistence sociale, le système politique. Elle empoisonne également les rapports humains. Cette corruption, vu qu'aujourd'hui on parle de plus en plus en termes financiers, a un coût énorme, terrifiant. L'évasion fiscale, si facile en Grèce, n'est pas seulement le fruit d'une législation spécifique. De manière très pertinente, Monsieur Charalambis a énuméré toutes les réformes insolites votées sur les élisions fiscales de certaines couches de la population.

Bien sûr, on trouvera dans de nombreux pays européens des réformes très semblables aux nôtres. Pourtant ce que vous ne trouverez pas dans ces pays, c'est l'envergure de la corruption des autorités fiscales que nous avons en Grèce. On évoque (mais les chiffres sont peut-être quelque peu exagérés) une fraude fiscale d'environ 30 milliards d'euros et un non-paiement des charges et cotisations sociales d'environ 8 milliards. Même si ces calculs sont quelque peu gonflés, nous parlons d'une évasion fiscale qui pourrait aisément couvrir le déficit de l'État, qui pourrait nous assurer un excédent et qui nous rendrait bien meilleurs que l'Allemagne, si d'aventure les Grecs

* Président du Conseil d'Administration de l'EKDDA, Professeur associé, Département de Sciences Politiques et d'Administration Publique, Université d'Athènes.

payaient leurs impôts. Je sais que ces derniers sont très nombreux et qu'ils pèsent lourds. Mais trop d'entre nous ne les payent pas. Voilà le problème.

C'est la raison pour laquelle les autres citoyens, qui ne peuvent évader, sont appelés à en payer toujours plus. Nous connaissons ce cercle vicieux et en discutons constamment. Je voudrais ici m'arrêter sur un point auquel je reviendrai par la suite. Je voudrais affirmer que toute violation des règles est un comportement anti-social, nous devons enfin avoir le courage de le déclarer ouvertement, et cesser de qualifier d'«ingéniosité», «résistance», «intelligence» etc. toute violation aux règles de la société, au contraire nous devons la stigmatiser comme comportement anti-social.

La fraude fiscale est un des pires comportements anti-sociaux. Car même si on habite dans une luxueuse villa du quartier huppé d'Ekali à Athènes, on utilise les routes payées par les contribuables. Nous voulons tous avoir de belles routes, de bonnes universités, de bons hôpitaux et ainsi de suite mais très peu d'entre nous sont prêts à payer pour ces services.

Cette mentalité généralisée selon laquelle on peut «manger gratos», c'est-à-dire profiter des services de haute qualité sans payer les impôts, a toujours bon dos malheureusement (cela a été confirmé par de récents sondages), elle est la mentalité dominante dans notre pays.

Il est également intéressant de voir dans quels secteurs de l'administration publique la corruption sévit. Par exemple, d'une manière inattendue, nous n'avons pas de corruption au niveau de l'enseignement supérieur. Je pense que nous devons en prendre note et y revenir plus tard car chez nous, on ne peut décrocher son diplôme par un pot de vin aux professeurs. Heureusement ce phénomène est rare en Grèce contrairement à ce qui se passe chez beaucoup de nos pays voisins, comme nous savons tous. Nous n'avons pas non plus de corruption au niveau de nos services archéologiques, fidèles à une longue et forte tradition: le personnel est étroitement lié, par idéologie et de profonds sentiments, à l'objet du travail, les vestiges anciens. Il semblerait donc que ces agents publics ne se laissent pas facilement fasciner par les sirènes de l'enrichissement rapide et de la corruption même si leurs salaires ne sont guère les plus élevés dans la fonction publique.

Cependant nous avons une énorme corruption au niveau des autorités fiscales (là où les salaires sont particulièrement plus élevés par rapport à ceux des autres agents de l'État), des services d'urbanisme et des hôpitaux, phénomène particulièrement tragique car la corruption revêt ici un aspect écoeurant et inhumain. Dans un système de santé corrompu, quiconque ne peut payer risque de perdre sa santé, voire sa vie, qui est un bien suprême. Cela n'honore certainement pas notre système de santé et cela n'honore surtout pas ceux qui ont abandonné l'idéologie d'Hippocrate pour obéir à Mammon.

Nous avons un sérieux problème éthique dans la fonction publique. Nous avons

également un problème de déontologie et d'efficacité. Tous les éléments nous le montrent et il est inutile de le nier.

Quelle est l'origine de ces comportements? Quelles sont les causes de l'incapacité de l'État grec, son incapacité institutionnelle à imposer l'application des règles, son incapacité à appliquer nos politiques, nos choix sur lesquels théoriquement est d'accord un pourcentage élevé de notre société. Dans la pratique, toutefois, tout va à vau-l'eau, pour la énième fois.

Il faudrait peut-être revenir à notre histoire et nous rappeler nos origines, et plus précisément considérer que toutes les sociétés (en particulier nos sociétés chrétiennes issues de l'Empire ottoman) sont des sociétés fragmentées. Il s'agit de sociétés avec de grosses difficultés à l'égard d'une véritable prise de conscience de l'intérêt général et qui, bien que se dotant d'institutions formelles parfois à l'avant-garde, sont gouvernées comme si elles étaient les fiefs de certains personnages, de groupes qui les exploitent à leur profit.

Il ne faut donc pas s'étonner si chaque fois que, dans ce pays, une entité collective a réussi à se former, cela est resté une réalité abstraite, comme par exemple lors de notre guerre d'indépendance au début du XIXe siècle ou lorsque, avec beaucoup moins d'enthousiasme évidemment, nous avons essayé de partager la vision européenne des autres pays d'Europe.

Notre administration publique, en règle générale malheureusement -je n'entends guère faire table rase de tout évidemment- ne sert pas l'intérêt général, l'intérêt commun, elle est au service d'intérêts particuliers. Qui plus est, on constate au niveau de chaque administration, une grave tendance des agents à privatiser les services, à les considérer comme leur fief. La profonde conviction de certains agents que l'État et ses institutions existent pour être à leur service et non pas au service de la société est un legs qui nous vient de l'empire ottoman.

Permettez-moi d'utiliser ce rapprochement: chez les ottomans lorsque les janissaires estimaient être défavorisés par le sultan, ils refusaient de partir à la guerre, prenant leurs cuillers et tapant sur les chaudrons pour demander plus de pilaf. Mais parfois, lorsque le sultan en avait assez, n'ayant plus d'autre pilaf à leur donner, il se retournait contre eux qui constituaient le fer de lance de son armée. Par exemple, en 1835, ces janissaires furent tués par le sultan. Bien sûr, la responsabilité revenait également aux sultans dont nombreux avaient nourri les milices à l'idée que «les caisses du padicha sont vastes comme la mer est inépuisable». Beaucoup de nos concitoyens - en particulier certains politiciens et syndicalistes irresponsables- ont été nourri à cette même idée que «les caisses de l'État sont inépuisables». Voilà qu'aujourd'hui elles sont vides!

Je crois que ces parallélismes nous amènent à réfléchir. Nous avons un gros problème au niveau du respect des règles de l'État, de l'action de l'administration publique

qui devrait être impartiale et de l'application des règles, en d'autres termes au niveau de la capacité normative de notre État qui se montre également incapable de créer une conscience collective, d'imposer l'intérêt général à la place de l'intérêt particulier, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes.

Je pense qu'aujourd'hui nous nous trouvons vraiment à un tournant critique de notre histoire. Nous pouvons -en tant que société et administration publique- redéfinir ce qui constitue l'enjeu de notre époque et créer, défendre l'intérêt général.

Pourquoi le rôle de l'administration publique est-il si important? Tout simplement parce que nous n'avons pas d'autre entité qui puisse le faire, parce que le rôle même de l'administration publique s'inscrit dans la défense et la primauté de l'intérêt général. Nous ne pouvons guère attendre qu'un politicien sauveur X ou Z ou un autre organe éclairé impose cette conscience collective. C'est dans cette optique que j'estime que nous avons tous une énorme responsabilité en ce moment historique particulier, nous qui sommes au service de l'administration publique.

4. La culture administrative à l'origine des pratiques anti-déontologiques

Theodore N. Tsekos*

4.1 La culture politico-administrative dominante comme facteur d'une déontologie particulière: règles formelles et pratiques divergentes

Les raisons de l'écart entre les standards formels et les comportements réels dans l'administration publique grecque ne doivent pas être recherchées au niveau de ce qu'on pourrait appeler la «mécanique institutionnelle administrative». Cet écart persiste dans le temps et dans tous les secteurs. Il s'ensuit que les raisons doivent être recherchées non pas au niveau des épiphénomènes de l'organisation institutionnelle, mais bien à un niveau plus profond, dans les traits les plus intimes du système politico-administratif: la culture administrative grecque.

La recherche scientifique¹ a démontré que dans l'espace socio-économique et

* Professeur Assistant d'Administration Publique, UFR Administration Locale, Institut des Hautes Etudes de Technologie, Coordinateur du Service de Documentation et d'Innovation, EKDDA, Grèce

1 Cf. de manière indicative Διαμαντούρος Ν. (1972 / 2002), *Οι Απαρχές Συγκρότησης Σύγχρονου Κράτους στην Ελλάδα*, MIET, [Diamantouros, N. (1997/2000), *Les origines de la constitution de l'Etat moderne en Grèce*, Ed. MIET. En grec], Diamantouros, N. (1983) 'Greek Political Culture in Transition: Historical Origins, Evolution, Current Trends' in R. Clogg (επιμ.), *Greece in the 1980s*, Macmillan, pp. 43-69, Διαμαντούρος Ν. (2000) *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Αλεξάνδρεια, [Diamantouros N. (2000) *Dualisme culturel et changement politique en Grèce pendant la période après la dictature*, Ed. Alexandria. En grec], Φίλιος Β., (1974), *Κοινωνία και εξουσία στην Ελλάδα . Η νόθα αστικοποίηση 1800-1864*, Αθήνα, [Filius B. (1974), *Société et pouvoir en Grèce, Athènes*. En grec], Μοσκόφ, Κ. (1972/1978), *Η εθνική και κοινωνική συνείδηση στην Ελλάδα 1830-1909 : ιδεολογία του μεταπρατικού χώρου, Σύγχρονη Εποχή*, [Moskof K. (1972/1978), *La conscience nationale et sociale en Grèce 1830-1909 : l'idéologie de la revente*, Ed. Synchroni Epochi. En grec], Τσουκαλάς Κ., (1977), *Εξάρτηση και αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830- 1922)*, Θεμέλιο, [Tsoukalas K. (1977), *Dépendance et reproduction. Le rôle social des dispositifs éducatifs en Grèce (1830-1922)*, Ed. Themelio. En grec], Τσουκαλάς Κ., (1981), *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος - η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, [Tsoukalas K. (1981), *Développement social et état- la constriction du champ public en Grèce*, Ed. Themelio. En grec], Χαραλάμπης Δ. (1989), *Πελαταιακές σχέσεις και λαϊκισμός, Εξάντας*, [Charalambis, D. (1989), *Rapports clientélistes et populisme*, Ed. Exantas. En grec], Χαραλάμπης Δ., (1996), *Ανορθολογικά περιεχόμενα ενός τυπικά ορθολογικού συστήματος*, σε Λυριντζής, Χ., Νικολακόπουλος Η., Σωτηρόπουλος Δ., *Κοινωνία και Πολιτική. Όψεις της Γ. Ελληνικής Δημοκρατίας*, Θεμέλιο, [Charalambis D., 'Le contenu irrationnel d'un système formellement rationnel', in Lyrintzis Ch., Nikolakopoulos I., Sotiropoulos D., *Société et Politique. Aspects de la 3^{ème} République grecque*, Ed. Themelio. En grec], Μουζέλης, Ν., (1978), *Νεοελληνική κοινωνία. Όψεις υπανάπτυξης*, Εξάντας, [Mouzelis N. (1978), *Société neo-hellénique. Des aspects de sous-développement*, Ed. Exantas. En grec], Μουζέλης, Ν (2002), *Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό, Κριτικές Παρεμβάσεις*, Θεμέλιο, [Mouzelis N., (2002), *Du Changement à la Modernisation. Des interventions critiques*, Ed. Themelio. En grec], Σωτηρόπουλος Δ., (2001), *Η κορυφή του πελαταιακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα. 1974-2000*, Ποταμός, [Sotiropoulos D. (2001), *Le sommet de l'état clientéliste. L'organisation, l'encadrement et la politisation de l'administration centrale en Grèce. 1974-2000*, Ed. Potamos. En grec], Τσέκος Θ., (2003), *Συγκρότηση και Αναπαραγωγή μιας μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας. Η Ιστορική Εξέλιξη της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Ανέκδοτη Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο. [Tsekos Th. (2003), *Construction et reproduction d' une bureaucratie non-weberienne*, Thèse de doctorat non publiée, Université Panteion, Athènes.]

institutionnel grec coexistent deux systèmes de valeurs opposés avec leurs modèles de logique correspondants: un système hérité du féodalisme particulier à ottoman au sein duquel se sont développés les acteurs collectifs à l'origine du nouvel Etat grec et un système importé du libéralisme bourgeois d'Europe occidentale. Il a été soutenu, également par l'auteur de ce texte,² que ces deux systèmes de valeurs ne s'affrontent pas - ou ne s'affrontent, à la limite, qu'en période de crise -comme celle que nous traversons actuellement - mais composent un ensemble³. Il en ressort un amalgame culturel: une «culture composite» et son pendant, une «rationalité composite»⁴.

Cet aspect «composite» de la dimension culturelle de la structure politico-administrative naît du fait que, formellement, les institutions et les mécanismes d'application sont appelés à garantir les principes d'égalité devant la loi, d'égalité politique, de liberté de parole et de protection de l'intérêt général, sur le modèle de l'idéotype wébérien de neutralité politique et d'efficacité technique. Dans la pratique, toutefois, ces mêmes institutions et mécanismes d'application subissent d'énormes pressions provenant, de manière systématique, des différentes composantes des élites politiques et financières et des autres groupes sociaux faisant partie de leurs cercles d'influence.

Ce que ces derniers demandent à ceux qui détiennent la légitimité politique (entendue comme *politique politicienne*, pour utiliser le terme français) et le pouvoir d'agir, c'est de garantir un traitement discriminatoire à leurs ambitions au détriment de l'intérêt général et d'assurer l'accès exceptionnel aux ressources financières ainsi que le détournement, par voie d'exception, des obligations légales, toujours au détriment de l'intérêt général. Bref, le fonctionnement de l'Etat est fondé sur des critères particularistes et non pas sur les intérêts communs.

Les acteurs collectifs ont un objectif commun: continuer à se reproduire dans leurs microcosmes. Leur identité se forme au sein de micro univers aux limites géographiques et relationnelles bien définies (famille, lieu de naissance ou de résidence, catégorie professionnelle, cercle de clientèle politique etc.), là où connaissant et contrôlant mieux les éléments, ils peuvent multiplier les avantages à leur profit et au profit de leurs proches, tout en minimisant les coûts. Les 'autres' ne les intéressent pas et le ci-

2 Τσέκος Θ., (2007), 'Πολιτισμικές Συνιστώσες της (Δυσ)λειτουργίας του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος' [Tsekos Th. 'Composantes culturelles du (dys)fonctionnement du système administratif hellénique'] in Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ-Η. (ed.) *Διοικητική Θεωρία και Πράξη. Διοίκηση και Κοινωνία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ 117-123, Τσέκος Θ. (2008), 'Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας', [Tsekos Th. 'La crise administrative grecque constante: sur les particularités d'une bureaucratie non wébérienne'] in Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (ed.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Παπαζήση, σσ. 271-287.

3 Adoptant une optique différente, celle de la culture politique, Demertzis utilise la notion d'osmose culturelle avec la prépondérance des éléments traditionnels qu'il appelle le «syncrétisme inverse». Voir Demertzis N (1990) 'La culture politique grecque dans les années 80' in Lyritzis Ch, Nikolakopoulos H., (éd.), *Εκλογές και Κόμματα στη δεκαετία του '80*. Athènes, Themelio.

4 Tsekos Th. (2007), id.

toyen impersonnel, tenu à respecter ses obligations et les droits formels – précisément défendu par l'état wébérien – se place tout simplement parmi les 'autres'.

Nous assistons ici à un rapport ambigu à l'Etat et ses mécanismes. Si les règles formelles et impersonnelles offrent des bénéfices, on les applique de manière intéressée, sinon on les ignore. Si le respect des règles par l'autrui offre des avantages particuliers, le respect de ces règles s'impose et on invite même les pouvoirs publics à imposer ces règles. Si, toutefois, le respect par nous-mêmes de ces mêmes règles suppose (sur un plan évidemment légitime) un coût, on conserve le droit, sans aucune contradiction interne, de ne pas respecter les règles que les 'autres' sont appelés à respecter.

Sur la base de ce qui a été dit, les principales caractéristiques culturelles du système politico-administratif grec peuvent être résumées comme suit⁵:

a. Ecart important entre les convictions sur les valeurs (les valeurs qui guident réellement les comportements collectifs et personnels) et les allégations (références aux valeurs destinées tout simplement à être exhibées en public pour légitimer ces comportements).

b. Primauté des "ambitions cachées" (hidden agendas) dans l'utilisation intéressée des ressources publiques et des occasions qui s'y rattachent (y compris les occasions de ne pas respecter les règles formelles). Fréquente violation de la distinction wébérienne entre mission publique et intérêts personnelles.

c. Attachement symbolique accru (allégations ritualistes de valeurs) et, en même temps, distanciation pratique augmentée (comportements intéressés cachés) par rapport à l'intérêt général. Tolérance accrue vis-à-vis du non respect des règles formelles. Recours systématique aux pratiques informelles.

d. Accent mis sur les procédures et non sur les résultats. L'orientation vers les "aspirations cachées" (hidden agendas) porte à l'indifférence quant à l'efficacité et à l'efficience par rapport aux objectifs formels et annoncés. L'accent excessif mis sur les règles, en substance à l'opposé de l'attention à l'efficacité, a développé un formalisme exagéré, une attention exclusive pour la légitimité formelle. C'est dans cette perspective qu'on peut lire le «paradoxe administratif grec», c'est-à-dire la coexistence, à première vue bizarre, du formalisme exagéré avec une tolérance accrue pour les irrégularités.

e. Conception fragmentée du temps politico-administratif et courte échéance des politiques publiques. Le temps est conçu comme une fenêtre d'opportunité sur des occasions circonstancielles à exploiter sur-le-champ. Ce qui prime c'est de saisir la conjoncture et sa chance. On a le sentiment que le «moment politique» spécifique ne durera pas pour longtemps mais qu'il offre par ses mécanismes clientélistes un accès exceptionnel à des ressources financières ou la possibilité d'éviter de remplir ses obligations, occasion qu'il ne faut guère rater.

f. Incompatibilité de la présente pratique administrative avec la logique fondée sur

5 Tsekos Th. (2008), id. p. 281.

le mérite et la planification. Cette situation s'explique par l'importance attribuée à la conjoncture et aux "fenêtres d'opportunité"⁶ informelles. Ce qui favorise l'action administrative réactive et non proactive.

4.2 L'inefficacité comme sous-produit culturel: les expressions structurelles et fonctionnelles de la culture administrative

Cette culture administrative ne reste pourtant pas au niveau immatériel de la pensée humaine. Elle produit des résultats tangibles, matériels. Elle se transforme en comportement humain, en actions, en décisions individuelles et collectives et s'incarne dans des institutions, des modèles d'organisation, du savoir-faire administratif, des politiques publiques, des règlements et des actes administratifs.

Les traits caractéristiques d'une telle culture, au niveau institutionnel et organisationnel, ont été jusqu'à ce jour les suivants ⁷:

a) La politique des ressources humaines n'a pas été dictée par la marche des services de l'administration mais par les pressions clientélistes exercées par les réseaux de relations politiques, personnelles, familiales et locales. On a recruté pour remplir des postes, formellement différenciés et hiérarchisés, les différences se limitant, pourtant, uniquement à quelques aspects superficiels liés en général à la formation afin de ne point limiter, par les descriptions de travail, l'expérience ou les connaissances spécialisées etc., la flexibilité des choix personnels inscrite dans la logique clientéliste.

Cela concerne non seulement les embauches mais également le placement du personnel recruté, les détachements, les mutations et - surtout - les promotions. Lorsque les stratégies venant du haut visent à combattre le système clientéliste (compétences formelles, concours) et à réduire la marge des manœuvres arbitraires, on crée des échappatoires sous forme d'exceptions ou d'irrégularités tolérées.

b) L'organisation des structures administratives ne répond pas aux besoins des services mais aux priorités clientélistes. De la part du personnel embauché, placé ou promu sur la base des cercles de clientèle, on attend, en contrepartie, qu'il se plie aux demandes informelles de nature politique ou clientéliste exprimées par les niveaux politico-hiérarchiques. Se plier signifie chercher et valoriser des méthodes légales en vue d'obtenir des résultats intéressés informels, sinon l'irrégularité et le silence. D'autres compensations assurées aux employés condescendants à la pression clientéliste sont les bénéfices organisationnels: avancements, indemnités en tout genre etc.⁸ Néanmoins, vu que ces privilèges, aux fins des équilibres internes aux services, ne peuvent

6 Martínez-Vázquez J., Arze del Granado J., Boex J., (2007), *Fighting corruption in the public sector*, Elsevier, en particulier p.11 et suivantes.

7 Tsekos Th. (2007), *ibid.* p. 123-124.

8 Σωτηρόπουλος Δ. (2007), Κράτος και Μεταρρύθμιση στην Νότια Ευρώπη: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Ποταμός. [Sotiropoulos D. (2007), *Etat et Réforme dans le Sud de l'Europe: Grèce, Espagne, Italie, Portugal, Ed. Potamos. En Grec*].

rester attachés à la personne, ils sont souvent transformés en privilèges corporatistes par le biais d'indemnités en tout genre et d'une pléthore de postes de chefs de bureau - en d'autres termes en structures organisationnelles superflues.

Ainsi la structure d'organisation et la politique des salaires ne sont pas établies en fonction des priorités stratégiques mais principalement en fonction des buts clientélistes. Ce qui a porté à une disparité structurelle.

c) Ce fonctionnement, encore en vigueur, est parallèlement caractérisé par un formalisme minutieux et une tolérance croissante des irrégularités. Ici, l'accent mis sur le respect des règles constitue un trait culturel qui va à l'encontre de la poursuite de résultats. Les organismes qui ne poursuivent pas, en substance, les objectifs qu'ils déclarent officiellement s'être fixés ont toutes les raisons de ne pas concentrer leur attention sur les questions d'efficacité. Ils en reviennent forcément à insister constamment sur le respect des règles. L'accent mis sur les règles avec toute la surenchère que cela produit en termes de règlements, d'exceptions et de sous-règlements, fournit un outil formidable pour les comportements administratifs atypiques. Car, en créant un *'tapage institutionnel'*, on empêche les intéressés de saisir clairement le cadre légal, en d'autres termes les droits et les obligations de part et d'autre. On soumet ainsi l'acte individuel final à l'interprétation d'une pléthore de dispositions parfois contradictoires qui s'éliminent souvent réciproquement, en élargissant, par là même, le pouvoir discrétionnaire de l'organe administratif décideur.

Les groupes n'appartenant pas à l'administration, les usagers, le public, s'habitue, formé comme il est au susdit apprentissage, à contourner les obligations formelles en créant une série de «complicités». Ces complicités créent une ultérieure tolérance par rapport à l'infraction de règles et de pratiques, même s'il n'en résulte aucun bénéfice immédiat pour les personnes concernées. C'est ainsi que se développe progressivement une culture administrative qui sous-tend les relations du public avec l'administration publique et sa rationalité.

d) Les politiques publiques se caractérisent par leur inefficacité. La démarche de l'Etat, avec son système clientéliste, consiste généralement à contourner ou à profiter des réglementations formelles; elle tourne toujours autour de situations favorables et des occasions à cueillir, pousse les individus à profiter des conjonctures favorables pour créer le cadre de l'action publique intéressée. En parallèle, les contraintes clientélistes qui renforcent la subordination politique diminuent la subordination hiérarchique et font également obstacle au pouvoir des supérieurs politiques sur leurs subordonnés.

Cette situation, liée à l'indifférence culturelle pour les résultats, paralysent et éliminent les conditions indispensables à la mise en place de politiques publiques efficaces: la planification à long terme, le contrôle de l'exécution, la valorisation et le suivi des résultats finaux.

4.3 Conclusions et propositions

L'environnement culturel, structurel et fonctionnel qui a été brièvement décrit plus haut a des racines historiques et a longtemps prévalu. Il est intéressant de noter qu'au cours des dernières décennies, il survit et a même été renforcé par la participation de la Grèce aux procédures lentes, probablement inefficaces, mais réelles, de l'intégration européenne. Malgré les fortes pressions exercées sur notre système politico-administratif par l'Union Européenne concernant les institutions et l'organisation des services publics, fortement inspirées de l'esprit wébérien, ses traits fondamentaux qui se sont précisés au cours de l'histoire, continuent à se reproduire.⁹

Cette extraordinaire capacité de résistance des structures administratives face au changement (renouvellement des institutions, innovations organiques etc.) démontre que les pratiques formellement «irrationnelles» (du point de vue weberien) sont transmises et diffusées par des mécanismes qui ne se trouvent pas à la surface de la construction politico-administrative mais elles doivent être recherchées beaucoup plus près du noyau du comportement individuel et collectif: au niveau de la culture. Il s'agit d'une reproduction à racine culturelle, donc, mais renforcée par l'expérience collective selon laquelle le système actuel d'embauche et d'interprétation de la réalité ainsi que les comportements qui en dérivent sont justes puisqu'ils garantissent cette reproduction. Nul besoin par conséquent de les changer. L'inefficacité administrative et l'exécution aléatoire des politiques administratives sont observées uniquement à la lumière de la rationalité wébérienne. Pour la rationalité clientéliste, le système est tout à fait performant.

Les paramètres culturels du comportement individuel et collectif se transforment lentement. Ce dont on a besoin, ce sont des interventions systématiques, multiples et coordonnées de sensibilisation et d'apprentissage pour modifier, à long terme, la culture administrative dont les changements ne peuvent s'opposer aux courants de la culture sociale dominante ou en être détachés. La perspective de l'enjeu de l'unification européenne et son influence au niveau national et sectoriel seront à cet égard définitifs.

Mais vu que les dynamiques précitées ne cesseront d'évoluer dans le temps, des moyens efficaces sont requis dont le but n'est pas de construire des murs d'éthique et de comportement contre les tentations mais de chercher à éliminer ou, pour le moins, à limiter ces tentations. De tels moyens au niveau institutionnel, organisationnel et procédural pourraient être:

i) La refonte du cadre de production des politiques publiques. D'une élaboration

9 Voir parmi d'autres: Πασσάς Α., Πετράκη Ε., (2009), 'Η ελληνική διοίκηση στην ενωσιακή πολιτική διαδικασία', σε Πασσάς Α., Τσέκος Θ., (επιμ.), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία*. Παπαζήσης σσ 143-197, [Passas A., Pétraki E., (2009), 'L'administration grecque dans la procédure politique de l'Union Européenne', in Passas A., Tsékos Th., (éd.), *Administration Nationale et Intégration Européenne. L'expérience grecque*. Ed. Papazissis p.143-197] et Σπανού Κ. (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Παπαζήσης. [Spanou Calliope. (2001), *Administration Grecque et Intégration Européenne*, Ed. Papazissis].

fragmentaire, intuitive et hermétique nous devons passer, en tirant parti de l'expérience internationale, en appliquant des méthodologies qui ont fait leur preuve, avec des innovations nationales et locales, à une programmation fondée sur l'esprit méthodique, la documentation, la transparence et la participation.¹⁰

ii) Dans un environnement basé sur les rapports clientélistes, qui constitue l'arène des relations du système politico-administratif grec avec les citoyens, seule une plus grande transparence et, par elle, l'équilibre réciproque entre les aspirations individuelles et collectives, peut limiter les comportements déviants et illégaux. C'est beaucoup moins le contrôle exercé par les tiers que le contrôle des pairs (peer controls) au sein de la société qui permettra de déboucher sur des résultats en termes de consolidation de règles déontologiques à tous les niveaux, d'application des règles et de réduction de la corruption.

iii) En revanche, en raison des motifs exposés ci-dessus, il ne faut pas avoir une confiance aveugle dans les mécanismes de contrôle et dans les processus l'amélioration éthique des décideurs. On ne peut pas non plus s'attendre à ce que les problèmes de corruption et de carences de déontologie professionnelle - peu d'efficacité et d'efficience - soient résolus une fois pour toutes par ces outils.

iv) Dans ce contexte, l'utilisation extensive des nouvelles technologies s'impose pour que la procédure administrative devienne publique et puisse être suivie par tout intéressé, à tous les stades et à tout moment (logique «pull»: réception rapide et sans obstacle d'informations cruciales par l'intéressé-contrôleur). Ces systèmes d'automatismes administratifs devront se coupler de mécanismes d'avertissement adéquats (whistle - blowing) en cas d'écart par rapport aux consignes et aux protocoles relatifs (logique «push»: envoi immédiat de l'information cruciale vers l'intéressé -contrôleur). Ces automatismes de contrôle devront remplacer, au plus vite et de manière de plus en plus généralisée, les systèmes de contrôle physique (humain) à risque élevé de corruption.

v) En parallèle, on doit envisager, là où c'est possible, une réduction du pouvoir discrétionnaire de l'opérateur ou de l'organe décideur et qu'ils soient tenus de respecter des protocoles d'action et -surtout - leur cahier de charges. Lorsque cette réduction est impossible, l'exercice du pouvoir discrétionnaire devra s'effectuer dans des conditions de transparence et de publicité totales.

vi) Enfin, un soin constant sera mis à renforcer la visibilité publique des politiques et des programmes réalisés, par une simplification systématique des procédures et l'accès ouvert à celles-ci par le biais de la toile, ainsi que de leurs résultats administratifs et pratiques.

10 Wimmer Maria A, (2011), Open Government in Policy Development: From Collaborative Scenario Texts to Formal Policy Models in 7th International Conference on Distributed Computing and Internet Technologies (ICDCIT - 2011) , Springer Verlag, Passas A., Tsekos Th. (2009), 'A Procedural Model for Public Deliberation'. In: Tambouris, E., Macintosh, A. (eds.) Electronic Participation, Proceedings of Ongoing Research, Trauner Verlag , Schriftenreihe Informatik, Band 31.

5. Renforcer le rôle institutionnel des agents publics et l'externalité des organismes publics

*Kalliope Spanou**

Les vues exprimées par les orateurs se sont situées à différents niveaux et sont parties d'optiques différentes. Pourtant toute contribution, qu'elle nous trouve d'accord ou pas, est très utile car nous sommes ici pour nous poser des questions, pour réfléchir. Nous ne sommes pas ici pour nous jeter des fleurs et conclure la séance avec des mots de complaisance comme si de rien n'était.

Ce que je retiens de ce que Monsieur Geffray nous a dit c'est le rôle de la sanction, d'un côté et de la prévention de l'autre, au travers d'interventions institutionnelles et de réglementations, pour lutter contre divers comportements antidéontologiques. Il est également très important que chacun, au poste qu'il occupe, réfléchisse à la manière dont, comme l'a évoqué, entre autres, Monsieur Ioannidis, est perçu par autrui. En d'autres termes, il s'agit d'être convaincu que ce que nous faisons est juste non seulement pour nous mais également pour les autres citoyens.

Cette notion d'**externalisation** dans le service public est souvent le contraire de ce que nous constatons au niveau de nos services publics caractérisés par une tendance à l'internalisation, oubliant le regard d'autrui, celui du destinataire de sa fonction, de sa mission en fin de compte. Le microcosme de chaque service se dote de valeurs, de lignes de conduite propres qui dictent ses activités. Ce qui risque, en fait, de déboucher sur un fonctionnement qui tourne dans une sorte de «vide».

Cette tendance naturelle des organisations doit être évitée, délimitée et, en dernière analyse, renversée. Car ni l'administration ni les agents publics n'ont aucune raison d'être s'ils ne remplissent pas leur mission. J'estime, par conséquent, essentiel de garder à l'esprit la notion d'externalisation, du témoignage positif d'«autrui». Le cadre dans lequel le débat a été inscrit, à savoir que l'administration n'est pas seule mais qu'elle interagit avec la politique et la société, est crucial. Tout aussi cruciales sont les conceptions politiques et les conceptions de la politique ou la conception de la société, comme par exemple la notion de légitimation démocratique, autour du rôle de l'administration publique et de ses rapports avec les citoyens. Ce tryptique, société- politique- administration, constitue le cadre dans lequel nous devons inscrire notre réflexion sur l'éthique et la déontologie dans l'administration publique.

J'ajouterais que les institutions constituent le contexte de l'action générale qui est fixée par des règles. C'est à ces règles que chaque institution doit sa spécificité.

* Médiateur, Professeure de Science Administrative, Département de Sciences Politiques et d'Administration Publique, Université d'Athènes.

Lorsque les règles d'une institution suivent ou subissent les règles d'autres institutions, ou lorsque les règles d'une institution se confondent avec les règles d'une autre, des problèmes surgissent. Ces éléments doivent être au cœur de l'éducation - si vous voulez de la «socialisation» - des agents de chaque institution: apprendre comment est réalisée leur fonction, quelles sont les règles qui les régissent et quel est le but de leur respect. Au-delà, les procédures de contrôle et les sanctions prennent définitivement le relais.

La conscience de la spécificité institutionnelle de la fonction publique doit guider les agents publics et forger leurs comportements. Je voudrais ici donner un exemple tout simple, peut-être banal. Dans le monde des affaires, le profit personnel est l'objectif majeur. Peut-on accuser un homme d'affaires de rechercher le profit? Mais un agent public qui recherche le profit à son poste transgresse les règles qui régissent son comportement. En d'autres termes, le fait pour un agent public d'appliquer dans son travail des règles, des comportements ou des pratiques parfaitement légitimes dans un autre secteur, est absolument inconcevable.

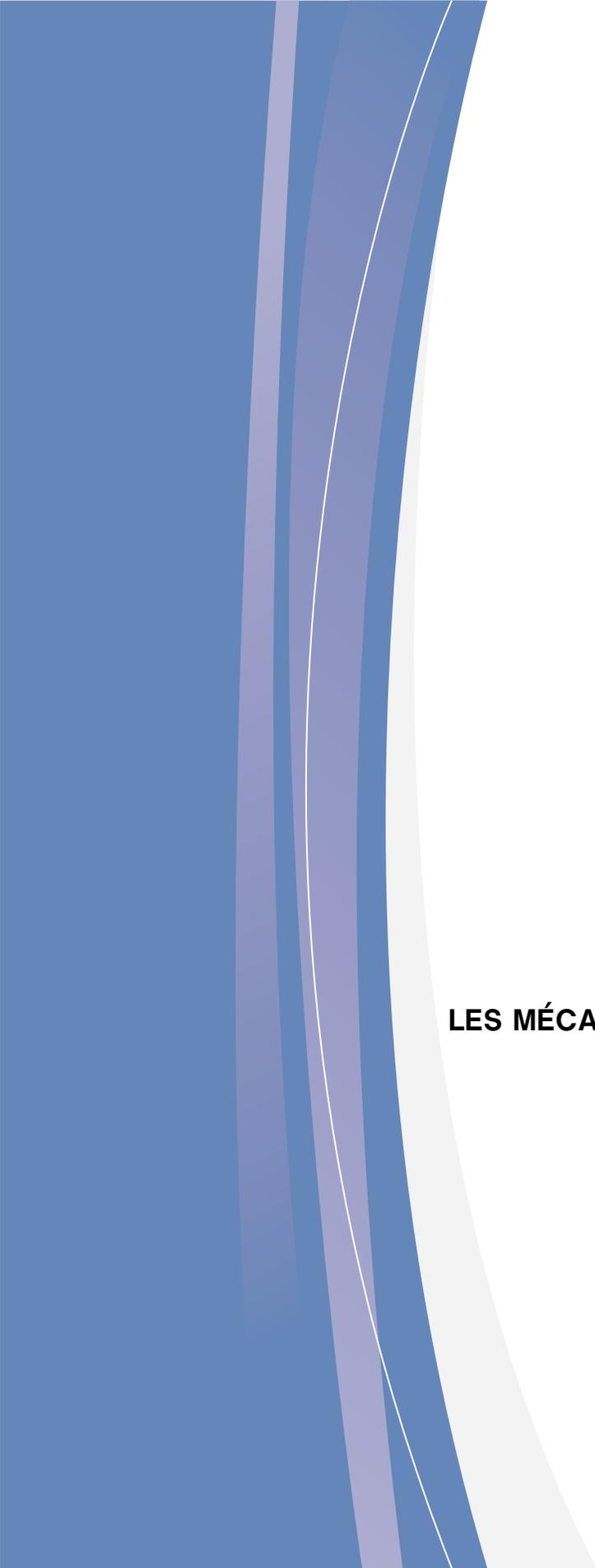
Dans cette optique, nous avons tous une grosse responsabilité quant au niveau et à la qualité de fonctionnement de nos institutions. Nous qui sommes au service d'institutions, quel que soit notre poste, nous avons notre part de responsabilité en matière du respect des règles qui régissent le fonctionnement et la mission spécifique de ces institutions. Dans la mesure où cette mission n'est pas accomplie, le vide sera comblé par d'autres valeurs et d'autres comportements, parfaitement légitimes dans d'autres secteurs. Mais le vide n'existe pas dans la nature. Pour utiliser le langage informatique, ce serait permettre le «default mode», c'est-à-dire des comportements automatiques adoptés par la société en général, qui pénètrent et corrompent nos services, minant leur mission même et déclenchant les phénomènes qui engendrent la corruption.

On ne peut laisser au hasard le fonctionnement de nos institutions. A contrario, nous avons besoin de nous contrôler et de contrôler autrui: c'est la mission suprême de tout agent de la fonction publique. Nous arrivons ici à la notion de culture administrative grecque qu'a également évoquée Monsieur Tsekos, avec toutes ses spécificités. Il ne s'agit guère d'une notion abstraite. L'organisation même de notre fonction publique explique cette culture administrative spécifique. Citons par exemple l'application (ou non...) des mécanismes de suivi et de contrôle dont le rôle est d'attester le respect de ces règles et d'appliquer les sanctions éventuelles.

C'est uniquement ainsi que l'administration publique sera au service de l'intérêt général, qui constitue d'ailleurs son but ultime. L'intérêt général est inscrit dans le contrat social que la fonction publique se doit d'appliquer.

C'est en fait ce que nous cherchons en Grèce, à renforcer cette conscience de l'intérêt général, le sentiment que les institutions opèrent non pas pour ceux qui l'encadrent (internalisation) mais parce qu'elles ont une mission à remplir (externalisation). Nous devons donc nous mettre d'accord sur certains principes de base que nous

devrons appliquer d'une manière univoque et non différente. Si nous y arriverons, le reste sera beaucoup plus simple. Vu que je m'adresse à un auditoire composé principalement d'agents de l'État, je souligne qu'il est essentiel et crucial que nous prenions conscience de notre rôle institutionnel. Ce n'est que sur cette base que nous pourrons évaluer si un comportement est déontologique ou pas.



TROISIÈME PARTIE

LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE SANCTION

1. Des garanties institutionnelles pour la promotion de l'éthique et de la déontologie dans la vie publique: le rôle de la Cour des Comptes en Grèce

*Ioannis Karkalis**

Mesdames et Messieurs, *“that a peasant becomes king does not render the kingdom democratic”* («*qu'un paysan devienne roi ne rend pas un royaume plus démocratique*»), dit un jour Woodrow Wilson, 28^{ème} président des États-Unis voulant dire par là qu'il ne suffit pas de permettre à chaque citoyen -s'il en a les compétences et sans tenir compte de son origine, de sa classe ou autre- d'occuper des postes importants, pour rendre notre système de gouvernement démocratique.

L'éthique et la déontologie, au niveau de la gouvernance publique s'obtiennent uniquement en renfonçant et en modernisant constamment les institutions. Nous devons faire en sorte que ces institutions existent et fonctionnent. C'est la chose essentielle pour que nous puissions aller vers une meilleure vie publique, un meilleur État.

Dans cette optique, plusieurs tentatives de réforme ou d'introduction de nouvelles formes institutionnelles ont eu lieu en Grèce ces dernières années. Nous disposons d'une institution liée à la naissance même de l'État grec, c'est la Cour suprême pour les finances publiques, la Cour des Comptes, avec le Service du Commissaire général de l'Etat auprès de la Cour, l'autorité suprême indépendante que j'ai l'honneur de servir.

Comme le savez déjà, tous les états, même ceux qui ne sont pas réputés pour leur démocratie, ont des juridictions de contrôle, des organismes suprêmes de contrôle. En Grèce, nous avons la Cour des Comptes qui est l'une des trois Cours suprêmes de l'ordre judiciaire grec, inspirée du modèle français. Ceci étant, la Cour des Comptes hellénique est devenue une Cour de justice suprême, les arrêts de ses chambres n'étant pas susceptibles de contrôle de la part du Conseil d'État. C'est ce que prévoit directement notre Constitution.

Je vais vous tracer en quelques lignes les compétences de la Cour des Comptes, une juridiction qui joue un rôle prépondérant dans la vie politique du pays mais qui, dans la conjoncture actuelle, pourrait jouer un rôle encore plus décisif.

Tout d'abord, la Cour des Comptes est une cour de justice, elle est organisée comme un tribunal; ce qui ne signifie pas qu'elle n'est pas dotée de structures de

* Vice Commissaire d'Etat au sein de la Cour des Comptes

contrôle. Notre Cour des Comptes travaille en étroite collaboration avec la Cour des Comptes européenne qui n'est pas une cour de justice mais une juridiction de contrôle dotée d'une organisation collégiale, ainsi qu'avec d'autres instances de contrôle qui peuvent être des tribunaux ou pas, en Europe ainsi que dans le monde entier. Elle est membre, à l'instar de toutes ces autres institutions de contrôle, d'EUROSAI (Organisation européenne des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et d'INTOSAI (Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques).

Nous avons ainsi les structures nécessaires pour coopérer avec ces institutions mais nous avons aussi une structure et une organisation juridictionnelle voulue par notre législateur convaincu de la justesse de ce choix pour mieux protéger les finances publiques en Grèce.

Les compétences de la Cour des Comptes se situent à trois niveaux: a) de contrôle, b) consultatives et c) juridictionnelles. Les trois types de compétences sont juridictionnels, son fonctionnement étant contrôlé par des corps de magistrats qui donnent également les lignes directrices des choix jurisprudentiels considérés plus judicieux à chaque cas.

Le contrôle préventif des dépenses constitue la compétence la plus ancienne, un modèle qui n'existe pas vraiment en Europe et qui se traduit par le contrôle des mandats de paiement avant le déboursement. Avant le paiement de chaque mandat, les Services du Commissaire qui sont des corps de contrôle de la Cour des Comptes composés de magistrats, exercent un contrôle sur la légalité et la régularité de tels mandats de paiement. Si on constate que la procédure suivie n'est pas légale et si le service de contrôle insiste, un contentieux est ouvert dont la solution est renvoyée devant le corps compétent de la Cour des Comptes.

Il s'agit d'une compétence très ancienne, qui devrait être élargie à des montants plus importants et non pas se limiter à des sommes négligeables, par rapport au volume des finances publiques. C'est une opinion exprimée récemment, que je partage d'ailleurs totalement. Cette compétence est néanmoins importante dans la mesure où elle protège la gestion financière. Même si ce modèle n'existe pas en tant que tel dans d'autres pays de l'Union européenne, il fonctionne assez bien chez nous jusqu'à ce jour.

Dans ce Colloque, nous parlons d'éthique et de déontologie dans l'administration publique contemporaine. De toute évidence, la gestion des finances publiques implique une dimension éthique et déontologique, ou du moins le devrait. Force est de constater qu'en ce qui concerne le type de contrôle évoqué auparavant, l'empreinte ainsi que la qualité de l'éthique et la déontologie dans la gestion publique dépendent en grande partie, voire en premier lieu, du législateur. Pourquoi? Il est important que nous comprenions bien les choses.

La procédure suivie par un paiement est surtout une procédure juridique et pas économique, comme peuvent le penser les profanes de droit financier. Si, dès lors, le législateur établit un cadre de règles de droit moins détaillé pour ces contrôles, cadre dont l'application constitue la condition *sine qua non* pour exécuter une dépense, où bien s'il n'établit pas un cadre juridique de gestion efficace, le contrôle de la bonne application de ce cadre exercé par la Cour des Comptes pendant le contrôle préventif n'empêchera pas un déboursement financier peu honnête. J'ai dit à dessein «peu honnête» car ce déboursement sera conforme à la loi mais il ne sera pas moral. La corruption pourra s'infiltrer sans que la Cour des Comptes puisse réagir, étant donné que la procédure suivie aura respecté les règles établies par le législateur en matière de gestion financière honnête. Pour parler en termes plus clairs, nous voyons ici beaucoup de similitudes avec l'incapacité du Parquet à intervenir fermement dans la poursuite de comportements blâmés par le sentiment commun de justice lorsque le législateur n'a pas établi de règles objectives claires pour considérer ce comportement blâmable comme un délit.

La deuxième procédure est le contrôle précontractuel, procédure assez récente adoptée au début par le législateur dans les années 1990 - 2000, puis introduite dans la Constitution, après la révision de celle-ci, en 2001.

Nous sommes au niveau du contrôle préventif sauf qu'ici le contrôle est directement effectué par les institutions judiciaires sur la passation de marchés, fournitures et services correspondant à des montants importants. Le conflit financier est tranché par des magistrats au niveau suprême. Le domaine des contrats de grande envergure pour la prestation de biens et de services cache évidemment de gros dangers en termes de phénomènes de corruption et, par conséquent, cette compétence se révèle un puissant outil de lutte contre la corruption.

J'ai l'honneur de travailler en tant que vice commissaire d'État au sein de la chambre compétente, la VIème chambre de la Cour des Comptes. Cette Chambre est présidée par le vice-président de la Cour des Comptes flanqué de deux conseillers maîtres et de deux maîtres des requêtes de la Cour, les conseillers avec vote décisif, les maîtres des requêtes avec vote consultatif. Le vice commissaire d'État représente le commissaire général d'État, qu'il remplace.

Le commissaire général d'État, en qualité de procureur financier général, représente l'intérêt public avec droit de recours contre l'arrêt de la chambre, s'il juge que les conditions sont réunies pour défendre l'intérêt public, il exprime conjointement son avis sur les questions soulevées et interroge les parties en litige. Je crois qu'il vaille la peine que ceux qui travaillent dans la fonction publique en général et les responsables de la gestion publique assistent au moins une fois à cette procédure pour comprendre combien tout le système mis en place contribue à parer à tout déboursement illégal des deniers publics lors de marchés publics importants de biens ou de services.

Pour saisir également ce que signifie le mot “transparence” dans l’administration publique et pourquoi il est important qu’une Cour - a fortiori une Cour suprême - ait ce rôle institutionnel, il est important que cette procédure soit publique, avec les parties en litige présentes (autorité adjudicataire, organes de supervision, personnes physiques et morales ayant un intérêt légitime).

La troisième procédure de contrôle a trait au contrôle statutaire des comptes. Lorsque l’argent a été déboursé, le dirigeant responsable doit rendre compte. Suit une procédure de contrôle complexe qui peut conduire à la disculpation du dirigeant qui gère les deniers publics ou à son inculpation, ce qui ouvre la voie judiciaire qui révélera si le dirigeant impliqué est responsable ou pas.

Les agents judiciaires et les magistrats de la Cour des Comptes participent à la procédure du contrôle répressif. Le premier stade de la vérification des comptes est effectué par les agents judiciaires de la Cour des Comptes, parfois par des agents non judiciaires, et le deuxième, le jugement de l’affaire, par les magistrats.

Parmi ses compétences judiciaires intrinsèques, la Cour des Comptes a celle de renvoyer l’affaire à l’audience, sans méconnaître que jugement est également l’avis formulé au sein du conseil sur l’écart financier constaté lors de la vérification préventive des dépenses ainsi qu’au premier stade (contrôle) de la vérification précontractuelle, que nous avons évoqué. Cette Chambre (juridictionnelle) peut être chargée de tout contentieux en matière de retraites, d’imputabilité ou de réclamations présentés par le Commissaire Général de l’État en matière de redevabilité (préjudice, fortune inexplicable etc.).

Parmi ses pouvoirs figure la lutte contre la corruption, comme en matière d’imputabilité citée plus haut, en cas d’enrichissement inexplicable après examen de la déclaration de patrimoine d’un contribuable qui est une personne physique. Par exemple, si on constate sur la déclaration de patrimoine d’un agent public l’existence d’un montant qui ne peut être justifié au regard de ses sources de revenu, le Service du Commissaire général de l’Etat auprès de la Cour des Comptes qui est la juridiction compétente chargée du contrôle des finances publiques, saisira la Chambre compétente devant laquelle l’agent concerné devra démontrer, en renversant la charge de la preuve, la source légitime de ses revenus pour être blanchi.

Cette compétence est extrêmement importante pour promouvoir l’éthique et les règles de déontologie dans la vie publique. Si nous réussissons à rationaliser le système, pour épargner les désagréments à tous ceux d’entre nous qui soumettons notre déclaration de patrimoine, la procédure pourrait donner de bien meilleurs résultats.

En ce qui concerne les deux pouvoirs d’avis de la Cour des Comptes, je vais me limiter à citer uniquement le Rapport annuel de la Cour des Comptes ainsi que le Rapport sur le Budget et le Bilan de fin d’année. Il s’agit de deux compétences importantes qui ont, à l’étranger, leur véritable dimension institutionnelle, vu qu’elles constituent le

point de départ du dialogue politique et social sur les questions touchant aux finances publiques. Il faut qu'en Grèce, également, nous comprenions bien que le Rapport annuel de la Cour des Comptes et le Rapport sur le Budget et le Bilan annuel peuvent et doivent constituer un élément de développement du dialogue et un paramètre décisionnel essentiel au niveau institutionnel, reconnu par tous les agents impliqués dans la gouvernance démocratique. Je crois qu'en France, ce système fonctionne beaucoup mieux. Mais ici aussi nous sommes sur la bonne voie. Il suffit de bien saisir que la Cour des Comptes, en tant que contrôleur extérieur indépendant, représente une garantie institutionnelle d'impartialité et d'objectivité, qui constate simplement mais ne prend pas parti. L'évaluation des faits constatés, le dialogue et la réflexion engagée à la recherche de solutions est quelque chose de tout à fait différent.

Pour conclure, je voudrais souligner que la Cour des Comptes et le Service du Commissaire général de l'Etat auprès de la Cour, en tant qu'autorité judiciaire indépendante qui l'épaula par ses compétences au niveau de l'engagement des poursuites, se modernisent constamment par l'adoption d'outils modernes de contrôle des finances publiques. Je voudrais juste rappeler, par exemple, que la VIe Chambre de la Cour des Comptes dont j'ai l'honneur d'être le vice-commissaire d'État, peut s'enorgueillir aujourd'hui de rendre ses décisions endéans trente jours à compter de la délibération de l'affaire et qu'elle fixe immédiatement le jour de l'audience pour chaque affaire dont elle est saisie. Nous parlons ici d'affaires extrêmement importantes, particulièrement difficiles à traiter. J'estime qu'il s'agit d'une réussite majeure, à une époque où la Grèce - parmi d'autres pays - est condamnée par la Cour de Strasbourg pour des retards lorsque cette même Cour de Strasbourg est impuissante à rendre justice dans les délais imposés aux autres tribunaux.

Qu'à cela ne tienne, la Cour des Comptes a réussi à le faire grâce, d'une part, à une bonne organisation et à une infrastructure matérielle moderne dont nous nous sommes dotés au cours de ces dix dernières années, avec un système informatique intégré que nous sommes en train de mettre à jour pour accomplir d'autres pas en avant et, de l'autre, à d'excellentes ressources humaines et des liens de coopération que nous avons et que nous souhaitons avoir avec d'autres Cours ainsi qu'avec les administrations contrôlées. Un fait remarquable que nous devons souligner ici est que les deux Cours supérieures de droit public, la Cour des Comptes et le Conseil d'État, sont particulièrement prudentes eu égard aux questions jurisprudentielles susceptibles de créer un positionnement différent sur une affaire commune. Espérons que, dans les années à venir, le positionnement des institutions et de chacun d'entre nous puisse aboutir à des résultats encore meilleurs.

2. Codes déontologiques et gestion des conflits d'intérêts: pour une meilleure gouvernance des administrations

*Lionel Benaïche**

Nous avons en France, des mécanismes de contrôle qui sont rôdés, nous avons le contrôle administratif, hiérarchique, nous avons des textes sur lesquels s'appuient ces contrôles. Nous avons, pour les agents publics, le statut général de la fonction publique, statut voté en 1945 au sortir de la deuxième guerre mondiale et ce statut contient l'essentiel des droits, devoirs et obligations des fonctionnaires.

Les obligations des fonctionnaires sont textualisées et affinées par la loi, par d'autres textes, des règlements, des circulaires, des notes, des directives internes à l'administration. Nous avons des garanties en ce qui concerne la réalisation de ces contrôles par l'autorité hiérarchique. Cela se fait sous forme d'une procédure disciplinaire qui obéit à des principes rigoureux. Il faut que l'administration ait constaté une violation des obligations imposées à l'agent, cela peut être une violation du devoir de réserve, une violation du secret professionnel auquel ces agents sont astreints, cela peut être aussi une violation d'une obligation de désintéressement, c'est-à-dire que le fonctionnaire ne peut pas détenir des intérêts dans une entité publique ou privée tierce qu'il est chargé de contrôler ou avec laquelle il entretient des liens directs ou indirects ce qui rend le contrôle parfois difficile.

La violation de ces obligations peut entraîner, c'est au Procureur de la République d'en décider, une faute pénale et d'apprécier la suite à donner. Cette faute disciplinaire n'est pas définie de manière stricte. Il n'y a pas de texte c'est une conception assez large, c'est la jurisprudence administrative voire pénale parfois, qui en délimite les contours. Elle n'est pas définie contrairement à la faute pénale qui est une transgression beaucoup plus importante; or, la transgression pénale doit être prévue par un texte. On ne peut pas utiliser la voie pénale si aucun texte ne le prévoit. Nulle peine sans texte, c'est le principe fondateur du droit pénal qui est un droit d'interprétation étroite. On ne peut pas aller au-delà de ce qui est écrit et on ne peut pas interpréter ni raisonner par analogie. Nous avons une procédure disciplinaire qui peut se mettre en jeu. Elle obéit à certaines formalités, les garanties de l'agent sont protégées, certains droits lui sont conférés, le droit d'avoir accès à son dossier, le droit de formuler des observations sur les remarques consignées par sa hiérarchie, le droit de recourir contre la décision elle-même en cas de désaccord.

* Secrétaire général du Service central de prévention de la corruption, Ministère de la Justice.

Il faut dire également que cette faute disciplinaire peut se cumuler avec la faute pénale, civile ou administrative. C'est un principe de cumul de sanctions. L'autorité disciplinaire est totalement indépendante de la juridiction pénale. Il peut avoir coexistence de deux décisions parfois même contradictoires, on peut avoir une sanction disciplinaire alors même que le fonctionnaire a été relaxé au pénal. Il suffit d'une seule condition pour que la condamnation intervienne, c'est que la matérialité des faits ait été constatée par la juridiction pénale. A partir de là on peut poursuivre au plan disciplinaire.

Les transgressions déontologiques constituant également une faute pénale sont plus fréquentes qu'on ne le croit. La violation du secret professionnel constitue une faute pénale sur des conditions énumérées par le code pénal. L'administration a la possibilité d'engager des poursuites pénales. Cette procédure se fait par la transmission au procureur de la République d'un signalement, en général de la procédure disciplinaire contenant la qualification pénale des faits reprochés à l'agent. Cette procédure est reçue par le procureur de la République, qui peut changer la qualification s'il le souhaite, il est l'autorité judiciaire, qui maîtrise et déclenche l'action publique. Il peut modifier la qualification et la juridiction saisie de ces faits, il peut le faire par la suite, c'est provisoire, la qualification est une étiquette juridique que l'on pose sur un fait à un moment donné, mais il est bien évident que ces faits peuvent varier au fil de l'enquête ou de l'instruction, donc il est tout à fait normal de pouvoir réviser cette étiquette pénale.

Le procureur de la République peut décider d'ouvrir une enquête ou de désigner un juge d'instruction pour instruire sur ces faits, il peut également décider de classer sans suite et de le signaler à l'administration qui est libre de poursuivre ou non. Elle peut condamner disciplinairement alors même que le procureur a classé sans suite sur un plan pénal. Ce sont les particularités du contrôle disciplinaire.

Ce que je voulais vous dire concernant le Service central de prévention de la corruption (SCPC), et qui vous concerne, c'est que nous sommes une autorité placée auprès du garde des Sceaux, ministre de la justice, nous ne sommes pas statutairement une autorité administrative indépendante mais nous avons, dans les faits, une indépendance intellectuelle totale. Nous avons été créés par une loi de 1993 sur la prévention de la corruption. C'est une loi qui a été votée en France sous la pression d'un nombre important d'affaires de corruption. C'est la période politique que l'on a appelée celle des «affaires», il s'agissait principalement de financements de partis politiques par le biais de fausses facturations ou par le biais de bureaux d'étude auxquels ces partis étaient liés. Cela a été une des premières affaires importantes de corruption soulevées en France et traitées par les juges.

Nous sommes une structure interministérielle, c'est-à-dire que nous travaillons avec l'ensemble des corps de l'État, ce qui nous permet de garantir cette multidisciplinarité.

Il nous faut en effet additionner les expertises en matière de détection de façon à faire les diagnostics les plus affinés possibles. Nous sommes totalement indépendants et nous avons un pouvoir de conseil et de dire la norme, auprès des nombreuses autorités administratives ou des hauts fonctionnaires, des Présidents d'établissements publics, des présidents d'université, d'agences de sécurité sanitaire, de santé, auprès de ministres qui peuvent également nous saisir pour avis. Nous formulons un avis sur la base du dossier qui nous est transmis en matière de faits de corruption ou assimilés (trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, concussion, favoritisme, toutes les infractions liées à la passation des marchés publics; ce n'est pas une infraction massive mais elle existe).

Nous sommes donc une structure de conseil, d'expertise; nous rendons un avis à toutes les autorités administratives et aussi aux autorités judiciaires. Au-delà du concours que nous pouvons apporter aux autorités judiciaires nous sommes une autorité pluridisciplinaire, étatique, nous sommes au service des administrations publiques, au service du public.

Dans cet avis nous ne nous prononçons pas sur la culpabilité. Nous ne disons pas «l'affaire est constituée», nous ne désignons pas les responsables, nous indiquons simplement si, dans le dossier, existent des facteurs de corruption, des risques de corruption. Nous le disons de façon contradictoire. Nous rédigeons une note pratique que nous joignons au dossier aussi bien lorsque nous rendons des avis à l'autorité administrative, aux préfets. Nous avons une loi importante depuis 1982-1983 qui a introduit un niveau de décentralisation dans le pays, cette loi qui était souhaitée par de nombreux gouvernements pour aller plus loin.

C'est une politique positive, mais qui a généré, du fait de la formation insuffisante des élus locaux, des personnels des collectivités locales et territoriales qui se sont trouvés confrontés à des opérateurs publics, certaines imprudences et fautes. Alors qu'ils n'avaient jamais été dans de telles situations jusqu'alors, ils se sont retrouvés à devoir dialoguer avec des opérateurs privés du bâtiment ou des télécommunications. Le rapport de force en termes de négociations était manifestement inégal. Lorsque nous sommes consultés par ces autorités, nous rendons un avis écrit que nous introduisons dans le dossier afin de pouvoir assurer le principe du contradictoire et que la défense puisse avoir accès à ces notes lors de l'audience si le dossier y arrive.

Je suis un très ancien magistrat, je suis entré dans la fonction publique il y a 35 ans, au ministère des finances, j'étais inspecteur des impôts. J'ai fait l'Ecole nationale des impôts, j'ai fait l'Ecole de la magistrature, je n'ai jamais entendu parler au cours de ces formations ni même après, de déontologie ou de conflits d'intérêts. Nous étions dans une période de totale ignorance en matière de conflits d'intérêts, il y a une vingtaine d'années. Les affaires et les problèmes ont été induits par cette décentralisation qui a mis les maires ou exécutifs des collectivités territoriales face au secteur

privé et d'autre part, nous n'avons pas eu de réglementation du cumul des mandats, nous avons eu une succession d'élus qui ont cumulé leurs mandats et qui se sont retrouvés dans des situations à risques et qui ont parfois débouché sur des infractions pénales.

Depuis cette période, les choses ont beaucoup changé parce que nous sommes entrés depuis la fin des trente glorieuses, dans une période de crise économique successive, une période d'incertitude liée à un environnement induit par l'intégration européenne. Cela a été quelque chose de difficile à vivre dans le domaine administratif et judiciaire.

D'autre part les citoyens, dans une période de prospérité, peuvent peut être accepter certains contournements de la norme, certains illégalismes, certains arrangements. Ces manipulations, contournements de la loi ne sont plus tolérés dans une période qui est marquée par ces divers courants de crise. Ce n'est plus possible car les citoyens sont exaspérés. Nous recevons des témoignages de citoyens qui dénoncent des faits et qui se sentent complètement impuissants, consternés face à ce qu'ils croient être des dérives conséquentes et qui nous font part de l'impuissance des services de l'État à poursuivre ces faits de corruption. Ce n'est pas tolérable pour le citoyen de voir grandir ce sentiment d'impunité, cet écart entre le droit énoncé dans les textes et celui mis en pratique.

C'est pour ça que nous avons connu une pénalisation des procédures administratives dans tous les domaines, environnement, santé, l'affaire du sang contaminé. Faute de réponses administratives adéquates, faute de réactivité des administrations, les citoyens ont utilisé la voie pénale. En déposant plainte, en se constituant partie civile, ils ont facilité l'ouverture d'instruction judiciaire, en faisant en sorte que ces faits soient instruits par un juge indépendant, et ont, par cette voie, pu nommer des responsables, les citer en raison de leurs actions, négligences. Il s'agit tantôt de faits de caractère non intentionnels mais aussi de faits de nature intentionnelle (malversations, détournements de fonds publics, corruption).

En nommant les responsables ils ont pu réaliser une catharsis, voir contribuer à ce que le sentiment d'impunité s'atténue puisque les personnes étaient désignées nommément par la justice comme présumées responsables. Ce n'est pas parce que l'on est mis en cause par la justice qu'on est coupable, il y a une présomption d'innocence. Mais c'était une manière de mettre en relief les carences de l'administration et essayer de contrer certaines manœuvres provenant souvent des collectivités locales, territoriales et aussi de certains secteurs de l'État.

La réaction à ce mouvement a été cette pénalisation qui n'est pas une solution, car on ne peut pas utiliser l'appareil répressif de l'État. Pour cela, les fautes professionnelles appellent des sanctions professionnelles. Ce débat a eu le mérite de faire réfléchir à la façon dont l'administration répondait aux manquements à la probité, et dans ce

domaine il y avait peu de réponses. Sur les faits de petite corruption administrative il y avait une certaine tolérance qui était servie par l'acceptabilité sociale relativement grande de ce genre de pratiques. On a pu voir naître, à l'occasion de ces débats, les réactions positives de certaines administrations ou établissements publics, lassés de ces pratiques déviantes.

La déontologie ou la gestion des conflits d'intérêts a été l'une des clés d'entrée pour essayer d'introduire plus de gouvernance, plus de réactivité dans les administrations, de promouvoir un autocontrôle collectif avec la participation du secteur privé et du secteur public. Nous avons participé à la rédaction de codes déontologiques ou de chartes listant, pour chaque catégorie d'agent, les différentes situations à risque, risques liés à l'organisation du service, à la pluralité de fonctions, risques liés aux contacts avec les interlocuteurs extérieurs. On a pu établir une première jurisprudence s'agissant des repas, des cadeaux, des invitations sportives; cela se pratique encore beaucoup, les entreprises ont des tribunes dans différents stades, Stade de France, Roland Garros et on invite les fournisseurs mais aussi parfois certains hauts fonctionnaires chargés de la gestion de ces marchés.

Grâce à cette codification métier par métier, nous avons pu introduire ces notions déontologiques par le biais de codes et aussi sous l'effet des préconisations d'organisations internationales. La convention de l'ONU contre la corruption, la convention de l'OCDE de 1997, les conventions pénales et civiles du Conseil de l'Europe, nous imposent de mettre en place des codes déontologiques mais aussi, pour accompagner et faire vivre ces codes, des dispositifs d'alerte et la gestion des conflits d'intérêt avec l'instauration d'une déclaration publique d'intérêt. On a vu que toutes ces possibilités ont débouché sur une prise de conscience véritable de l'importance du conflit d'intérêt et de la nécessité de réguler le conflit d'intérêt, faute de quoi nous arriverions à des faits plus graves de corruption ou de trafic d'influence.

3. Contrôle disciplinaire et renforcement de l'éthique et de la déontologie: le rôle institutionnel de l'Inspecteur Général d'Administration Publique

*Leandros Rakitzis**

Le non-respect de la légalité d'abord et le manque de transparence ensuite conduisent, avec une précision mathématique, à la mauvaise gestion et à la corruption. Le principe de légalité est le principe fondamental du Droit public et constitue le socle sur lequel reposent les activités, le fonctionnement, les actions de l'administration. Selon le principe de la légalité, l'action de l'administration publique est régie non seulement par la loi, comme d'ailleurs l'implique l'origine étymologique du terme «légalité», mais par un ensemble de règles de droit. En particulier par les règles de droit national, par les directives de l'UE qui ont été transposées dans la législation nationale et par les conventions internationales qui ont été ratifiées. Bien sûr, nous devons ajouter le Code de bonne conduite des agents publics élaboré par le ministre de la Présidence de l'époque. Ce code fournit les lignes générales sur le comportement que doit adopter chaque agent de l'État envers les citoyens, mais il n'a pas été ratifié, il ne possède donc pas la puissance d'une loi, il a la simple valeur d'une circulaire à caractère général.

Il va de soi que le non-respect de la légalité doit entraîner les conséquences pénales et disciplinaires appropriées aux manquements commis. Cela a surtout été défini par les dispositions des articles 232^a et 259 du Code pénal et 107 du Code du Service Public mais aussi par d'autres codes précédents qui, se basant sur la riche jurisprudence des Conseils régionaux, des tribunaux administratifs et du Conseil d'État, définissent les manquements disciplinaires relevant d'un comportement inapproprié des agents publics dans l'exercice de leur fonction ou dans leur vie privée. Je pense qu'en étudiant minutieusement cette jurisprudence, on pourrait établir un code éthique et de déontologie, pour ne plus avoir de constructions juridiques abstraites mais bien des exemples concrets de comportements inappropriés qui nous permettraient de fixer, a contrario, le comportement approprié.

Au-delà du non-respect de la légalité, d'autres facteurs d'ordre général sont à l'origine des phénomènes de mauvaise gestion ou de corruption ou les fomentent. Les voici:

a) Les obstacles posés par la bureaucratie, les nombreuses compétences floues ou superposées, l'existence de multiples règlements dont beaucoup sont adoptés ad hoc,

* Inspecteur général d'Administration Publique.

b) le pouvoir sans limite confié aux responsables décideurs, exercé dans la plupart des cas sans aucun discernement et limites logiques mais uniquement dicté par la volonté politique,

c) le manque de transparence, c'est-à-dire l'absence de règles précises ou la non application de celles-ci, qui empêche l'accès des citoyens et des ONG aux informations qu'ils pourraient utiliser dans le cadre du contrôle social de l'administration publique,

d) l'absence de contrôle préventif et la lenteur du contrôle répressif,

e) la lenteur de la justice et l'incapacité des tribunaux à imposer la loi.

Il serait très intéressant de voir le nombre de décisions du conseil disciplinaire qui ont été annulées par les tribunaux administratifs, combien par le Conseil d'État et combien ont été retenues. Les arrêts en annulation sont au moins la moitié en cas de licenciements définitifs au titre de l'absence de motifs, ce qui signifie que les membres des conseils disciplinaires nécessitent de formation en production de décisions motivées.

f) La large impunité disciplinaire dont bénéficient les agents et les organes publics qui a engendré parmi ceux qui commettent ces manquements un sentiment de permissivité.

Je voudrais m'arrêter un instant sur ce point car sans une justice pénale, politique et disciplinaire irréprochable, un État de droit est impossible. Une justice rapide est le fondement même du bon fonctionnement d'un État de droit. Pour ce faire, certaines mesures innovantes doivent être prises en direction d'une justice meilleure, mais ce que nous devons surtout faire c'est changer les mentalités pour que les magistrats et agents appelés à agir en tant que juges disciplinaires, aient conscience de l'importance de leur mission, faisant fi de toutes leurs autres identités, syndicats, amitiés, partis politiques et des pressions éventuelles auxquelles ils sont soumis.

Afin de réduire ce phénomène généralisé d'impunité des agents, des fonctionnaires et des organes de l'administration publique, des changements s'imposent au niveau du cadre institutionnel du droit disciplinaire. Signalons de manière indicative:

- Séparation des conseils disciplinaires par rapport aux Conseils de service et changement de leur composition.

- Renforcement du rôle des Conseils disciplinaires de second degré et changement de leur composition.

- Droit disciplinaire rapide avec renvoi direct devant les Conseils de service lorsque les manquements disciplinaires sont conjointement des délits pénaux.

- Accélération des délais de la procédure disciplinaire sous la responsabilité des Conseils de service.

- Accélération des procédures et des délais de jugement par les Cours pénales dans le cadre des affaires de corruption. Une loi existe déjà avec une perspective positive et une circulaire du Ministère Public de la Cour de Cassation.

- Allongement des délais de prescription en cas de manquements disciplinaires.

Mais il faut, surtout, que disparaisse la néfaste «solidarité corporatiste ou entre confrères», qui ne pourra survenir que si les membres du Conseil ne sont issus ni du même service ni du même lieu d'origine que l'agent concerné.

La mission de l'Inspecteur général d'Administration publique est la suivante:

- a) assurer un fonctionnement régulier et efficace de l'administration publique,
- b) surveiller et évaluer le travail des organismes de contrôle de l'administration publique et
- c) repérer les phénomènes de corruption et de mauvaise gestion.

L'action de l'Inspecteur général d'Administration publique est déclenchée d'office ou après dénonciation faite par des personnes physiques ou morales, ou à l'occasion d'un rapport ou compte-rendu d'une inspection de contrôle par des organismes de contrôle préposés ou l'Inspection de l'administration publique. Les actions de l'Inspecteur général d'Administration publique ne sont pas uniquement inscrites dans la loi. C'est à son jugement discrétionnaire, et selon les circonstances, qu'il choisira de faire jouer l'outil plus approprié à la poursuite de sa mission. Pour remplir cette mission complexe, le législateur a également fourni à l'Inspecteur général d'Administration publique des compétences disciplinaires.

Conformément aux dispositions en vigueur, il peut engager lui-même ou par le biais de ses assistants ou les Inspecteurs spéciaux de son Bureau ou les organes compétents des autorités évoquées au premier alinéa de l'article précité, une Enquête Administrative Assermentée (EDE) et, dans tous les cas, exercer ou ordonner une poursuite judiciaire ou la prise d'autres mesures administratives.

Il peut, aussi, opposer une exception contre toute décision prise par les organes disciplinaires des autorités citées au premier alinéa et renvoyer:

- a) Devant l'organe disciplinaire immédiatement supérieur les affaires tranchées par un organe disciplinaire de rang inférieur,
- b) Devant le conseil disciplinaire de second degré les affaires tranchées pour lesquelles le Conseil de service de l'administration concernée n'a pas fait appel.

Dans les deux cas, s'appliquent pour le reste les dispositions du Code des agents publics ou les dispositions pertinentes en vigueur à chaque fois.

L'Inspecteur général d'Administration publique peut également saisir le Conseil d'État de toutes les affaires jugées par les conseils disciplinaires des administrations citées au premier alinéa au regard des manquements disciplinaires qui impliquent la peine du départ définitif ou de l'abaissement d'échelon ou saisir la Justice administrative d'appel de toutes les autres affaires jugées par les organes disciplinaires ou à un seul membre. Le délai pour l'exercice de ces oppositions et appels commence à la date de la notification obligatoire des sanctions disciplinaires à son Bureau.

La compétence disciplinaire de l'Inspecteur général d'Administration publique

s'étend également aux médecins du Système National de Santé (les hôpitaux), aux professeurs de l'Enseignement supérieur et des Instituts des Hautes Etudes de Technologie, au personnel du secteur public ayant un contrat à temps indéterminé ainsi qu'à celui des services publics au sens large.

Par une circulaire (numéro de prot. ΔΙΔΑΔ/Φ58/267/4169/13-02-08), le ministère de l'Intérieur a distribué aux services publics la disposition de loi concernant les compétences disciplinaires de l'Inspecteur général d'Administration publique ainsi que leur obligation de notifier à son Bureau toutes les décisions disciplinaires, rappelant que toute omission de notification constitue un manquement disciplinaire.

En outre, avec les dispositions spéciales concernant les pouvoirs disciplinaires de l'Inspecteur général d'Administration publique, le Code national des Agents civils de la fonction publique et des Agents de personnes morales de droit public, ratifié par la L. 3528/07 ainsi que du Code des agents des collectivités locales et des communautés, ratifié par la L.3584/07, l'Inspecteur général d'Administration publique est désormais cité expressément comme l'organe disciplinaire de l'administration publique.

L'objectif de la participation de l'Inspecteur général d'Administration publique dans la procédure disciplinaire avec son pouvoir d'opposer des exceptions devant un tribunal de rang immédiatement supérieur, donne plus d'efficacité au droit disciplinaire et réduit la possibilité de contourner la peine disciplinaire infligée ou que l'agent qui se rend coupable d'un manquement disciplinaire reste impuni. Assurer que le droit disciplinaire soit exercé est une condition sine qua non pour le fonctionnement efficace de l'administration publique.

En outre, grâce aux pouvoirs disciplinaires attribués à l'Inspecteur général d'Administration publique, il est désormais plus facile de faire le rapprochement entre les conclusions et les comptes-rendus d'inspection et de contrôle sur les manquements disciplinaires des agents avec la procédure disciplinaire et les décisions disciplinaires des organes disciplinaires compétents, et, partant avec les sanctions infligées. Ce rapprochement devient essentiel pour une correcte application de la disposition de l'article 14 §3 de la L.3345/05, selon laquelle, si dans les conclusions et les comptes-rendus d'inspection et de contrôle, on constate un manquement disciplinaire par un agent de la fonction publique, les organes disciplinaires compétents s'engagent à exercer la sanction disciplinaire relative.

L'Inspecteur général d'Administration publique peut également engager lui-même ou ordonner une procédure disciplinaire contre des agents d'administrations publiques. L'objectif poursuivi par cette disposition est le démarrage rapide de la procédure disciplinaire et sa conclusion sans entraves, en particulier lorsqu'il ressort des inspections, des contrôles, des vérifications et des recherches entreprises par l'Inspecteur même ou par les Corps ou les Services d'inspection et de contrôle que des manquements disciplinaires ont bien été commis.

Déjà, dans le passé, l'Inspecteur général d'Administration publique, dans le cadre de son rôle institutionnel, participait à la procédure disciplinaire, pour la rendre plus rapide et efficace. En particulier, eu égard à la surveillance de l'action des Corps et des Services d'inspection et de contrôle et des contrôles effectués par ceux-ci ainsi que de la matérialisation des propositions contenues dans les conclusions et les comptes-rendus d'inspection et de contrôle, l'Inspecteur général est informé de la marche des sanctions disciplinaires et pénales prises à l'encontre de fonctionnaires ou d'organes publics au cas où des manquements ou des violations ont été constatés.

La nécessité que les organes pertinents complètent la procédure disciplinaire afin que les responsabilités soient attribuées et les sanctions disciplinaires soient infligées devient désormais impérieuse non seulement en application des dispositions disciplinaires pertinentes et des principes de bonne administration mais aussi de la disposition de loi du par.7 de l'article 14 de la L.3345/05.

Cette disposition prévoit le renvoi des agents auxquels on reproche des manquements disciplinaires, constatés par des rapports d'inspection et de contrôle, ainsi que le jugement impératif de ces affaires (compétence liée), ce qui rend impossible la non-exécution de la poursuite judiciaire. Il a été observé que, souvent, les organes disciplinaires compétents des administrations publiques ne complètent pas la procédure disciplinaire comme ils le devraient conformément à la disposition susmentionnée. Ils répondent qu'après examen ultérieur et à leur avis, les conditions ne sont pas réunies pour soumettre à un examen de contrôle disciplinaire les agents concernés. L'affaire est ainsi classée.

Le résultat de cette pratique est d'annuler, dans les faits, sur le plan des responsabilités relatives, le contrôle effectué par les Corps et les Services d'inspection et de contrôle. L'Inspecteur général informe constamment, par écrit, les administrations qui ne procèdent pas à un contrôle disciplinaire des agents concernés qu'elles ont l'obligation de le faire conformément à la disposition susmentionnée et que la décision de ne pas exécuter un contrôle disciplinaire doit être révoquée.

Une bonne partie de la participation de l'Inspecteur général à la procédure disciplinaire concerne son action sur l'ouverture ou l'accélération de la procédure disciplinaire, soit après des conclusions ou des rapports d'inspection et de contrôle des Corps et des Services d'inspection et de contrôle, constatant l'existence de manquements disciplinaires, soit après renseignements du Service des Affaires intérieures de la Police hellénique concernant l'arrestation d'agents, de fonctionnaires ou d'organes publics au motif de délits de nature pénale, ou après notification, par les Ministères de Tribunal de Première Instance, de l'ouverture de poursuites pénales contre ceux-ci conformément aux dispositions de la L.3528/07.

Dans tous ces cas de figure, l'Inspecteur général demande aux organes discipli-

naires compétents de ces administrations d'engager immédiatement ou d'accélérer la procédure de contrôle disciplinaire des agents impliqués et de prendre les mesures administratives prévues au cas par cas (suspension etc.).

Le manquement disciplinaire le plus fréquent auxquels s'exposent les agents publics concerne les fautes professionnelles par rapport au Code des agents publics ou du Code pénal, qui cachent souvent un comportement incompatible avec les dispositions de l'article 107 du Code des agents publics. Ces deux infractions peuvent se cumuler mais le problème naît lorsqu'on reproche uniquement une faute professionnelle car le Conseil de discipline ne peut recevoir ce cumul puisque l'agent ne s'est pas aussi rendu coupable d'un comportement incompatible: il peut néanmoins modifier l'accusation.

Les manquements disciplinaires sont brièvement décrits dans le Code des agents publics: les notions comme "infraction des règles d'éthique et de déontologie" peuvent néanmoins uniquement être utilisées comme notions juridiques complémentaires pour définir ce qu'est un comportement indigne d'un agent public, car avec la rapidité des changements de nos comportements et de nos coutumes il est risqué de définir par la loi de telles notions, facilement dépassées par les événements. D'ailleurs, les règles de comportement changent avec le temps et selon la couche sociale. En tout état de cause, les règles éthiques et de déontologie doivent correspondre à celles des membres du Conseil de discipline.

4. La conformité de l'Administration publique aux règles éthiques, objet des mécanismes de contrôle et de l'imposition des sanctions

*Christos Douhanis**

Nombreux sont les mécanismes de contrôle de la légalité des actes administratifs. L'exercice du recours administratif est peut-être le mécanisme essentiel. Le recours administratif déclenche le contrôle de l'acte administratif de la part de l'organe compétent, mais le contrôle peut également s'effectuer d'office. Quel que soit le mécanisme de contrôle mis en place, celui-ci pourrait s'étendre aussi à l'infraction des règles éthiques de la part de l'Administration, à condition, toutefois, que l'infraction rende l'acte administratif concerné illégal. Mais est-ce qu'un acte administratif exercé en violation de règles éthiques est illégal? Nous devons rechercher la réponse dans des notions et des principes, qui relèvent du droit public, étant donné que la jurisprudence du Conseil d'Etat exclut l'application de notions relevant du droit privé, comme celle de l'abus de droit, énoncé à l'article 281 du Code Civil, ainsi que toute notion apparentée.

La violation des règles d'éthique lors de l'exercice de l'activité administrative est envisagée notamment sous l'optique de la violation du principe de la bonne administration qui, comme admis, constitue une infraction à la loi. Néanmoins, le contenu même du principe de bonne administration n'est pas toujours clair. Il ne s'agit pas de l'éthique d'une couche ou d'un groupe social spécifique; il ne découle pas non plus d'une vision politique, religieuse ou idéologique déterminée. Il s'agit d'une règle générale de droit à portée normative, qui concerne l'ensemble social, dont elle résume les conceptions en termes d'éthique, telles qu'elles découlent des conditions sociales dominantes. Par conséquent, la difficulté de délimiter in abstracto la notion du principe de bonne administration est très facile à comprendre. En revanche, la violation du principe de bonne administration est très souvent perçue intuitivement.

En d'autres termes, il est beaucoup plus facile pour l'organe de contrôle de constater qu'un acte administratif déterminé a enfreint les conceptions d'éthique en vigueur et, partant, le principe de bonne administration. Il est généralement difficile de circonscrire a priori le principe de bonne administration, de définir en d'autres termes avec précision le cadre «moral» que l'Administration publique ne peut dépasser. Mais il est facile de constater qu'un acte administratif déterminé, dans les conditions, dans lesquelles il a été émis, a dépassé ce cadre. Dans ce cas de figure, l'acte est illégal et

* Maître des requêtes au Conseil d'Etat.

l'organe administratif, dont la compétence relève du contrôle de sa légalité, procède à son annulation à ce titre.

Ce mécanisme ne fonctionne pas, dans la pratique, aussi souvent que l'on le souhaiterait; il ne fonctionne presque jamais, lorsqu'il s'agit d'actes administratifs réglementaires. Pour les actes administratifs de cette catégorie, c'est-à-dire ceux qui n'appliquent pas une norme impersonnelle dans un cas individuel, mais instituent une règle eux-mêmes sur la base d'une délégation législative attribuée à l'administration par la loi formelle en vertu de l'article 43 de la Constitution, la jurisprudence considère qu'ils sont contrôlés uniquement par rapport au respect des limites de la délégation législative et à leur conformité aux règles de droit supérieur à la loi formelle (le droit de l'Union européenne, la Constitution, le droit international, etc.). Bien sûr, un acte réglementaire peut être examiné par rapport à une violation d'autres principes généraux de droit, liés au principe de bonne administration, comme, par exemple, le principe de proportionnalité, dont on reconnaît qu'il est consacré par la Constitution, ou bien le principe de la confiance légitime des citoyens envers l'Administration publique; néanmoins, l'annulation d'un acte administratif réglementaire à cause de la violation du principe de bonne administration, en tant que telle, est impossible avec la jurisprudence actuelle. Par conséquent, un acte administratif réglementaire qui institue des règles, ne dépassant pas le cadre de la délégation législative, et qui ne violent pas une règle de droit de rang supérieur, n'est pas annulé pour violation du principe de bonne administration.

En vue de ce qui précède, le principe de bonne administration semble régir l'activité de l'Administration publique uniquement dans la mesure où il s'agit d'actes administratifs individuels. Mais, même pour ces actes on considère que ce principe ne porte pas atteinte aux dispositions explicites de la loi formelle. La règle jurisprudentielle se réfère surtout au cas où l'acte administratif, qui fait l'objet du contrôle de légalité, est émis en fonction d'une disposition de la loi, qui prévoit une compétence liée pour l'organe administratif en question. Dans ces cas, la jurisprudence rejette, à des exceptions rares, les arguments d'annulation avancés au motif que l'acte individuel concerné, dans les conditions existantes lors de son édicition, constitue une infraction au principe de bonne administration et est, pour cette raison, illégal.

Le rejet de tels arguments d'annulation se fonde sur l'idée que, lorsque la loi elle-même impose à l'Administration d'émettre un acte individuel avec un certain contenu, il n'existe pas de champ d'application du principe de bonne administration, dont la mise en œuvre n'aurait d'autre effet que de neutraliser les dispositions de la loi. Ce qui fait que les actes administratifs individuels, édictés par compétence liée, ne rentrent pas, en règle générale, dans le champ d'application du principe de bonne administration.

Citons deux exemples de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui aideront à comprendre ce qui précède. Le premier exemple met en évidence la règle; il est tiré

de la jurisprudence relative aux litiges, qui naissent d'actes administratifs individuels édictés en application de la législation forestière. Tel est le cas d'un acte, par lequel est décidé le reboisement d'un terrain, dont la végétation a été détruite par un incendie ou autrement. Les moyens d'annulation comme quoi cet acte est contraire aux principes de bonne administration et de la confiance justifiée du citoyen envers l'Administration, étant donné que, par exemple, les organes administratifs compétents, par leur comportement, ont encouragé chez l'administré la conviction erronée qu'il pouvait exploiter ce terrain à son gré, parce que celui-ci ne constituait pas une forêt et n'était pas soumis aux contraintes de la législation forestière, sont régulièrement rejetés au motif que l'Administration était dans l'obligation de décider le reboisement du terrain forestier détruit, ne disposant d'aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard, et que, par conséquent, il ne peut pas être question de violation du principe de bonne administration.

Cette règle jurisprudentielle n'est pas, pour autant, inflexible. Un exemple éloquent d'exception à cette règle vient de litiges, qui naissent à propos de l'application de la législation sur la sécurité sociale. Il a été jugé que, lorsque les organes compétents d'un organisme de sécurité sociale, ont créé chez un employeur, par des actes positifs, la conviction que ses salariés ne sont pas soumis à cet organisme, l'imposition rétroactive à la charge de l'employeur des cotisations pour ces travailleurs, augmentées de majorations et d'amendes à cause du dépassement du délai imparti pour leur versement, est contraire, dans certaines conditions, au principe de bonne administration. Et pourtant, ces organes ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire en vue de l'imposition des cotisations sociales pendant toute la période d'assurance de ces salariés par l'organisme de sécurité sociale en question; celle-ci est simplement imposée par la loi par compétence liée. Dans ce cas, les dispositions de la loi peuvent être infléchies par le principe de bonne administration. L'incohérence partielle de la jurisprudence montre à quel point il est difficile de traiter la notion de bonne administration et, partant, de mesurer sa portée réglementaire.

Il résulte de tout ce qui précède que la contribution du principe de bonne administration et des règles d'éthique incorporées dans celui-ci à la mise en œuvre du droit se fait remarquer surtout au niveau des actes administratifs individuels, sur lesquels l'organe dispose d'un pouvoir discrétionnaire en fonction de la loi (p.e. actes d'imposition de sanctions administratives). Plus encore, on considère que le principe de bonne administration constitue un des éléments qui définissent l'étendue du pouvoir discrétionnaire légal des organes administratifs.

Le refus de la jurisprudence d'appliquer le principe de bonne administration dans le cas d'actes administratifs individuels, édictés en compétence liée, est susceptible d'avoir des résultats qui, à première vue, semblent manquer d'équité. Dans l'exemple susmentionné, où un terrain fait l'objet d'un acte de reboisement à cause de la des-

truction de sa végétation forestière de la part de l'intéressé, encouragé à le faire par l'organe administratif, qui avait jugé initialement que le terrain en question n'était pas soumis à la législation forestière (p.e. en tant que zone agricole ou d'habitat), on peut être surpris par le rejet d'un recours, faisant valoir que le reboisement en question, dans ces conditions, enfreint le principe de bonne administration. Néanmoins, l'administré a la possibilité d'introduire une demande en réparation contre l'Administration publique au titre des dispositions des articles 105 et 106 de la Loi d'Introduction du Code Civil, vu que l'appréciation illégale, faite par l'organe administratif sur le caractère non forestier du terrain en question est attribuée à l'Administration publique, à condition, bien évidemment, que toutes les autres conditions d'engagement de la responsabilité civile de cette dernière sont réunies (préjudice, lien de causalité entre l'acte illégal et le préjudice provoqué à l'intéressé).

La jurisprudence du Conseil d'Etat est plus cohérente lors de l'application de la législation sur les contrats administratifs, comme ceux d'exécution de travaux publics. Ici, le respect des règles d'éthique est assuré par le truchement de concepts originaires du droit privé, comme la bonne foi et les bonnes mœurs. L'application de ces notions, qui est exclue, comme il a déjà été noté, lorsqu'il s'agit d'actes administratifs unilatéraux, donne des solutions satisfaisantes dans le cas de contrats administratifs, bien que ces types de contrats se différencient amplement des contrats classiques, régis par le droit privé. Par une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, il est admis que les tribunaux administratifs peuvent intervenir pour corriger l'énoncé des prestations et des contreparties, prévues par le contrat en question, dans la mesure où le versement de la prestation prévue dans le contrat serait, dans les conditions de chaque cas, excessivement onéreuse pour une des parties contractantes. Il faut noter que c'est à travers le même mécanisme que l'on corrige, sous certaines conditions, la prestation et la contrepartie, dans les cas où une des parties contractantes, en particulier l'organisme public, a eu un comportement susceptible de constituer une violation du principe de bonne administration, comme cela est le cas, par exemple, lorsque cet organisme a exigé d'une manière explicite des travaux supplémentaires, qu'il refuse de payer par la suite sous prétexte qu'ils ne sont pas prévus au contrat.

Un acte administratif est d'ailleurs illégal lorsque son édicton est le produit d'un abus de pouvoir. Cette défectuosité de l'acte en question, qu'il ne faut pas confondre avec la violation du principe de bonne administration, consiste à ce que cet acte ne vise pas à atteindre les buts, qui semblent avoir dicté son édicton, mais d'autres. Les buts, que vise vraiment à poursuivre l'acte en question, ne doivent pas être forcément illégaux pour que l'acte soit considéré comme défectueux. Il suffit que ces objectifs soient autres que ceux, que l'acte en question est supposé de poursuivre. Dans cette perspective, faire de l'abus de pouvoir un moyen de nullité trouve sa justification dans la nécessité, inhérente à l'idée de l'Etat de droit, de réprimer toute fausse référen-

ce à un soi-disant intérêt général, pratique considérée comme indigne d'une institution publique; partant, ce moyen de nullité a une dimension éthique. Au même titre que la violation du principe de bonne administration, l'abus de pouvoir ne constitue pas un moyen de nullité d'actes pris en compétence liée. Quoi qu'il en soit, il est à noter que les moyens d'annulation liés à l'abus de pouvoir ne sont, presque jamais, prouvés et ils sont, à ce titre, rejetés.

Le contrôle de l'Administration effectué sous l'angle des règles d'éthique, n'a pas, toutefois, comme seul objet le produit de l'activité administrative, à savoir, l'acte administratif; mais il peut aussi viser l'organe administratif, qui l'a pris. Les différents Codes des fonctionnaires, qui ont été en vigueur à différentes époques, ont toujours prévu que la conduite inconvenante ou indigne d'un agent en service ou dans sa vie privée constituait un comportement passible de la sanction disciplinaire de la révocation définitive du service. L'aspect éthique d'une telle faute disciplinaire est évident. Il est à noter, d'ailleurs, que la loi définit cette faute en termes généraux, afin que les conceptions changeantes en matière d'éthique puissent y être incorporées. L'organe administratif est aussi passible de poursuites pénales, pour des délits commis lors de l'exercice de ses fonctions.

Il faut, néanmoins, observer que la constatation par l'organe disciplinaire ou le tribunal, d'une faute disciplinaire, criminelle ou d'un comportement délictueux de l'organe administratif ne préjuge aucunement de l'illégalité de l'acte administratif, émis par l'organe en question au moment de son comportement fautif. Les deux formes de l'illégalité, à savoir la perpétration par un agent d'une faute disciplinaire ou d'un délit criminel susceptible d'impliquer des conceptions actuelles de l'éthique, peut, effectivement, coïncider avec l'émission d'un acte administratif illégal.

Il se peut, toutefois, que le lien subjectif entre l'agent et l'acte qu'il émet, soit irréprochable, en même temps que l'acte soit illégal, et vice-versa, c'est-à-dire, le lien entre l'organe administratif et l'acte peut être reprochable, mais l'acte parfaitement légal. Le premier est le cas d'actes illégaux émis par un agent excellent et capable, qui s'est trompé dans son interprétation de la loi. Le deuxième est, par exemple, le cas de corruption d'un agent en vue de l'émission d'un acte légal.

Le lien entre éthique et droit n'a jamais été simple. Ces deux notions coexistent dans la culture contemporaine, elles la sous-tendent et l'expriment, mais elles ne coïncident pas et, même, très souvent, elles ne vont pas de pair. Pourtant, elles se croisent de beaucoup de points de vue et les réflexions précédentes essayent de mettre en évidence certains d'entre eux.

5. Les principes de déontologie et d'éthique dans l'administration publique

Dimitrios Papadimitropoulos

Je voudrais vous faire part d'une série de réflexions sur les thèmes énoncés dans le titre, en partant de mon expérience personnelle en tant qu'agent public et cadre du ministère de la Réforme administrative et de la Gouvernance électronique qui est, entre autres, le ministère compétent en matière de gestion et de qualification du personnel de l'Administration publique. Le terme 'qualification' inclut également les comportements éthiques. Il ne suffit pas que l'action des fonctionnaires et des agents publics ainsi que de leurs supérieurs politiques soit conforme aux règles de droit, comme l'impose la Constitution dans le cadre du principe de légalité; cette action se doit également d'être compatible avec la déontologie et l'éthique. Que cette action soit conforme au droit, c'est une condition sine qua non, c'est le minimum d'une conduite éthique. L'éthique et la déontologie vont bien au-delà du droit applicable.

A ce stade, j'estime qu'il est indispensable de préciser une série de concepts. Quelles notions renferment les termes "Éthique" et "Déontologie", que signifie Code d'Éthique et de Déontologie des agents publics? Le dictionnaire Babinotis donne la définition suivante du mot éthique: 1) *partie de la philosophie qui traite des jugements axiologiques concernant la séparation entre le bien et le mal et qui tend à définir le but de la vie de l'homme ainsi que les moyens pour l'atteindre* 2)...3)...4) *système de règles de conduite caractérisant une époque, un groupe social* 5) *ensemble de principes et de valeurs adoptés et respectés par quelqu'un dans la vie quotidienne* 6) *bonne conduite, vie vertueuse* etc.

En ce qui concerne la déontologie, il donne la définition suivante: 1) *ensemble de règles qui régissent la conduite de l'homme, en particulier la conduite et les méthodes licites dans le cadre de l'exercice de ses devoirs professionnels* 2) *enseignement ou consignes des conduites à tenir*.

Le Code de Déontologie des agents publics est un texte qui définit les règles de bonne conduite attendue des cadres de l'Administration publique. Il constitue un guide pour la solution des questions d'ordre éthique pouvant survenir au cours de l'exécution du travail.

5.1 Codes de déontologie et d'éthique des fonctionnaires en Grèce

La recherche limitée que j'ai pu mener au sein du ministère de la Réforme administrative et de la Gouvernance électronique a révélé ce qui suit:

* Directeur général, Direction de l'Organisation et des Procédures administratives, Ministère de la Réforme administrative et de l'E-gouvernance.

En 1986, l'alors ministre à la Présidence du gouvernement a essayé de rédiger un «Règlement de travail informel» ou «Code de déontologie des agents», comme énoncé dans les documents de l'époque. Cette tentative n'a pas abouti. De manière indicative, je vais citer quelques points de ce Code.

Point 1

Rapports supérieurs-subordonnés

Point 2

Conduite envers les citoyens

Point 3

Procédure d'arrivée/départ du personnel

Point 4

Congés "oraux" pour raisons personnelles

Point 5

Participation aux manifestations individuelles ou collectives (culturelles, sportives etc.)

Point 6

Propositions créatrices en tout genre et initiatives pour la qualification des services

Points 8 et 9

Définition des compétences/devoirs du personnel

Suivi/évaluation des agents selon le critère de la rentabilité

etc.

Le premier code de déontologie des agents publics a été élaboré dans notre pays aux alentours de l'an 2000, sous la responsabilité du Secrétariat Général de l'Administration publique et de la Gouvernance électronique de l'époque. Ce code fut imprimé à l'Imprimerie nationale et distribué à un nombre limité de destinataires de manière informelle, il ne fut pas accompagné par exemple d'une circulaire. Il fut également distribué au personnel du Secrétariat Général et, à l'initiative des formateurs du Centre National d'administration publique, aux participants aux formations. La brochure publiée avait pour titre «Code de déontologie des agents publics» mais ne portait ni date ni la mention du service responsable de la rédaction. Le contenu du code était le suivant:

Partie I

Valeurs fondamentales

1. Respect de la mission d'agent public
2. Liberté d'expression
3. Indépendance de la prise de décision
4. Désintéressement et impartialité
5. Transparence de l'action
6. Parité et proportionnalité
7. Efficacité, efficience et qualité

8. Responsabilité
9. Sensibilité sociale et respect des exigences des citoyens

Partie II

Conduite des agents publics

1. Dans ses rapports avec les citoyens
2. Dans ses rapports avec les chefs de son service
3. Dans ses rapports avec ses subordonnés
4. Dans ses rapports avec ses supérieurs
5. Dans ses rapports avec ses collègues
6. Dans ses rapports avec les représentants d'organes et d'institutions
7. Dans ses rapports avec les mass média
8. Lors des missions internationales
9. Lorsqu'il représente son service devant des organes collégiaux

Partie III

Conflits d'intérêt

- A. Règles de portée générale
- B. Participation dans des entreprises
- C. Impartialité-conflit d'intérêts
- D. Utilisation de la qualité d'agent public
- E. Utilisation du patrimoine public.

De ce sommaire il ressort que des efforts ont été déployés pour régler toutes les facettes des actions des agents publics.

En 2005, un nouveau Code voit le jour ayant pour titre «Guide de bonne conduite des agents publics». Ce code reprenait les principes du précédent mais insistait plutôt sur les principes et les droits qui devaient régir la conduite des agents publics dans leurs rapports avec les citoyens.

Voici le sommaire de ce Code qui fut rédigé par un groupe de travail composé de cadres du Secrétariat Général de l'Administration publique et de la Gouvernance électronique de l'époque et du Médiateur:

- A) Conduite des agents publics dans leurs contacts avec les citoyens.

Dignité et respect

Conscience professionnelle

Désintéressement et probité

B) Action et conduite des agents publics dans le traitement des affaires concernant les citoyens.

Respect de la légalité

Indépendance et impartialité

Responsabilité

Parité et proportionnalité

Discrétion-Confidentialité

Transparence de l'acte de service

Le Code présentait en outre une annexe avec l'interprétation de plusieurs concepts comme:

Le principe de légalité

Le pouvoir discrétionnaire

Le principe de bonne administration

Le principe d'indulgence

etc.

Ce Code parut avec une préface du vice ministre de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Gouvernance électronique et du Médiateur de l'époque.

Un projet de Code mis à jour est déjà prêt ayant pour titre: «Les rapports entre agents publics et citoyens: Guide de conduite administrative». On est dans l'attente qu'il soit approuvé pour la publication. Le sommaire a été enrichi par rapport aux versions précédentes. Je me limiterai à citer, de manière indicative, les questions liées à la conscience professionnelle, aux demandes adressées par les citoyens, au droit de l'audience préliminaire, à l'obligation de motiver les décisions, à l'efficacité-rentabilité-qualité, à la conduite des citoyens envers les agents publics.

5.2 Propositions pour une politique plus efficace pour une meilleure conduite éthique des fonctionnaires

Les Codes publiés étaient indubitablement animés par un esprit pédagogique à l'adresse des agents publics. Leur influence sur la lutte contre la non-transparence, la corruption, et en général, sur la conduite éthique des agents publics aurait été majeure s'ils avaient été accompagnés par d'autres éléments.

Les principes éthiques fondamentaux doivent être énoncés clairement dans le Code pour pouvoir constituer un Guide de conduite efficace pour les agents publics. Ceux-ci doivent connaître leurs droits et leurs obligations, aussi bien ceux qui sont issus du droit applicable que ceux dérivés des Codes d'éthique et de déontologie. Une brochure avec les droits et les obligations des agents publics distribuée à chaque nouvel agent serait un outil efficace pour une conduite répondant aux principes d'éthique et de légalité. Il s'ensuit qu'un organe compétent devrait être prévu pour l'application du Code, qui s'assurerait du respect de ses principes et imposerait éventuellement les sanctions nécessaires.

Le respect du Code de déontologie pourrait être confié à des commissions créées dans le cadre de chaque administration (ministère, collectivités locales ou autres personnes morales) auxquelles participeraient agents publics et représentants des citoyens destinataires des services offerts. Cette commission pourrait prendre en charge des affaires, aussi bien de droit qu'après avoir été saisie par tout intéressé.

Néanmoins, en général, pour une conduite des agents publics conforme au principe de légitimité et aux règles déontologiques, on pourrait envisager que:

a) Les dirigeants politiques et ceux qui occupent des postes de responsabilité s'engagent à adopter une conduite légale et éthique.

b) La procédure décisionnelle soit soumise à un contrôle et à un régime de transparence.

c) Les rapports entre le secteur public et privé soient clairement définis. Il est généralement admis que l'osmose entre secteur public et privé engendre des phénomènes de corruption.

d) Les techniques administratives puissent promouvoir la conduite éthique.

Comme on sait, le nouveau management public attribue une importance capitale aux résultats et non aux procédures. Ce qui peut être lu comme une invitation à moins s'arrêter sur le respect du principe de légitimité et de la déontologie pour atteindre les objectifs fixés. Ces concepts dérivent de la conviction qu'un facteur essentiel pour renforcer la conduite légale et éthique du personnel de l'Administration publique est la garantie de la transparence et de son fonctionnement conformément à la loi et aux règles déontologiques de l'institution dans laquelle ce personnel travaille. La politique visant à promouvoir la déontologie ne doit pas être considérée comme une action discrétionnaire et isolée mais bien comme un paramètre de toutes les politiques de cette institution. La politique visant à promouvoir la conduite éthique doit plutôt viser le système, l'organe qui encadre l'individu et moins ce dernier.

Notre priorité, dans ce pays qui fait partie de ceux dans lesquels, traditionnellement, le droit applicable joue un rôle essentiel dans l'organisation et le fonctionnement de l'État et de toute la société, devrait être l'élaboration d'un cadre institutionnel illustrant tous les actes légaux que peut exercer un agent-fonctionnaire avec les sanctions pénales, disciplinaires ou autres correspondant aux violations. Les principes fondamentaux d'éthique et la conduite des agents publics conforme à ces principes devraient être repris au niveau institutionnel; ce qui nous amène à l'efficacité du respect du principe de légalité, en d'autres termes à un minimum de règles d'éthique et de déontologie, vu que nous avons les mécanismes de contrôle pour ce faire ainsi que l'expérience nécessaire.

Il est essentiel de faire respecter la légalité et les règles de déontologie à notre époque, face aux évolutions de la société et de nos économies, aux changements dans la gestion de l'Administration publique avec leur corollaire, au niveau international, l'absence de transparence généralisée. Parmi les causes de cette situation, citons:

- les ressources insuffisantes
- la restructuration et la réduction des organes publics
- la délégation de projets au secteur privé
- les nouveaux concepts quant aux modes de gestion des institutions publiques

(nouveau management public)

- le pouvoir discrétionnaire exagéré donné aux agents publics
- l'occupation de postes de responsabilité dans des institutions publiques par des managers du secteur privé
- la mondialisation et le contact des agents publics avec d'autres conceptions de l'éthique
- le dédain à l'encontre des agents publics et de l'Administration en général avec la primauté du néo-libéralisme qui divinise l'initiative privée, etc.¹

En clôture de mon intervention, permettez-moi de citer un extrait de l'article «De la nécessité de l'honnêteté»² rédigé par le poète et agent public Kostas G. Karyotakis, paru dans un journal de la presse quotidienne d'Athènes "I Elliniki", le 8 février 1928 avec pour titre «Des agents publics». L'article est signé par Karyotakis en sa qualité de Secrétaire Général de l'Union des Agents Publics.

L'intérêt de cet extrait est de montrer l'importance que revêt pour la conduite éthique des agents publics la garantie de travailler dans un environnement de travail éthique. Voici ce qu'écrivait Karyotakis: *«Le gouvernement a-t-il jamais fait quoi que ce soit pour renforcer moralement les employés, pour assurer leur indépendance, pour les libérer des pressions politiques des partis?»³ Pas une drachme n'est nécessaire pour ce faire⁴. Au contraire, on éviterait les dépenses et les malversations d'aujourd'hui.....La réalité est que les meilleurs et les plus capables sont supplantés par les plus flatteurs. L'employé sait que l'assiduité au travail et la conscience professionnelle ne servent absolument à rien et il choisit par conséquent le chemin le plus court pour être promu et faire carrière.*

Dans cet environnement dominé par le partitisme et les contreparties, les bons employés suffoquent. Dans le fonctionnement des services ce qui manque de plus en plus, c'est l'absence d'une démarche générale, d'un objectif supérieur. Les programmes, les lignes directrices, les idéaux nationaux et humains célébrés jadis par les dirigeants au pouvoir sont aujourd'hui des mots vidés de toute signification. L'esprit de notre époque - matière et violence - occupe les locaux des ministères. L'un après l'autre, les employés consciencieux s'en vont ou se plient à la corruption. Les promotions aujourd'hui suivent d'autres chemins.».

1 La plupart de ces causes sont citées dans la publication de l'OCDE "Managing government ethics" dans la série PUMA Policy brief , février 1997.

2 Cf. l'étude du professeur Ioannis Papakostas «De la nécessité de l'honnêteté», éditions Filipoti, Athènes 1986.

3 A l'époque où Karyotakis travaillait comme fonctionnaire, il n'existait pas encore de code de fonctionnaire et le plus grand arbitraire régnait au niveau des embauches, des promotions, des poursuites disciplinaires.

4 Aux employés qui réclamaient une hausse de salaire, le gouvernement répondait que le budget ne le permettait pas.

6. Les mécanismes de contrôle et de sanction: mise en perspective

*Fabrice Larat**

Qu'est ce qu'on peut dire par rapport à la problématique de cette séance? À bien y regarder, il y a deux grilles de lecture qui se dégagent de ces présentations et qui peuvent nous aider à percevoir et comprendre les interrelations entre les différents aspects couverts par la question des mécanismes de contrôle et de sanction en matière d'éthique et de déontologie.

La première de ces grilles de lecture est que cette question est comparable à une longue chaîne composée de différents maillons attachés les uns aux autres, lesquels représentent des étapes successives et indispensables pour toute recherche de contrôle et de sanction des déviations et manquements concernant l'éthique et les règles de déontologie.

Le premier maillon serait la prévention, laquelle intervient en amont de tous les autres. Il est suivi de la nécessaire identification des possibles violations ou manquements aux devoirs et obligations, préalable à toute sanction. Cela passe par l'application de mécanismes de contrôle des actes et comportements individuels comme collectifs qui interviennent à différents moments (contrôle *a priori*, pendant ou *a posteriori*). Ce maillon ne peut fonctionner que si les institutions et mécanismes en charge du contrôle disposent d'un pouvoir d'enquête et d'investigation appropriés et qu'ils aient la volonté de le faire, de même que les moyens, ressources et compétences pour cela.

Le troisième maillon se rapporte directement au précédent puisqu'il porte sur la nécessité d'apporter l'évidence de ces fautes et de ces infractions, sans quoi la faute ne peut être caractérisée et les sanctions impossibles à prendre. De nouveau, on touche à la question des moyens, de l'accès à l'information, de la possibilité d'additionner des connaissances dans des domaines qui sont généralement très complexes et nécessitant une expertise poussée, sachant que les stratégies de contournement et d'éviction des règles semblent sans limites. Le législateur mais aussi les organes en charge du respect de l'éthique et de la déontologie doivent par conséquent s'adapter et innover perpétuellement.

Le quatrième maillon de cette chaîne, c'est la sanction. Il faut en effet sanctionner toute infraction aux règles existantes; la question qui se pose étant celle de l'auto-

* Directeur du Centre d'Expertise et de Recherche Administrative (CERA) de l'ENA.

matisme et du niveau des poursuites. Il importe ainsi de déterminer au préalable si les sanctions doivent être à la mesure du préjudice financier (généralement c'est le cas), mais aussi si elles doivent prendre en compte le préjudice moral pour la société ou en tous cas le préjudice politique causé par les violations ou manquements reconnus. Enfin, cinquième et dernier maillon, il faut faire appliquer les sanctions. C'est une question de réparation: sans exemplarité, il ne peut y avoir d'effet dissuasif.

Deux types de conclusion s'imposent par rapport à ce qui vient d'être présenté. Tout d'abord, les différents éléments de la chaîne sont interdépendants les uns par rapport aux autres. Ils peuvent ainsi se renforcer mutuellement (une identification attentive et systématique des manquements et violations existant permet l'adoption d'un cadre législatif et réglementaire pertinent et adapté).

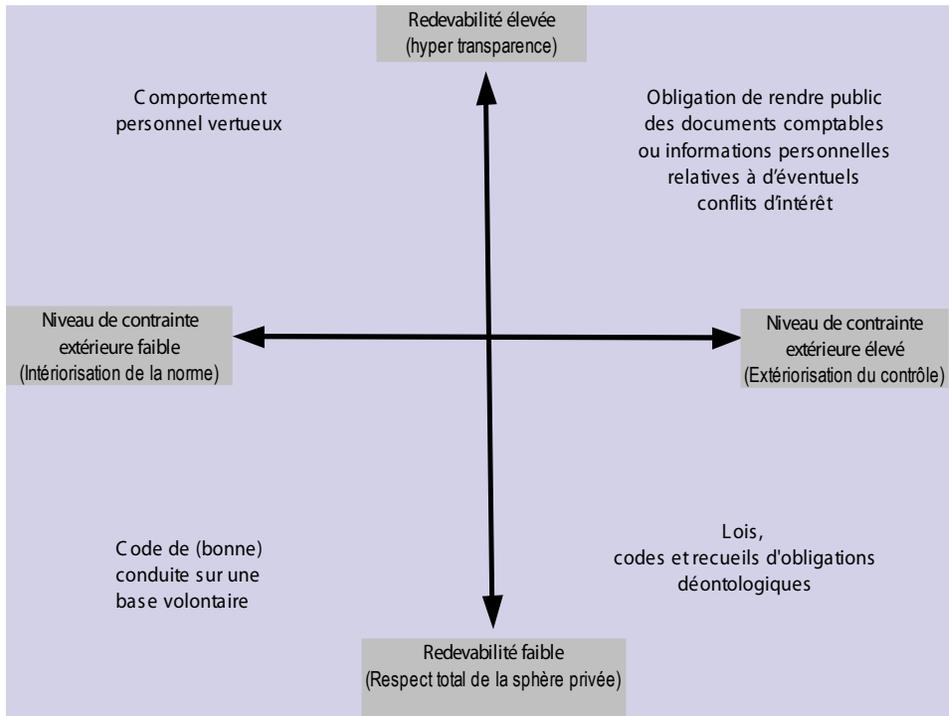
A l'opposé, le manque de moyens permettant d'établir la réalité d'une violation des règles éthiques, tout comme l'absence de sanction suite à un manquement caractérisé décrédibilisent complètement l'ensemble des mesures et l'attachement des pouvoirs publics aux principes éthiques et aux règles déontologiques. Outre l'impunité, d'autres dysfonctionnements peuvent avoir des conséquences des plus préjudiciables. Que l'on pense aux effets produits par les situations de déresponsabilisation ou d'absence d'exemplarité de ceux ou celles en charge de la production des normes déontologiques et de leur respect.

Les différents aspects mentionnés ci-dessus doivent donc constituer un système cohérent et complet, sous peine de voir les effets positifs d'une telle approche évoqués par Bernard Boucault dans son allocution (légitimité de l'action publique, confiance et attachement, etc.) réduits à néant ou en tout cas sérieusement affaiblis.

Par ailleurs, et c'est là la deuxième conclusion que l'on peut tirer en ce qui concerne cette grille d'analyse, la chaîne étant fermée, ses différents maillons forment un cercle et les leçons tirées du fonctionnement de l'un d'en eux comme de l'ensemble peuvent nourrir la réflexion générale et permettre l'amélioration des conditions de fonctionnement de tel ou tel aspect, notamment en ce qui concerne la définition d'un régime prohibitif et répressif mais aussi préventif adapté aux évolutions constatées.

Dans la séance suivante, nous reviendrons certainement sur les mécanismes et outils de prévention destinés à éviter les situations problématiques et comportements préjudiciables. La deuxième grille d'analyse, que l'on peut d'ores et déjà évoquer, vient, quant à elle, compléter la première, et s'attache à comprendre les différents positionnements possibles de l'agent public face aux exigences éthiques et déontologiques dans l'exercice de ses fonctions. Il s'agit d'une tentative de typologie reproduite dans le schéma que voici.

Typologie des positionnements possibles de l'agent public face aux exigences éthiques et déontologiques dans l'exercice de fonctions publiques



D'un point de vue théorique, on peut placer les différents mécanismes et éléments de contrôle envisageables en fonction de deux axes. Le schéma reproduit ci-dessus comporte ainsi un axe horizontal qui représente le type de contrainte exercée en fonction du caractère, de la forme et du contenu des mécanismes qui visent à promouvoir le respect des normes éthiques ou déontologiques. Le niveau de contrainte exercée concernant le respect des normes peut ainsi s'échelonner d'un niveau faible à un niveau élevé. Si le fonctionnaire est déjà convaincu de l'importance de la norme éthique ou déontologique, il s'agit plutôt d'une intériorisation de la norme couplée à un phénomène d'autocontrôle, mais le contrôle peut aussi passer par une externalisation des procédures et mécanismes dédiés. Le premier cas de figure correspond à ce que l'on qualifie de système basé sur l'intégrité personnelle ("Integrity based system") alors que le contrôle externe renvoie à se conformer à la loi («legal compliance»).

Le deuxième axe est vertical et se réfère au niveau de transparence requis en ce qui concerne les actes et données relatives aux personnes et organisations exerçant une responsabilité liée à la puissance publique. Dans ce cas là, le continuum va d'un niveau de redevabilité très élevé à un niveau faible. Le niveau de redevabilité le plus

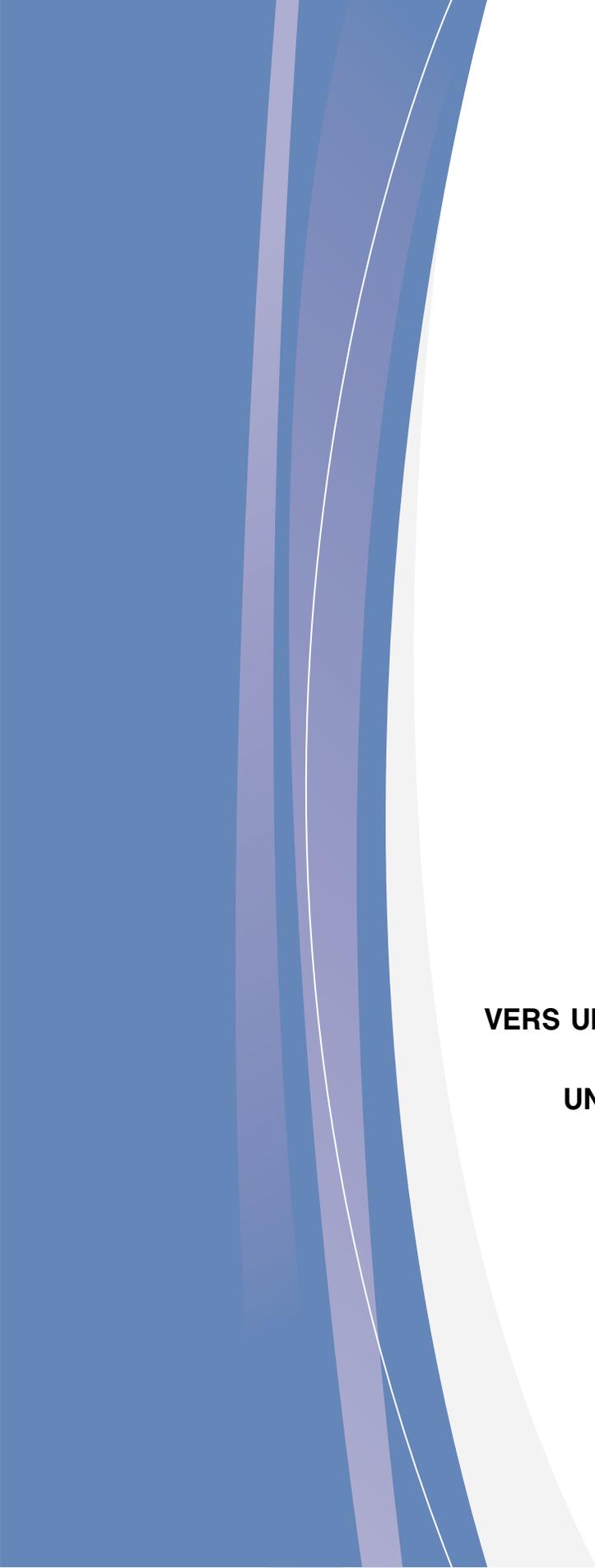
élevé correspond à ce que l'on pourrait qualifier d'hyper transparence à l'égard des autorités compétentes, mais aussi du public dans son ensemble. Celle-ci concerne également certains aspects de la vie privée des agents publics (état et composition de leur fortune) voire même de leurs conjoints.

La possibilité de surveillance («scrutiny») étant ainsi répartie sur une base large, la probabilité que des aspects déviants échappent à tout contrôle est plus limitée puisqu'il faut rendre publics les faits et gestes pouvant avoir une incidence sur le plan éthique. Tout manquement en ce qui concerne cette obligation peut entraîner l'ouverture d'une enquête. A l'opposé, une redevabilité faible se limite aux aspects formels du respect des règles en excluant tout ce qui touche à la sphère privée des responsables et agents publics et sans prendre en compte tout ce qui intervient dans le respect des règles et procédures garantissant la déontologie.

En tout cas, il semble bien que les différents mécanismes et outils de contrôle et de sanctions qui ont été évoqués au cours de cette séance peuvent tous se positionner à un endroit ou à un autre de ce schéma. Le plus important, en termes de conclusion, c'est que pour obtenir un niveau de respect de l'éthique et de conformité aux règles déontologiques correspondant aux exigences d'une administration publique moderne, il apparaît nécessaire de combiner ces différentes dimensions puisqu'elles se complètent et renforcent les unes les autres.

Ainsi, un système basé sur un contrôle extérieur ne peut fonctionner que s'il est porté par des fonctionnaires convaincus de l'utilité de ces valeurs et prêts à les incarner personnellement. D'un autre côté, un mode de fonctionnement qui serait uniquement basé sur des codes de bonne conduite pris sur une base volontaire et sans perspective de sanctions véritables ne peut pas fonctionner. On le voit en ce qui concerne les codes de bonne conduite des groupes d'intérêts, lesquels se limitent souvent à des déclarations de bonnes intentions sans pouvoir empêcher les comportements visant à éviter ou à contourner ce genre d'obligations.

En résumé, contrôle, et sanctions sont indispensables mais ne peuvent faire l'économie d'un accompagnement en termes de prévention, laquelle passe nécessairement par la formation et par une information large et récurrente.



QUATRIÈME PARTIE

**VERS UNE NOUVELLE ÉTHIQUE
PROFESSIONNELLE ET
UNE NOUVELLE CULTURE
ADMINISTRATIVE**

1. L'efficacité en tant que produit de l'action éthique des administrations

*Fokion Georgakopoulos**

Le thème de notre colloque, éthique et déontologie, m'amène à une première définition de l'administration en tant que bonne administration.

Plusieurs choses ont été dites sur ce que l'on entend par une bonne administration. J'y ajouterais un autre paramètre, l'efficacité. A première vue, il semblerait que l'efficacité ne soit pas strictement liée à l'éthique et à la déontologie mais il faut bien nous dire que l'administration agit en vue d'un résultat. Si ce résultat fait défaut, nous avons un déficit considérable et ce déficit est également d'ordre moral.

Prenons un exemple concret. Si, par exemple, mon voisin entreprend une construction illégale, il ne respecte pas les règles d'urbanisme qui visent en premier lieu à garantir le bon ensoleillement de ma maison, la bonne circulation de l'air et en général des meilleures conditions de logement pour la société en général; s'il construit illégalement, si je dénonce cette irrégularité et que ce bâtiment n'est pas déclaré à démolir et s'il n'est pas démoli, nous n'avons pas de matérialisation d'un droit public. Dans ce cas, l'administration se trouve exposée au plan moral. Elle a accompli tous les actes bureaucratiques nécessaires comme il convient, mais n'a pas achevé son action, n'a pas donné le résultat escompté.

Je pense donc que l'efficacité au niveau de l'action administrative est un élément avant tout d'ordre éthique et, je suis au regret de constater que malheureusement c'est un point sur lequel l'administration est quelque peu en retard.

Il faudrait examiner tout d'abord la structure générale de l'administration, quels sont les facteurs qui, à mon avis, pourraient conduire à l'efficacité qui, à son tour, permettrait l'application de l'éthique dans les actes administratifs. Je pense que l'administration doit tout d'abord se limiter aux actes qui la caractérisent. Il faut reconsidérer le rôle qu'elle est appelée à jouer qui consiste avant tout à protéger l'intérêt général et les biens publics. Ces biens sont, d'une part la protection de la santé, la protection de la sécurité des citoyens, la protection des biens culturels. Voilà les secteurs qui relèvent de l'administration.

Par ailleurs, celle-ci peut jouer un rôle d'équilibre entre les intérêts contraires ou contradictoires ou divergents au sein de la société. Ce rôle aussi relève de l'éthique,

* Président du Conseil Juridique de l'Etat.

car l'administration doit garantir le bon déroulement de la vie publique, l'épanouissement personnel de l'individu, son bien-être économique.

Quels sont maintenant les outils qui contribueraient à améliorer, à développer les valeurs éthiques dans l'administration?

Je pense que nous les connaissons tous, ils doivent tout simplement être mieux appliqués et davantage développés afin de les rendre plus efficaces.

Quels sont ces outils?

Tout d'abord le principe de légalité, c'est un principe sur lequel on ne peut transiger. On pourrait rétorquer que le respect du principe de légalité peut éventuellement conduire, dans des cas exceptionnels, à des inégalités ou à une absence d'indulgence.

Je répondrai à cette critique en disant que notre culture juridique nous fournit deux outils qui permettent d'alléger l'austérité de la loi, aspect inhérent d'une certaine manière à son caractère général. Car la loi, en effet, ne peut être absolument spécifique, elle ne peut évoquer des cas individuels. Mais dans l'application de la loi, nous avons deux principes importants consacrés par la Constitution, qui donnent une certaine flexibilité et souplesse à l'application de la loi au cas par cas.

Le premier principe c'est le principe d'égalité qui garantit que les actes de l'administration envers tout individu, ne tiennent aucun compte du genre, des choix sexuels, de la race, des convictions politiques ou philosophiques ou de toute autre caractéristique individuelle mais sont régis par l'objectivité et surtout par la neutralité.

Le deuxième principe tout aussi important, récemment repris dans notre Constitution, c'est le principe de proportionnalité qui permet d'opérer un choix entre plusieurs mesures et de choisir la plus indulgente, celle qui nous permet d'atteindre l'objectif par les moyens les plus cléments. Il nous permet, en d'autres termes, d'adapter la loi générale aux cas particuliers de manière à alléger l'austérité de la loi à appliquer.

Voilà pour ce qui est de l'action administrative. Je pense qu'au niveau du personnel qui encadre l'administration, toujours dans l'optique d'une amélioration de l'éthique et des règles déontologiques, de sérieuses mesures pourraient être engagées.

La première serait, à mon avis, la décentralisation de l'administration centrale. La concentration au sommet de la pyramide de toutes les compétences a divers effets secondaires qui, comme le montre l'expérience, sont pour le moins désagréables.

Tout d'abord elle ralentit les actes administratifs. Il est évident que lorsque le sommet de la pyramide est appelé à prendre toutes les décisions, non pas seulement celles qui ont trait à l'établissement de politiques, aux questions importantes mais aussi celles qui concernent l'administration courante, un obstacle important est posé à la rapidité des actes administratifs. D'autre part, cela ôte à l'agent de la fonction publique tout d'abord le sentiment de responsabilité absolue face au travail qu'il exécute et, deuxièmement, la satisfaction pour l'efficacité démontrée.

Je pense que ce type de décentralisation qui consiste à distribuer les compétences au niveau des autorités ou unités administratives permettrait de développer le sentiment de responsabilité parmi les agents de la fonction publique et conduirait à la prise, par ces derniers, d'initiatives avec, à la clé, une meilleure administration. Je pense également que les fonctions les plus élevées, considérées jusqu'à ce jour comme politiques, devraient devenir des fonctions administratives. Le seul ministère qui, à ma connaissance, conserve encore le poste de Secrétaire Général de service, n'est pas un mauvais exemple. Il pourrait être un modèle que d'autres ministères devraient copier. Personnellement je n'exclurais pas le passage du poste de vice ministre à un poste de service.

On observe très souvent une inconstance dans la mémoire des services. Généralement, la mémoire d'un service ou d'un ministère s'arrête aux limites de la mémoire d'un fonctionnaire ou de ses connaissances ou perceptions personnelles, ce qui est à l'origine de nombreux dysfonctionnements. J'estime que ces problèmes pourraient être résolus si les fonctions les plus hautes étaient occupées par des fonctionnaires sélectionnés selon des critères austères, objectifs dans le cadre de procédures ouvertes et transparentes.

Un autre domaine dans lequel on pourrait intervenir est celui de la formation spécifique du personnel de l'administration publique. Ayant la chance d'être ici réunis dans l'enceinte la plus appropriée, je voudrais vous faire part des excellentes impressions perçues à l'occasion de mes contacts avec les fonctionnaires issus de l'École nationale d'Administration publique. Ils ont un sens aigu de leurs responsabilités, de leur devoir, un niveau de connaissances très élevé.

Je pense que cette École de l'administration publique et son efficacité constituent un bon exemple de la manière dont devrait être encadrée la fonction publique. Car, admettons-le, l'administration publique n'est pas toujours encadrée des fonctionnaires les plus compétents.

Je suis également convaincu qu'une amélioration de l'administration et de la conduite des agents publics envers les citoyens passe non seulement par la formation mais aussi par une coopération entre les différents services. Souvent, nous avons des lacunes à ce stade. Pour combler ce vide, on pourrait envisager une plus grande mobilité des fonctionnaires. La mutation d'un agent pendant une durée raisonnable non pas d'un poste à un autre mais d'un ministère à un autre est une voie à parcourir pour déboucher sur des résultats positifs.

L'autre voie serait la création éventuelle de secteurs interministériels qui permettrait d'instaurer des liens plus étroits et une meilleure collaboration entre les fonctionnaires des différents ministères.

Avant de conclure mon intervention, je voudrais ajouter deux mots sur le contrôle interne et externe des agents publics. Force est d'avouer que le contrôle interne

ne s'est pas avéré efficace. Les Conseils de service et le droit disciplinaire, malgré les efforts accomplis, ne se sont pas révélés efficaces dans la mise en place d'une administration publique morale, d'une déontologie à la base de la meilleure conduite possible des agents publics et d'un bon fonctionnement des services.

La lenteur des organes de contrôle est proverbiale tout comme leur inefficacité. De surcroît, le recours aux procédures pénales multiplie la lenteur des procédures de contrôle sur l'agissement des agents. Le contrôle pénal tel qu'il a été exercé n'a pas non plus été, à mon avis, efficace. Les cas d'innocentements qui suscitent beaucoup de doutes sont légion.

Enfin, je voudrais ajouter que le contrôle externe exercé par les médias n'a pas été des meilleurs. Il n'a pas contribué au développement de codes éthiques au sein de l'administration publique.

Pour conclure, je voudrais exprimer ma profonde conviction que nous devons entreprendre une nouvelle tentative de refonte de l'administration publique sur des bases nouvelles en proposant de nouvelles initiatives et de nouvelles perspectives.

2. Éthique, légalité et modernisation de l'administration publique: les défis actuels

*Konstantinos Menoudakos**

Ce colloque arrive à point nommé, à une période où des mesures sont prises au niveau de l'administration publique que nous pourrions considérer comme de véritables ruptures. J'utilise le terme «ruptures organiques» dans son acception neutre, sans nuance positive ou négative. Malheureusement toutes ces mesures ne sont pas prises dans la sérénité qu'imposerait l'importance de ces réformes mais en régime de conditions extraordinaires et de chantage liées à la grave crise et à la pénible conjoncture économiques que nous connaissons.

Des efforts sont déployés en faveur de la lutte contre l'illégalité et la corruption au sein de tous les services publics. Ces mesures prévoient également l'application d'un nouveau code disciplinaire des agents publics prochainement soumis au vote du Parlement. Je me pose la question de savoir si un droit disciplinaire bien ficelé, équilibré, voire austère, accompagné peut-être d'un code de déontologie est en mesure d'imposer l'éthique dans l'administration publique et d'en garantir l'application par le respect des règles aussi bien à l'intérieur des services qu'à l'extérieur, dans ses relations avec les citoyens.

A cette question, il ne fait aucun doute que je réponds par un Non. De grâce! L'éthique dans l'administration publique ne s'arrête pas aux frontières objectives des manquements disciplinaires. Car dans cet esprit, l'éthique se confondrait avec la notion de légalité et le fonctionnaire éthique serait celui qui ne commet pas de faute disciplinaire ou qui ne transgresse pas le code de déontologie.

Cette question n'est pas sans lien avec des questions plus générales concernant le bon fonctionnement de l'administration. Il y a une éthique des agents publics mais il y a aussi une éthique de l'administration publique. Sans la deuxième, la première est impossible à mon avis.

Le bon fonctionnement des services publics, dans l'acception la plus large de ce terme, relève de plusieurs paramètres. Il suppose de repenser totalement l'organisation des procédures administratives également, qui doivent nécessairement s'adapter à la nouvelle donne sociale et économique dans laquelle l'État est appelé à agir.

Ce contexte est le résultat de la primauté des conditions de liberté absolue des marchés et de la mondialisation effrénée de nos économies qui réduisent l'action des services publics et limitent leurs possibilités d'accomplir leur mission publique et sociale.

* Vice Président du Conseil d'Etat.

Dans le cadre de cette nécessaire modernisation de l'administration publique s'inscrit l'élaboration de règles légales et de principes fondamentaux afin que les agents de tous les niveaux participent au fonctionnement des services consciemment, avec la volonté de travailler, ce qui va bien au-delà de ce que prévoient leurs devoirs.

Cela permettrait non seulement d'avoir des services dont l'action est légale et efficace mais aussi un fonctionnement éthique, entendu dans son sens le plus large, de l'administration et une conduite éthique du personnel. Car, à mon avis, l'éthique et la déontologie, dans la perspective du fonctionnement des services, n'est pas une question d'avoir de bons ou de mauvais fonctionnaires, des fonctionnaires honnêtes ou pas, travailleurs ou fainéants. Bien sûr, les qualités et les défauts des individus sont toujours à prendre en compte.

La nécessité de réformer le contexte dans lequel fonctionnent les services publics ne se présente pas seulement en Grèce. J'ai l'impression que cette nécessité existe, de manière plus ou moins prononcée, aussi dans d'autres pays européens. La coopération entre l'École d'administration publique française et notre Centre National d'administration publique et locale montre bien qu'en France aussi le problème existe. Même au niveau des services administratifs de l'Union européenne, on a évoqué la nécessité de réformes organiques en vue d'une meilleure efficacité et la levée des obstacles bureaucratiques.

Il n'en reste pas moins que dans notre pays, le problème est particulièrement aigu. A cet égard, j'oserais formuler une série de brèves réflexions en précisant bien qu'elles proviennent de quelqu'un qui n'a pas travaillé au sein d'un service administratif public mais qui est un observateur externe, un juge de la légalité des actes administratifs en sa qualité de membre du Conseil d'État qui est aussi un observateur appelé beaucoup plus à s'occuper des aléas de l'administration publique étant donné que la justice administrative n'a pas la tâche de distribuer médailles ou récompenses en cas de succès de ses services et de ses fonctionnaires, mais bien de juger de la légalité de leurs actes mise en doute par les citoyens ou leurs représentants.

Les mesures à prendre selon moi, vont dans trois directions: renforcer le mérite, adopter une organisation plus rationnelle, réunir les conditions d'application des lois sans pression aucune des dirigeants politiques des ministères.

Il va de soi que les mesures essentielles à prendre au niveau institutionnel et administratif doivent faire l'objet d'une recherche et d'un diagnostic des conditions réelles qui règnent au sein de l'administration publique grecque, tant au niveau des infrastructures et des ressources financières qu'en termes de personnel. J'ignore si la science administrative a élaboré un modèle de bonne administration publique. L'expérience montre que pour ce qui est des questions liées à l'administration publique, à l'instar d'autres disciplines comme le droit et l'économie, il n'existe pas de constatations ou

de conclusions incontestables. Même les plus belles constructions théoriques sont détruites par l'évolution des choses.

Quoiqu'il en soit, même les composantes incontestables d'un modèle théorique en matière de bon fonctionnement de l'administration publique doivent, au moment de l'application de ce modèle, être adaptées aux aléas et aux nécessités des services en question.

L'administration publique grecque présente de nombreuses faiblesses. Néanmoins, le pire préjudice pour l'État, la société et l'ordre public ne provient pas de ces faiblesses mais bien du résultat auquel elles conduisent. L'administration publique et les fonctionnaires, à cause de ces faiblesses, ont perdu la confiance de leurs administrés. L'opinion générale est que les fonctionnaires publics et l'administration agissent de manière malhonnête. Chacune de leur action est retenue suspecte et douteuse, ce qui a un impact négatif sur le fonctionnement même de l'État. Au Conseil d'État, nous connaissons plusieurs de ces répercussions négatives. L'avalanche de dossiers dont nous somme saisi et qui inonde nos services (avec, à la clé, l'impossibilité de les exécuter) nâit, pour la plupart, de la suspicion du citoyen grec et des controverses concernant la légalité des actes administratifs.

Mais la plus grave séquelle de cette conception c'est que, dans les consciences, le non-respect des lois est légitimé. Ce qui est légitimé c'est la violation d'une règle considérée comme injuste, qui a été adoptée avec des critères suspects afin de servir un intérêt particulier.

Il y a, donc, deux questions qui apparaissent et qui sont liées à la modernisation de l'administration publique et, partant, de la place de l'éthique et de la déontologie dans son fonctionnement. Est-ce que les activités de l'État dépassent les limites imposées par la nature des choses et les besoins de la société, au point que nous avons un État trop grand et inefficace? L'administration publique est-elle hypertrophiée?

Pour répondre à ces questions, nous devons d'abord répondre à une autre question politique: quels services sociaux et généraux doit dispenser un État? Car si ceux-ci sont limités, nous aurons assurément besoin d'un État plus restreint. Est-ce que les services de soin, d'éducation, peuvent être assurés par l'État à un niveau satisfaisant? Ou vaut-il mieux les confier à l'initiative privée par des conventions privées avec les services qui, jusqu'à ce jour, accomplissaient des activités publiques? Cette perspective sort évidemment du cadre de mon intervention ainsi que de ce colloque.

Quant à la question de savoir si le nombre des employés de la fonction publique est élevé par rapport aux compétences actuelles des services publics, je crois que la réponse n'est guère évidente. Elle doit partir de données concrètes et de leur analyse. Au regard des services de la fonction publique au sens étroit, qui relève de la mission du Centre National d'administration publique et locale qui organise ce colloque, je puis dire, sur une base empirique, sans avoir à ma disposition de chiffres concrets, que

beaucoup de services manquent cruellement de personnel à côté d'autres qui ont des excédents. Un fait est évident: il faut rationaliser la distribution du personnel et cette opération doit précéder toute réflexion sur la nécessité de réduire le nombre des agents publics et de prendre toutes les mesures pour ce faire.

Pour en revenir aux questions qui constituent la base même de toute organisation rationnelle de l'administration publique, susceptible d'impliquer la conduite éthique des fonctionnaires publics, je voudrais ajouter une série d'autres réflexions.

i. Il faut renforcer la méritocratie à l'entrée de la fonction publique et lors des promotions. Après la mise en place du Conseil Supérieur de la Sélection du Personnel (ASEP), cette autorité indépendante responsable de la sélection des individus nommés dans l'administration en fonction de procédures objectives, la méritocratie à l'entrée est, dirai-je, assurée. Dans la mesure du possible, les critères objectifs sont respectés malgré les exceptions instituées de temps à autre par le législateur afin de contourner les procédures garanties par cette autorité indépendante. D'ailleurs, le mérite absolu et l'objectivité constituent dans tous les coins du monde un but à atteindre et non pas un acquis.

Mais la méritocratie dans l'évolution des fonctionnaires connaît des problèmes. Dans ce domaine, les irrégularités et les injustices sont flagrantes, qui ne sont pas dues uniquement à une gestion favorable ou défavorable de certains individus pour un motif quelconque. Nous devons porter le regard sur la manière dont sont évalués les agents des services publics. Car, avec le système appliqué presque partout dans l'administration grecque, tous les fonctionnaires recevant toujours la meilleure note possible, la notion même de mérite s'écroule. Un employé excellent recevra la même note que ses confrères qui, par conséquent, ont les mêmes chances de promotion.

Des marges de manoeuvre existent au sein des réformes institutionnelles pour améliorer le système d'évaluation des fonctionnaires publics mais on peut douter que des lois puissent affronter à la racine la cause essentielle du problème qui réside surtout dans une mentalité profondément ancrée et dans le sentimentalisme de nos concitoyens qui rechignent à être désagréables envers leurs collègues, même subordonnés.

ii. Passons à l'organisation rationnelle de notre administration. Ce terme recouvre non seulement la bonne structuration et la distribution équilibrée du personnel mais également la bonne distribution des compétences. Il va de soi que la distribution des compétences est en rapport avec la structuration des services pour que chaque compétence soit exercée par le service le plus adéquat et avec le personnel qui le compose. Au niveau de l'organisation, nous avons de sérieux retards que nous observons également dans nos lois. Il suffit de rappeler que la plupart des ministères ont une organisation qui date des années 80 et que leurs services n'ont pas encore été transformés pour s'adapter aux changements survenus entre-temps et aux modifica-

tions successives des compétences des ministères. De surcroît, ces changements, avec la vitesse à laquelle ils se manifestent ces dernières années, engendrent des dysfonctionnements dans la machine étatique. Au cours des deux dernières années, des changements fréquents, parfois contradictoires, s'annulant réciproquement, se sont produits dans la plupart des ministères car des services importants sont passés d'un ministère à un autre, avec transfert de la structure organique et du personnel sans aucune adaptation.

iii. Quant au nécessaire désengagement des services administratifs par rapport au pouvoir politique durant l'exercice des compétences fixées par la loi, je ne m'étendrai pas.

Moi non plus, je ne vois pas pourquoi les secrétaires généraux des ministères devraient faire partie des dirigeants politiques et pourquoi à ce poste on nomme des individus n'appartenant pas à l'administration. Souvent ils n'ont même aucun rapport avec la matière dont ils sont appelés à s'occuper. En Grèce, nous avons une pléthore, voire un nombre exagéré de ministres, de sous-secrétaires d'État et de ministres adjoints qui augmentent sans cesse pour faire en sorte que le groupe politique qui gère les affaires des ministères n'ait pas besoin d'être complété par les secrétaires généraux qui doivent se limiter à leurs devoirs administratifs.

Bien sûr, les décisions politiques sont prises par les personnes élues au Parlement mais l'exécution des lois constitue une tâche que la constitution confie à l'administration publique, qui ne doit pas refléter les desiderata du supérieur politique des services mais bien appliquer la législation. Certes, la nomination au poste de secrétaire général des services administratifs d'un ministère sur la base de critères étroitement politiques ne contribue guère à l'indépendance de l'administration par rapport au pouvoir politique, bien au contraire.

3. Vers une nouvelle culture éthique professionnelle et une nouvelle culture administrative

Samuel Vuelta Simon*

Trois mots en guise d'introduction pour ce libre propos.

Le premier, **la culture**. Il s'agit, bien sûr, de la culture professionnelle et non de celle des peuples, fort heureusement plus difficile à changer. En matière d'éthique? la culture professionnelle est l'épicentre des évolutions. L'esprit de service public, le sens de l'intérêt général, le goût de l'engagement au service de la collectivité cimentent le socle de l'administration publique française. Ces valeurs fortes nous les devons à notre histoire bien sûr, mais leur maintien est à mettre au crédit du statut des fonctionnaires, de l'effort personnel de chacun d'entre eux et aux institutions mandatées pour les former.

En effet, la France a choisi de former tous ses grands corps d'État au sein des écoles de service public: École nationale d'administration, École nationale de la magistrature, École nationale supérieure de la police, École nationale des finances, autant de lieux privilégiés pour transmettre cette culture administrative. On retrouve d'ailleurs cette démarche au sein d'autres professions qui concourent en partie au fonctionnement de l'administration. Dans le secteur de la justice, je pense par exemple aux ordres professionnels des avocats, des notaires ou des huissiers qui veillent à la transmission de l'éthique professionnelle par la formation.

La culture d'un corps passe par l'éducation de ses membres, qu'elle soit initiale ou permanente. La formation professionnelle est le «vaccin» qui permettra aux corps professionnels de lutter avec efficacité contre des maladies au nombre desquelles on compte la partialité, la dépendance, le conflit d'intérêt et la corruption.

Ensuite, **la qualité**. Parce que, la qualité de la justice est au cœur des préoccupations de tous les États modernes. La raison en est simple: c'est l'essence même des démocraties de rendre une justice impartiale et équilibrée, rapide, compréhensible, exécutable, efficace et efficiente. Et lorsqu'on parle de qualité de la justice, on pense tout d'abord à la qualité de ceux qui l'incarnent, le juge et le procureur. C'est eux qui, *in fine*, en disant le droit, prennent des décisions qui vont affecter de manière importante la vie des personnes et des biens. L'application de la norme, de la règle de droit étant la condition du maintien de l'ordre social, celui qui la prononce doit être irréprochable afin que ses décisions le soient aussi.

Enfin **la responsabilité**, c'est-à-dire les rôles. Quelles vont être les institutions responsables de la construction des conditions favorables au développement et au

* Directeur-adjoint de l'École Nationale de la Magistrature,

maintien de cette culture administrative qui favorise l'éthique professionnelle et met à l'index les comportements contraires à la déontologie? Pour ce qui est de la justice française, nous en distinguons trois principales: les autorités judiciaires indépendantes, les Écoles et l'exécutif.

Il appartient à l'exécutif, au ministère de la justice - ministère de tutelle - de prévoir un recrutement égalitaire et transparent des juges et des procureurs. Il doit doter le corps de la magistrature d'une véritable carrière et de règles de progression liées au mérite, faibles et connues de tous. La définition d'un statut propre permet d'atteindre ces objectifs tout en prévoyant les conditions de l'évaluation et du contrôle de l'activité des magistrats. En outre les conditions et la procédure de mise en cause de la responsabilité disciplinaire de magistrats doivent être définies avec précision.

Le rôle des autorités judiciaires indépendantes - en France le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) - est bien entendu essentiel pour veiller au respect du statut et des conditions de mise en cause de la responsabilité. Le CSM français a d'ailleurs développé des outils pratiques afin de diffuser les comportements éthiques, non seulement auprès des magistrats, mais aussi auprès du citoyen.

3.1 Le recrutement et la formation

Les écoles de service public du secteur justice sont les suivantes: l'École nationale de la magistrature pour les magistrats, l'École nationale des greffes pour les greffiers ou l'École nationale d'administration pénitentiaire pour le personnel de cette direction. C'est à travers les formations initiale ou permanente, basées sur l'étude de cas pratiques concrets et, le cas échéant leur validation dans le cadre d'examens que, l'on réussit à maintenir la veille déontologique et à diffuser des réflexes comportementaux éthiques.

Par conséquent, les manières de «fabriquer» les juges sont cruciales et doivent être accordées au système judiciaire de l'État dans lequel ils vont rendre la justice. De la même manière, le statut et la déontologie de ces juges sera un garde-fou contre la dégradation des décisions judiciaires ou de l'image qu'ils donnent dans la société. La façon dont les systèmes ont prévu la correction des dysfonctionnements, par le disciplinaire ou les responsabilités, seront autant de remparts permettant de canaliser le juge - citoyen particulier - dans sa fonction essentielle à la société, en le gardant des dérives, des paresse et des tentations qui guettent les citoyens ordinaires.

En matière de recrutement, la justice française a opté pour un concours public afin d'assurer un recrutement égalitaire complété par une formation initiale des candidats retenus. Cette formation permet aux futurs juges et procureurs, non seulement d'intégrer les lignes de conduite prévues par leur statut, mais aussi de trouver les repères de conduite suffisants grâce aux règles déontologiques. L'échec de ce système débouchera la plus part du temps sur une action disciplinaire à l'encontre du juge ou du procureur dont le comportement ne sera pas considéré comme étant digne des fonctions qu'il exerce.

3.2 La Loi et le statut de la fonction publique

Tout d'abord, la **Loi et le statut** constituent les lignes de conduite générales des juges et des procureurs. Schématiquement, les prohibitions qui pèsent sur les juges et les procureurs sont de trois niveaux, d'exigence croissante. Les magistrats ne jouissant d'aucune impunité à titre personnel - sauf dans leur action comme autorité légitime dans l'exercice de ses fonctions -, les prohibitions qui sont faites par la Loi à tous les citoyens s'imposent aux magistrats. Ensuite un certain nombre d'obligations leurs sont applicables comme à n'importe quel agent public, même s'il s'agit d'un fonctionnaire différent des autres. Enfin, son statut propre contient les règles déontologiques encore plus exigeantes que les deux premières.

Rappelons qu'il est bien sûr prohibé aux juges et aux procureurs, comme à tout citoyen, la commission d'infractions sauf les cas expressément prévus par la loi elle-même (fait justificatif) ou, par exemple, les infractions résultant des atteintes aux droits qu'ils pourraient commettre dans le cadre de leurs activités professionnelles, si celles-ci sont conformes au droit.

Ensuite, les magistrats étant des fonctionnaires de l'administration, le statut des agents publics qui comporte des devoirs supérieurs à ceux que l'on exige du simple citoyen s'applique également à eux, dans certains de ses aspects lorsque le statut de la magistrature ne prévoit pas une obligation plus rigoureuse. Ainsi le magistrat, comme tout fonctionnaire, est tenu au secret professionnel général des informations intéressant des particuliers à moins que les nécessités du service ou des obligations légales ne lui imposent la communication des informations dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Notons ici que les secrets professionnels de la justice sont en général protégés par d'autres textes spécifiques.

Bien sûr, comme tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés. L'obligation de réserve qui repose sur le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque. La réserve n'a pas trait uniquement à l'expression des opinions. Elle impose au fonctionnaire d'éviter en toutes circonstances les comportements portant atteinte à la considération du service public par les usagers. Obligation objective du magistrat mais, ici aussi, prévue spécialement par le statut de la magistrature.

L'obligation d'obéissance hiérarchique qui prévoit que le fonctionnaire *«doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public»* est, par contre, celle qui ne peut être transposée aux magistrats, juges ou même procureurs. Leurs statuts leur accordent une indépendance totale pour les uns, relative pour les autres et il va de soi que cette obligation hiérarchique ne peut remet-

tre en cause les décisions sur le fond que les juges prennent en toute indépendance, ni les latitudes que la loi offre aux procureurs. La subordination hiérarchique sera donc uniquement pour les questions administratives pour le juge et se transformera en exigence de loyauté pour le procureur. Elle imposera également, pour les deux, de se soumettre au contrôle hiérarchique et à l'évaluation de leur activité de la part de l'autorité supérieure compétente.

Enfin, si le rôle spécifique des juges et procureurs dans notre État de droit et les pouvoirs qui en découlent, supposent que des droits singuliers leur soient reconnus et que des moyens adaptés garantissent un bon fonctionnement du service public de la justice, ils justifient aussi des exigences particulières que l'on va trouver dans le «statut de la magistrature».

3.3 Le statut de la magistrature

La Loi organique de 1958 portant statut de la magistrature prévoit une série de règles qui ajoute au droit commun et désigne les incompatibilités pouvant présenter un danger pour l'impartialité du juge dans ses fonctions. Ces incompatibilités statutaires sont centrées sur les activités extra-professionnelles et les liens du magistrat avec son environnement¹.

Ainsi, toute activité professionnelle ou salariée ou toutes fonctions publiques autres que la magistrature est interdite pour les juges et procureurs, sauf pour leur hiérarchie à autoriser les activités d'enseignement ou celles qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité ou à l'indépendance de leurs fonctions. Ils peuvent également, sans autorisation, se livrer à des activités scientifiques, artistiques ou littéraires. L'exercice d'une profession juridique libérale est interdit aux anciens magistrats pendant cinq ans dans le ressort dans lequel ils ont exercé. L'exercice d'une activité privée par un ancien magistrat peut être interdit par le ministre de la justice, si cette activité est contraire à l'honneur ou la probité ou si elle risque de discréditer la justice.

De la même manière, tout mandat politique dans son ressort est incompatible avec les fonctions de magistrat, qui ne pourra d'ailleurs pas exercer dans le département où son conjoint est investi d'un mandat national. Le magistrat ne pourra avoir un membre de sa famille ou son conjoint travaillant sous son autorité ou en contradicteur dans les affaires dont il peut avoir la charge. Les liens de parenté plus éloignés seront prohibés plus par les règles déontologiques que par le statut, en attendant du juge qui se trouve dans une telle situation qu'il se déporte et refuse de connaître de l'affaire en cause. Toute manifestation d'hostilité envers les institutions est interdite au magistrat ainsi que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve imposée par les fonctions. De même, lui est interdite toute action de nature à entraver ou arrêter le fonctionnement des juridictions (grève, etc.).

1 Dispositions tirées de l'ordonnance de 1958 portant statut de la magistrature

Avec ces textes permanents, qu'ils s'appliquent aux citoyens, aux fonctionnaires en général ou aux magistrats en particulier, on a une vision des obligations minimales qui pèsent sur les juges et les procureurs français. Une idée encore plus précise nous est donnée par les règles déontologiques qui, si elles ne sont pas contenues dans un texte législatif, n'en ont pas moins de force pratique.

3.4 La construction de l'éthique judiciaire

Au sens large, **l'éthique judiciaire** doit être le véritable guide de la conduite des juges et des procureurs. Elle est plus exigeante que la loi et le statut. C'est l'ensemble de règles écrites ou non-écrites qui doivent guider le comportement des juges et des procureurs. En France, ces règles ne sont pas codifiées au sens strict, elles résultent historiquement d'une construction tirée des décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Rappelons que le CSM, véritable organe de gouvernance des magistrats et protecteur de leur indépendance, assiste le président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire². Il se compose depuis une toute dernière réforme de 2008 entrée en vigueur en janvier 2011, de 20 membres au total, dont 14 magistrats (7 procureurs et 7 juges). Divisé en deux compositions (siège et parquet³) les magistrats sont en minorité dans chacune d'entre elle par rapport aux personnalités extérieures⁴ (7 contre 8) qui siègent dans les deux formations.

Il a en charge, au premier chef, d'assurer l'indépendance de la magistrature avec deux outils principaux: a) les nominations des juges et des procureurs pour lesquelles il doit donner un avis qui, pour les juges, est un avis qui lie le ministre de la justice; b) l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'encontre des magistrats qui ont failli aux devoirs de leurs fonctions. Ces devoirs sont les règles éthiques et déontologiques, la loi pénale et les autorités investies de l'action publique, se chargeant elles de ceux qui constitueraient des infractions.

Alors que ce n'était pas le cas jusque là, une réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a également prévu la saisine directe par les justiciables du Conseil supérieur de la magistrature. Depuis cette Loi, tout citoyen peut saisir le Conseil lorsqu'une faute disciplinaire est susceptible d'avoir été commise par un juge ou un procureur, dans l'exercice de ses fonctions et à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant. La

2 Article 64 de la Constitution.

3 La formation siège: présidée par le Premier président de la Cour de Cassation et composée de 5 juges, 1 procureur, le Conseiller d'État, l'avocat, les 6 personnalités extérieures - La formation parquet: présidée par le Procureur général près de la Cour de Cassation et composée de 5 procureurs, 1 juge, le Conseiller d'État, l'avocat, les 6 personnalités extérieures.

4 1 conseiller d'État, 1 avocat, 2 personnalités désignées par le Président de la République, 2 désignées par le président de l'Assemblée nationale, 2 désignées par le président du Sénat.

plainte ne peut être dirigée contre le juge ou le procureur qui demeure en charge de la procédure. Elle doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués, signée par le justiciable qui indiquera son identité. La plainte est filtrée par une commission d'admission des requêtes et, en tout état de cause, la réclamation présentée par le justiciable n'est pas susceptible de remettre en cause la décision rendue. Si la plainte n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, la commission sollicite du chef de cour ou de juridiction dont dépend le magistrat de présenter ses observations ainsi que tous éléments d'information utiles. Elle peut entendre le magistrat ainsi que le justiciable qui a introduit la demande.

Tous les ans, le Conseil supérieur de la magistrature publie le rapport d'activité de chacune de ses formations. Ses décisions sont accessibles au public et il élabore et rend également public un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

3.5 L'accès aux décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)

L'**accessibilité de la jurisprudence** du CSM est en effet un outil privilégié de promotion de la déontologie judiciaire: en 2005, le CSM a élaboré un recueil de sa jurisprudence disciplinaire depuis 1959. Elle permet aux juges et aux procureurs de connaître les exigences pratiques de leur état et permettre aux justiciables de connaître les conditions d'un exercice impartial de la justice.

A la suite de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, il est apparu nécessaire, pour faciliter l'accès du public à la jurisprudence du CSM, d'intégrer à cette base de données toutes les décisions et avis dès qu'ils sont devenus définitifs et de l'actualiser. Un bref résumé de chaque cas permet au lecteur de comprendre aisément les circonstances dans lesquelles la poursuite disciplinaire est intervenue.

Tourné vers le public, cet outil contribue à renforcer la confiance des justiciables dans leur justice. Destiné également aux magistrats, il doit servir à leur formation et à la réflexion continue du corps sur son éthique. Par ce double souci, cet outil moderne participe à la crédibilité et à la légitimité de la magistrature.

3.6 La promotion des obligations déontologiques

En outre, l'élaboration d'un **recueil de déontologie judiciaire** est un autre moyen encore plus pédagogique pour promouvoir les comportements éthiques. C'est une loi de 2007⁵ qui a confié au CSM le soin d'établir - pour la première fois en France - un Recueil des obligations déontologiques des juges et des procureurs. Cette publication, décidée par le Parlement, a pour objectif de rendre transparentes les conditions dans lesquelles l'autorité judiciaire exerce les pouvoirs qui lui sont impartis par la Constitution afin de renforcer la confiance du public dans les décisions des magistrats rendues au nom du peuple français.

5 La loi organique du 5 mars 2007.

Pour élaborer le recueil, le CSM a conduit une réflexion sur les valeurs et principes qui doivent guider les comportements personnels des magistrats, dans leur exercice professionnel et leur vie privée. Il s'est notamment appuyé:

- sur les travaux réalisés depuis vingt ans dans différents pays étrangers ou dans certaines instances internationales, en vue d'établir de semblables recueils ou codes de déontologie.
- sur deux enquêtes qu'il a fait conduire en 2008 par un Institut de sondage, l'une auprès du public et l'autre auprès des magistrats eux-mêmes, sur l'état de leur confiance réciproque et les conditions de son amélioration
- sur une consultation de l'ensemble des magistrats, au sein de chaque cour d'appel, sur leurs réflexions et propositions en matière déontologique.

Le recueil commence en définissant quelles sont, au fond, les principales obligations déontologiques des juges et des procureurs :

- Deux essentielles: l'indépendance et l'impartialité
- Quatre corollaires: l'intégrité, la légalité, l'attention à autrui, la discrétion et réserve.

3.7 Un véritable recueil d'application

Pour chacune des obligations déontologiques mentionnées le recueil décrit les conduites à adopter résultant des exigences éthiques de la fonction de juge ou de procureur, de manière concrète, en fonction des situations institutionnelles, fonctionnelles et personnelles dans lesquelles il peut se trouver. Par exemple, en ce qui concerne l'indépendance, il va décliner trois niveaux d'illustration: le niveau institutionnel, le niveau fonctionnel et le niveau personnel.

Ainsi, sur un plan institutionnel, le magistrat doit préserver son indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif en s'abstenant de toute relation inappropriée avec leurs représentants; il doit apparaître aux yeux des citoyens comme respectant ces principes; il doit éviter des relations trop proches avec des personnalités locales (auxiliaires de justice, médias, institutions, etc.); il ne doit pas solliciter des distinctions honorifiques, pour éviter toute suspicion sur la réalité de son indépendance dans l'esprit du public, etc.

Sur un plan fonctionnel, le magistrat doit appliquer la règle de droit sans crainte de déplaire ni désir de plaire au pouvoir exécutif, législatif, aux médias, à l'opinion publique ou à la hiérarchie judiciaire; des qu'il ressent des pressions, il doit recourir à la collégialité si elle est possible; il doit prendre conscience (et se garder) de ses préjugés culturels, sociaux, politiques ou confessionnels lors de l'application de la règle de droit aux faits qui lui sont soumis; il ne doit pas affecter un juge ou le remplacer afin d'orienter une décision future; il doit traiter les affaires dans un délai raisonnable sans pour autant sacrifier la qualité ds ses décisions; en dépit de leur appartenance à un même corps, juges et procureurs doivent conserver leur indépendance réciproque, etc.

Enfin, sur un plan personnel, le magistrat peut adhérer, comme tout citoyen, à un parti politique ou à une confession mais il doit s'abstenir dans son ressort de tout prosélytisme pouvant porter atteinte à l'image d'indépendance de l'autorité judiciaire; il s'abstient de se soumettre à des obligations de nature à restreindre sa liberté d'action ou de porter atteinte à son indépendance, etc.

Ce recueil vise à constituer un guide pour les juges et les procureurs - et non un code de discipline - dès lors que seuls les manquements aux obligations statutaires peuvent déclencher des poursuites disciplinaires et être, le cas échéant, sanctionnés par le Conseil supérieur de la Magistrature.

La loi exige du magistrat qu'il soit indépendant, impartial et intègre. Elle lui reconnaît les droits et obligations qui résultent de ces principes fondamentaux, base de la confiance du public, gage auprès de celui-ci de sa dignité autant que de son honneur. Elle implique, pour lui, probité, loyauté, respect de la loi, protection des libertés individuelles, réserve et attention à la dignité d'autrui comme à celle de l'institution judiciaire.

3.8 Conclusion

La qualité du droit et de la justice devient un atout pour toute démocratie à l'heure de la mondialisation. Les États doivent offrir des garanties statutaires aux magistrats qui doivent de leur côté témoigner de hauts standards éthiques par leur statut.

Sur ce dernier point, il ne suffit pas d'afficher l'existence d'un code éthique qui pourrait servir de brevet de respectabilité démocratique: il est indispensable que le recrutement dans la justice soit de qualité, transparent (concours), que la formation juridique et judiciaire existe et que le salaire des magistrats soit correct à la fois pour les mettre à l'abri de la corruption et renforcer la dignité de leur fonction.

Il est également essentiel de pouvoir compter sur un système équilibré, faisant intervenir des organes suffisamment indépendants les uns des autres pour pouvoir mettre en jeu la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, sans que cela ne puisse être une manœuvre pour remettre en cause leur nécessaire indépendance.

Dans cette optique, un statut légal ne suffit pas et les institutions chargées de la discipline des juges et des procureurs doivent construire, par leur jurisprudence ou leur réflexion, sous forme de recueil de lignes directrices ou sous forme de code directement applicable, le corpus de règles comportementales permettant à chaque juge et procureur de connaître ce que la société attend d'eux.

4. Le contrôle extérieur de la gestion financière dans le nouvel environnement de l'administration publique

*Konstantinos Kostopoulos**

L' action de l'administration publique est réglée par les règles du droit européen directement applicables, les règles instituées par la Constitution, les actes législatifs ainsi que par chaque règle supérieure ou équivalente. Le principe de légalité implique que l'administration publique respecte les règles précitées. Mais en même temps, les doutes croissants exprimés sur la capacité des services publics à gérer avec rapidité les questions publiques, la révolution technologique, la mondialisation et la concurrence internationale sont des facteurs qui pèsent lourdement sur l'administration publique et qui ont porté à de profondes modifications de son fonctionnement.

Ce qu'on a appelé la «Nouvelle approche de la gestion des services publics» (New Public Management) a opéré des changements au niveau des structures administratives du monde entier. Le calcul des résultats de l'action administrative, la mise en place de mécanismes d'évaluation du rendement des services publics constituent des éléments essentiels des programmes de réforme administrative dans tous les pays développés. Dans cette perspective, l'administration est conçue comme un ensemble de règles de gestion claires, spécifiques et contraignantes, de principes de gestion et d'organisation à appliquer en général dans le secteur privé, public et social indistinctement.

Parallèlement, dans un univers mondialisé, le rôle des instances internationales dans la diffusion et le transfert des principes de public management par le biais des missions de conseils et de spécialistes-technocrates organisées par ces organismes internationaux (OCDE., I.M.F., O.N.U., Banque mondiale), revêt une importance capitale au niveau de la pression que ceux-ci exercent sur les gouvernements dans la direction de la réforme de leurs services publics et de la modernisation de leurs politiques.

De la sorte, l'ensemble des principes qu'un État de droit a élaboré pendant son histoire (égalité, légalité, neutralité, impartialité) s'enrichit de nouvelles notions comme par exemple qualité, performance, rendement, productivité, éthique, déontologie, de telle sorte que la construction institutionnelle de l'administration publique s'en trouve renforcée. L'échange de réflexions et de points de vue à l'occasion d'un Colloque ayant pour thème l'Éthique et la Déontologie dans l'Administration publique peut contribuer à étendre les points à développer en vue de la réforme nécessaire de l'administration publique grecque.

* Conseiller Maître, Cour des Comptes.

Mais quel pourrait être alors le rôle de la Cour des Comptes dans l'application des principes de l'éthique et de la déontologie au sein d'une administration publique moderne?

Ces dernières décennies, nous sommes les témoins d'une tendance constante, au plan théorique et pratique, qui est d'assimiler les organes publics aux entreprises privées, de ramener à l'avant-plan de la problématique scientifique la distinction entre public et privé. Nous observons cette tendance dans l'administration, l'économie, les organismes de contrôle. En particulier dans le domaine de la gestion des deniers publics, un nouveau système, profondément influencé par les modèles du secteur économique privé, voit le jour dans beaucoup de pays développés. Les modèles de contrôle du secteur privé ont été introduits en masse dans les services publics: les contrôles sur les finances publiques sont partout harmonisés sur les modèles proposés par les organisations et les organismes internationaux. Les modèles de contrôle proviennent surtout de deux organismes: La Fédération internationale d'experts-comptables, l'IFAC (International Federation of Accountants), qui regroupe les experts-comptables des entreprises privées, et la Fédération internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, l'INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), qui s'adresse aux institutions de contrôle des finances publiques. Membres de l'INTOSAI sont toutes les Cours des Comptes des pays membres de l'ONU, ils sont à ce jour plus de 190. La réalité reflète peu ces deux mondes différents, le contrôle des finances publiques ayant été copié sur celui des contrôles dans le secteur privé.

Dès 1998, l'INTOSAI a publié un «Code d'Éthique et de Déontologie», qui analyse les vertus et les valeurs éthiques qui doivent distinguer les contrôleurs, financiers membres de ses institutions. Parmi ces vertus figurent l'indépendance, la neutralité, l'impartialité, la capacité professionnelle, la diligence, éviter les situations de conflits entre les mandats. L'application de ces modèles de contrôle internationaux constitue un facteur d'indépendance des institutions de contrôle vu qu'au niveau international, la technique de contrôle est considérée comme une question relevant du jugement individuel et de l'expérience professionnelle et non pas de procédures établies par les autorités nationales. D'ailleurs, pour pouvoir juger de la qualité du contrôle exercé par une institution de contrôle au niveau international, un critère essentiel est l'application des modèles établis par l'IFAC et l'INTOSAI. Le rôle de la Cour des Comptes est direct dans la mise en place de règles d'éthique et de déontologie. Leur application par cette Cour contribue à imposer à l'Administration publique l'élaboration et l'application de règles équivalentes.

Le rôle principal de l'Administration publique a toujours été de gérer les finances publiques par le biais de l'action administrative. La nouvelle donne au niveau de la gestion des finances publiques réside dans le fait qu'on veut maintenant atteindre

des résultats mesurables, tandis que la capacité des corps de l'État et des organes administratifs est généralement jugée en fonction de la poursuite des objectifs fixés. L'INTOSAI a publié et élaboré toute une série de règles visant à donner, dans le cadre du principe de la bonne administration, des lignes directrices aux autorités administratives pour une administration et une gestion appropriées des recettes et des dépenses publiques. Ces modèles aident l'Administration dans l'exercice de ses nouvelles compétences. A ce stade, il convient de constater que le produit du travail des Fédérations internationales précitées ne constitue pas un code de règles contraignantes. Il constitue un ensemble de lignes directrices pour la bonne exécution du travail qui leur est confié, une sorte de code de bonnes pratiques.

Les changements survenus dans le fonctionnement de l'administration publique dès les années 1980 se sont intensifiés depuis l'an 2000, avec, en point d'orgue, les modifications engagées dans le fonctionnement de l'Union européenne et la réforme de l'administration française. Le caractère principal de ces changements est que la réforme de l'administration se produit par le biais de la gestion des finances publiques et non pas, comme cela s'est produit pendant des décennies, par le droit. Les citoyens réclament une gestion des ressources transparente et performante, une réduction du déficit des finances publiques, sans la dégradation des biens et des services offerts. Parallèlement, le vieillissement de la population impose des planifications désormais à long terme. Voilà expliqué comment on est passé d'une présentation classique du budget de l'État à des systèmes orientés vers le rendement des politiques de financement. La philosophie de la gestion des dépenses publiques connaît un profond changement.

A la tête des programmes on nomme des responsables (ex. ministres, vice ministres, secrétaires généraux) qui doivent rendre compte de l'exécution de leur budget et de la poursuite des objectifs fixés. Les organes publics ont de plus vastes compétences dans la gestion de leurs ressources. Il y a généralement une certaine souplesse dans la distribution des ressources mais des règles rigides en ce qui concerne la limite des dépenses approuvées par le Parlement pour chaque secteur de la politique et chaque organe. Le responsable de chaque entité (ministre, secrétaire général de Région etc.) ne rend pas seulement compte du succès de son oeuvre mais également de la gestion rationnelle des ressources mises à sa disposition.

L'obligation de rendre compte (*redevabilité*) constitue un principe général qui soutient tout le système administratif. Le ministère du Trésor joue le rôle d'unité de commandement qui établit le cadre nécessaire pour la réussite de la politique des finances publiques adoptée. Il est libéré des détails procéduraux de gestion des crédits pour se focaliser sur les résultats. Le Parlement a une vue globale sur les politiques dont il a approuvé le financement ainsi que sur les résultats escomptés. Il trace, enfin, le bilan de l'oeuvre de chaque institution en fonction de ces résultats. Dans de nombreux pays, le responsable de chaque programme rend compte directement au pouvoir

législatif. Cela permet de planifier sur plusieurs années les dépenses publiques et de décider, en connaissance de cause, sur la poursuite ou non d'un programme.

En Grèce, au cours des trente dernières années, le débat est lancé sur les réformes avec une pléthore de mesures, de politiques et de programmes dont l'objectif était et demeure la meilleure performance des services publics. Les organismes publics sont au coeur du bon fonctionnement d'une société: ils se doivent dès lors d'être performants et efficaces. La question est de savoir si, pour en améliorer l'efficacité, il faudra incorporer dans leur fonctionnement des logiques et des modèles de calcul des résultats, l'évaluation constante de leur fonctionnement étant un élément constitutif de leurs actions.

Ces changements administratifs pourraient inclure l'adoption de mécanismes et de procédures de soutien au niveau de la redevabilité, de l'élaboration des budgets, des résultats, de la recomposition du corps des fonctionnaires publics, de la plus large application de la gestion électronique, d'une meilleure production des réformes réglementaires. Le rôle de la Cour des Comptes en tant que contrôleur externe des finances publiques gérées par l'administration publique, qu'il contrôle sur la base du rendement de ses actions et de l'évaluation de la rentabilité, efficacité et coût des ressources utilisées, constitue un outil institutionnel de modernisation du système politique.

Ceci dit, la condition essentielle pour une modernisation du fonctionnement de l'administration est, finalement, l'exercice par le Parlement de son rôle de contrôleur financier. Le principe démocratique énonce que le vérificateur suprême d'une démocratie est le Parlement, qui ne doit pas se limiter à voter des lois et des budgets mais à contrôler la bonne application des lois et leur exécution, en utilisant les outils que lui fournit la Cour des Comptes. Il serait peut-être utile d'étudier le fonctionnement des institutions parallèles au niveau de l'Union européenne. Tout aussi précieuse se révélerait l'étude des résultats de la récente réforme entreprise par la France, dans le cadre de sa fonction publique par l'application de la loi organique relative aux lois des finances (LOLF). La contribution de l'Ecole nationale d'administration (E.N.A.), parmi les co-organisateurs du présent colloque, pourrait se révéler précieuse.

5. Vingt ans de politique de transparence en France: un bref bilan

*Eric Thevenon**

Je vais essayer en guise de conclusion, de tirer le bilan en France d'une vingtaine d'années de politique de transparence, de mise en œuvre de dispositions visant à assurer plus de déontologie dans la fonction publique. Je le tirerai avec une double vision, puisque j'ai été dans deux catégories de magistrats: j'ai été magistrat de juridiction financière, donc magistrat contrôleur, mais j'ai aussi été à la section financière du parquet de Paris comme substitut du procureur de la République et là j'ai été magistrat sanctionneur. Les deux permettent de voir ce qui a marché, ce qui peut être amélioré et jusqu'où on peut aller au-delà d'une certaine limite. C'est l'éternel problème des gendarmes et des voleurs: vous trouverez toujours en face de vous des gens qui seront tentés de tricher ou de continuer à tricher. Le problème est de trouver le curseur pour dissuader ceux qui auraient une petite tentation en se disant «je vais me faire prendre» et comme dans le grand banditisme, les voyous qui disent «moi, je m'en moque».

Donc, qu'est ce qui a marché? Les déclarations de patrimoine des élus, cela a été introduit dans les années 90. Les parlementaires, les élus des grandes villes, les présidents de société publique à partir d'un certain seuil de capital, se sont acquittés de cette obligation de transparence, le Président de la République évidemment. Cela pourrait être élargi. Je pense qu'aujourd'hui on va se poser le problème de publication de patrimoine d'un certain nombre d'agents publics, notamment dans le domaine de la santé qui sont en contact avec les laboratoires pharmaceutiques. On a plusieurs affaires en France, plus que des conflits d'intérêt avec des personnes qui ont fait des allers-retours entre des laboratoires pharmaceutiques et les autorités administratives qui délivrent les autorisations de mise sur le marché. Je pense qu'on devrait entrer dans une phase d'élargissement de l'obligation de déclaration de patrimoine au-delà des élus et des dirigeants de sociétés publiques.

Quelle est la limite de cette politique? La première chose: est que les sanctions sont faibles. Si une déclaration a été «mal faite» on va dire, il y a le problème de la sanction. Qui dit obligation, dit sanction. On est dans un système où il ne faut pas être complètement naïf. La deuxième limite est la routine et je vais vous donner un cas particulier, c'est une affaire qui a été jugée, qui a donné lieu à une condamnation définitive. Il y a de cela quelques années, j'étais au parquet de Paris et l'autorité en charge de contrôler les marchés boursiers avaient en son sein un agent qui a commis des

* Maître des requêtes, Cour des Comptes.

délits d'initié pour des sommes qui n'étaient pas négligeables, d'autant que cet agent était responsable des visas. Vous savez que les sociétés cotées qui font des offres publiques d'achat par exemple, doivent avoir un visa de cette autorité des marchés financiers. L'information judiciaire a été ouverte pour délit d'initié, nous arrivons en perquisition avec les deux juges d'instruction et la première chose que nous demandons à la hiérarchie de ce cadre c'est «est-ce qu'il y a des déclarations de patrimoine chez vous?». Ils nous disent «oui». «Montrez-les nous». «On est désolés, on ne les a pas tenues». Personne ne s'en préoccupait.

Donc vous pouvez mettre sur pied “par des chartes de déontologie” tous les dispositifs que vous voulez, si vous n'avez pas un souci de contrôle ou un pouvoir de contrôle vous tombez dans la routine. Qui contrôlerait? Un contrôleur interne ou externe? Je suis un contrôleur externe donc j'ai plutôt tendance à favoriser les contrôleurs externes. Le problème est que le contrôleur externe ne peut pas faire tout le contrôle externe de l'administration, ou alors il mettra des années et le résultat ne sera pas celui escompté. Le contrôle interne peut avoir des défauts. Dans certaines administrations être contrôleur, c'est limite. Peut-être faut-il les deux? À la fois un contrôle interne et un contrôle externe.

Autre routine, dans la haute fonction publique à quelques exceptions près, la culture administrative ne vous pousse pas à bouger. Les préfets, les directeurs départementaux des finances publiques ne restent pas dans le même poste trop longtemps. Ce qui a un avantage indéniable: maintenir une distanciation par rapport aux chefs d'entreprise, à tout le tissu social. Monsieur Boucault ne le démentira pas, il a été préfet, il a dû bouger régulièrement. Mais tous les autres? Tous les autres hauts fonctionnaires de la fonction publique, notamment des services de l'État? Les magistrats? Les cadres de la police? Il y a des améliorations à trouver. Là aussi il y a des affaires récentes qui montrent que rester trop longtemps dans le même endroit conduit à perdre le sens des réalités et à négliger les obligations de sa fonction.

Là je pense qu'il faudrait améliorer cette situation et qu'un haut fonctionnaire sache que, moins dans les services centraux, moins dans les grandes villes, dès que vous arrivez dans des villes moyennes, vous vous exposez à ce risque de perte de distanciation par rapport aux gens que vous rencontrez. Voilà une piste, il ne faut pas être complètement naïf et il ne faut pas baisser la garde. Vous pourrez avoir tout système de contrôle préventif que vous voulez. Monsieur Larat demandait pourquoi les affaires de corruption ont éclaté alors qu'il y avait des juridictions financières c'est précisément parce qu'elles étaient là que c'est sorti.

Cela a fait dire à certains commentateurs que c'était un des effets de la décentralisation. Je ne suis pas complètement convaincu. Je pense qu'avant la décentralisation il y avait les services déconcentrés de l'État. Vous aurez toujours en face de vous des gens que vous contrôlez et qui pourront monter un système frauduleux, et vous

ne le verrez pas. Là aussi j'ai été confronté des deux côtés, du côté de la juridiction financière et du côté du parquet de Paris à une affaire où la régularité formelle des marchés était parfaitement respectée. Il y avait des appels d'offres, des publications dans des revues spécialisées, il y avait une commission d'ouverture des plis, il y avait un rapport des architectes, etc., etc. La juridiction financière qui a contrôlé ces marchés a dit «régulier»! Cela paraissait transparent. Derrière il y avait des entreprises qui cotisaient, donc qui déposaient des sommes forfaitaires pour que le dossier ne tombe pas dans la poubelle et si elles voulaient avoir accès aux financements de l'opération, il fallait rajouter 2% du montant du marché, et si elles se trompaient, on changeait les enveloppes! Vous pouvez avoir tous les systèmes de contrôle que vous voulez, sauf à créer un contrôle pénal des comptes qui paralyserait complètement la vie publique, mais ça serait une arme nucléaire! Il restera toujours un certain nombre de personnes, élus ou fonctionnaires qui seront tentés de franchir le pas.

6. Redéfinir la notion de déontologie dans l'administration publique

*Nikolaos-Komninos Chlepas**

Je vais faire une petite synthèse des points principaux qui marque notre problématique et des principales réflexions exprimées tout au long de cette journée concernant l'éthique et la déontologie dans l'administration publique.

Tout d'abord considérons le titre de notre colloque franco-hellénique, colloque pour lequel nous sommes très heureux et qui marque le début d'une coopération avec l'ENA, et c'est avec un grand plaisir que nous avons accueillis ici nos éminents invités. Je pense qu'ils ont eu un avant-goût des problèmes de notre pays et des tensions que nous sommes contraints de vivre dans des situations exceptionnelles auxquelles, nous l'espérons, pourront échapper les autres pays européens.

Prenons d'abord le thème de l'éthique et de la déontologie. La conclusion que nous pouvons tirer de toutes les interventions qui se sont succédées est qu'il s'agit d'axes autour desquels devrait s'organiser l'action de l'administration publique, des axes qui changent au fur et à mesure des évolutions de l'administration. Ceci vaut aussi bien pour la déontologie que pour l'éthique.

Traditionnellement, la déontologie était le respect des lois. Aujourd'hui, cela ne suffit plus. L'administration publique doit atteindre des objectifs concrets, la société civile est plus exigeante, elle compare les services de l'administration publique aux services du secteur privé, chose impensable il y a une décennie. L'administration publique doit s'adapter et profiter des nouvelles technologies au même rythme que le secteur privé. Ceci n'est guère paradoxal ou absurde.

Rappelons, à ce propos, que l'élément traditionnellement le plus 'dur' de la fonction publique, l'armée et la police, a été celui qui a assimilé les nouvelles avancées technologiques bien plus rapidement que le secteur privé. Si l'on veut donc utiliser l'armée, les forces de l'ordre, la police comme exemple, on voit que l'administration publique peut assimiler les avancées technologiques au même titre que le secteur privé. Le fait que nous soyons une administration publique, que nous relevions de l'État n'est pas un alibi pour ne pas adopter ces avancées technologiques dans notre travail.

Je voudrais également souligner le fait que l'éthique et la déontologie se transforment car nos sociétés et nos États se transforment. Il n'y a pas que la participation à l'Union européenne qui explique ce phénomène. Nos sociétés ont changé, notre composition par âge de la population a changé, nous avons un taux élevé de citoyens,

* Président du Conseil d'Administration, de l'EKDDA, Professeur associé, Département de Sciences Politiques et d'Administration Publique, Université d'Athènes.

utilisateurs du service public, qui ont un niveau d'instruction élevé et sont plus exigeants, nous avons des sociétés multiculturelles.

Nous avons également une grande variété de mode de vie. Le mode de vie des citoyens était plus ou moins figé auparavant et cela facilitait la marche de l'administration. Aujourd'hui nous avons ce que l'on appelle des modes de vie post modernes, nous changeons modes de vie, partenaires, travail, connaissons de nombreux bouleversements le long de notre vie ce qui influence la manière dont l'administration publique doit affronter les changements.

Lors de la première séance de ce matin, la question sur laquelle nous avons mis l'accent est cette exigence de transparence qui domine en France comme en Grèce. Nous avons eu une intervention probablement très intéressante pour nos amis français et qui concernait l'évolution de l'administration publique grecque. Quant à eux, les intervenants français ont souligné le besoin de redéfinir la notion de déontologie dans l'administration publique car l'application des lois ne suffit plus, nous avons besoin d'un cadre réglementaire plus complexe dans lequel puisse évoluer l'administration publique.

Au cours de la deuxième séance, nous avons traité des problèmes d'éthique et de déontologie qui se posent dans l'administration publique. L'accent a été mis sur les difficultés qu'il y a à définir l'intérêt public, nous avons parlé du rôle important qu'est appelée à jouer l'administration publique, et les intervenants français ont abordé la question des conflits d'intérêt et du rôle du fonctionnaire dans ce conflit.

Lors de la troisième séance, la question du contrôle et des sanctions a été abordée. Les interventions des collègues grecs ont mis en exergue le problème de l'impunité en cas d'infractions de l'éthique et de la déontologie dans l'administration publique. Cette impunité est un véritable problème car les êtres humains étant des individus rationnels, ceci peut avoir un effet boule de neige.

Les fonctionnaires, voyant que ceux qui violent les lois et ne respectent pas leurs obligations ne sont pas sanctionnés, que ceux qui reçoivent les pots de vin ne sont pas punis, s'aperçoivent d'autre part que leurs propres comportements conformes à leurs devoirs et aux lois les pénalisent au plan personnel. C'est exactement ce qui se passe avec l'entrepreneur qui ne paie pas ses impôts. Ne payant pas les impôts, il a du même coup un gros avantage sur ses concurrents: la diffusion de la fraude fiscale et de l'impunité amène très souvent l'entrepreneur honnête à avoir recours à ce genre de pratique pour survivre en tant qu'entrepreneur.

On pourrait dire qu'il en va de même dans la fonction publique. Le fonctionnaire qui est travailleur et honnête remarquant que le prix à payer pour respecter ses obligations est lourd, contrairement à celui de ses collègues qui violent les lois, sera contraint petit à petit à les imiter. Les comportements blâmables doivent être punis, bien sûr dans le respect de garanties et de procédures établies, car l'impunité envenime toute l'administration publique.

Je pense que tous les problèmes qui ont été abordés en matière de mécanismes de contrôle l'ont été à point nommé, tout comme le lien entre le contrôle disciplinaire et pénal de ces comportements.

Nous avons eu l'occasion d'écouter à ce sujet l'expérience française qui est toujours extrêmement utile. Comme l'a dit notre collègue français, la France a une longue expérience et tradition en matière d'administration publique et du statut des fonctionnaires publics qui sont nommés à vie.

Pour en venir maintenant à la table ronde, je voudrais retenir le fait que la plupart des intervenants ont associé les questions d'éthique et de déontologie à l'organisation et à la construction des institutions de l'administration publique.

Toujours au cours de cette table ronde, de nombreuses critiques ont été formulées sur le statut politique des dirigeants de la hiérarchie administrative avec le statut des secrétaires généraux, particuliers et ainsi de suite. En Grèce, nous avons également le phénomène des ministres qui changent constamment, chose impensable dans les autres pays. Chez nous, les ministres changent en fonction du parti au pouvoir et s'il y a remaniement ministériel, le nom même des ministères changent, les compétences aussi, la répartition des fonctions entre les ministères, chose qui se produit pratiquement chaque année. Je crois que c'est vraiment particulier à la Grèce, cette constitution un peu nomade des ministres et des ministères. A chaque changement de gouvernement, nous avons un changement des ministères qui assument d'autres fonctions: nous n'avons pas malheureusement de ministère avec une fonction stable et solide et ceci crée des phénomènes d'instabilité, comme on peut le comprendre.

Au-delà de la question de la politisation des cadres supérieurs des ministères, nous avons également les problèmes liés à la pléthore de conseillers des ministres. Encore aujourd'hui, nous avons des ministres qui ont trente ou quarante conseillers, ce qui crée des lourdeurs dans l'administration publique. C'est un sujet un peu tabou pour la plupart de nos partis politiques et de nos politiques. Je pense que nous devons ouvrir le débat et qu'il faudra mettre un frein à cette colonisation politique des services administratifs engendrée par cette légion de collaborateurs, conseillers etc. Ceci n'aide aucunement la fonction publique de notre Pays.

Une autre réflexion intéressante a porté sur le besoin de mettre un frein à cette concentration des pouvoirs au sommet de la hiérarchie. Ceci est parfaitement exact. Ce qui signifie qu'au niveau des hommes politiques nous avons une concentration des pouvoirs avec tout ce que cela entraîne. Par exemple je ne pense pas que dans d'autres pays, pour la nomination d'un instituteur dans une petite école, dans un petit village de la campagne, il faille toute une foule de signatures comme chez nous.

Nous avons donc toute une série de problèmes qui sont aussi des problèmes structurels que nous devons absolument affronter.



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ
& ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



PREMIER MINISTRE



CONFÉRENCE

«Éthique et déontologie dans l'administration publique moderne»

Athènes

Vendredi, 9 Décembre 2011

09:30 - 10:00 Accueil des participants- Inscriptions

10:00 - 10:30 Allocutions d'ouverture

Nikolaos Georgarakis, Secrétaire Général du Centre National d'Administration Publique et Locale (EKDDA)

Jean Loup Kuhn - Delforge, Ambassadeur de France en Grèce

Bernard Boucault, Directeur de l'École Nationale d'Administration (ENA), France

10:30 - 11:30 1ère Séance : Vers une gouvernance basée sur des valeurs: éthique et déontologie dans l'administration publique

Président de séance: **Nikolaos-Komninos Chlepas**, *Président du Conseil d'Administration EKDDA, Professeur associé, Département de Sciences Politiques et d'Administration Publique, Université Nationale et Kapodistriaque d'Athènes*

Interventions: **Dimitrios Charalabis**, *Professeur de Science Politique, Université Nationale et Kapodistriaque d'Athènes, ex vice Président du Conseil National de l'Audiovisuel*

Jean-Michel de Lemoyne de Forges, *Professeur émérite de Droit public, Paris II Assas*
Débat (20')

11:30 - 12:00 Pause café

12:00 - 13:30 2ème Séance : Problèmes d’Ethique et de Déontologie dans l’Administration Publique

Président de séance: **Kalliope Spanou**, *Médiateur, Professeure de Science Administrative, Département de Sciences Politiques et d’Administration Publique, Université d’Athènes*

Interventions: **Edouard Geffray**, *Maître des requêtes au Conseil d’Etat, France*
Ioannis Tassopoulos, *Professeur Assistant de Droit Public, Département de Sciences Politiques et d’Administration Publique, Université d’Athènes*

Témoignages: **Ioannis Ioannidis**, *Secrétaire Général de la Transparence et des Droits de l’Homme Ministère de la Justice, de la Transparence et des Droits de l’Homme*

Nikolaos-Komninou Chlepas, *Président du Conseil d’Administration, EKDDA, Professeur associé, Département de Sciences Politiques et d’Administration Publique, Université d’Athènes*

Theodoros Tsekos, *Professeur assistant d’Administration Publique, Institut des Hautes Études de Technologie, Coordinateur du Service de Documentation et d’Innovation, EKDDA*

Débat (20’)

13:30 - 14:30 Pause Déjeuner

14:30 - 16:00 3ème Séance: Les mécanismes de contrôle et de sanction

Président de séance: **Fabrice Larat**, *Directeur du Centre d’Expertise et de Recherche Administrative (CERA) ENA , France*

Interventions: **Ioannis Karkalis**, *Vice Commissaire de l’Etat au sein de la Cour des Comptes, Grèce*

Lionel Benaïche, *Secrétaire Général du Service central de prévention de la corruption, Ministère de la Justice, France*

Témoignages: **Leandros Rakitzis**, *Inspecteur Général de l’Administration Publique , Grèce*

Dimitrios Papadimitropoulos, *Directeur Général de l’Organisation Administrative et des Procédures, Ministère de la Réforme Administrative et de E- Gouvernance, Grèce*

Christos Douchanis, *Maître des requêtes au Conseil d’Etat, Grèce*

Débat (20’)

16:00 - 16:15 Pause café

16:15 - 17:30 Table ronde: Vers une nouvelle éthique professionnelle et une nouvelle culture administrative

Président de séance: **Dimitrios Charalabis**, *Professeur de Science Politique, Université d'Athènes, ex vice Président du Conseil National de l'Audiovisuel*

Participants: **Fokion Georgakopoulos**, *Président du Conseil Juridique de l'Etat, Grèce*

Konstantinos Menoudakos, *Vice Président du Conseil d'Etat, Grèce*

Samuel Vuelta Simon, *Directeur de l'Ecole nationale de la magistrature, France*

Konstantinos Kostopoulos, *Conseiller Maître, Cour des comptes, Grèce*

Eric Thevenon, *Maître des requêtes, Cour des comptes, France*

17:30 Clôture

www.ekdd.gr