

# Des aspects de collégialité dans le fonctionnement du gouvernement grec: Le cas des gouvernements de coalition à l'époque du Mémorandum

Marie-Iléane Pravita  
Université d'Athènes, Grèce  
mpravita@pspa.uoa.gr

## RÉSUMÉ

Le gouvernement est l'institution compétente pour la prise de décisions et la surveillance de la mise en application du programme gouvernemental. L'œuvre de coordination du Premier ministre devient difficile quand il s'agit d'un gouvernement de coalition constitué de nombreux membres, séparés d'un fossé idéologique. Le Conseil des ministres a cessé de jouer son rôle constitutionnel, de formuler la politique générale du pays, et ce sont des réunions informelles qui ont substitué aux organes compétents. La qualité au sein de la gouvernance est un processus complexe avec des dimensions politiques, nécessitant quand même des conditions administratives et organisationnelles pour son succès.

*Mots-clés:* Grèce, gouvernance à l'époque du Mémorandum, gouvernement de coalition, collégialité au gouvernement, coordination de l'action gouvernementale, centre de gouvernance

*JEL:* Z 8

*"Collective responsibility is a myth and one which is not believed"*  
(Edmund Dell, ministre du gouvernement Callaghan, 1980)<sup>1</sup>

## I

### La démocratie représentative et les gouvernements de coalition

L'adoption du régime démocratique constitue une condition *sine qua non* pour qu'un système socio-politique puisse survivre à long terme (elle constitue "l'universalité évolutive" selon Parsons, 1967). En effet, la démocratie indirecte constitue le type d'organisation le plus dominant puisque la vie politique est organisée, de nos jours, au sein des États dont, par ailleurs, la zone du territoire est beaucoup plus grande par rapport à celle des anciennes

<sup>1</sup> Il se réfère à Hennessy, 1985, p. 15.

villes grecques qui avaient de l'autre côté adopté le modèle athénien de la démocratie directe. Dans le cadre d'un système de démocratie indirecte et représentative, la disjonction entre le gouvernement et l'opposition est considérée comme une notion très claire.

L'alternance périodique des partis politiques et des personnes qui exercent des fonctions gouvernementales – comme résultat de l'expression de la volonté politique de la communauté, exprimée par l'intermédiaire du processus électoral – constitue une mesure essentielle pour le caractère démocratique d'un système politique. Chaque dirigeant a ainsi, conformément à la disposition constitutionnelle relative, la responsabilité de conduire la politique générale du pays et de déterminer les différents programmes de la politique publique. Il exerce, cependant, la gouvernance tenant en compte qu'il se peut que l'un des partis politiques de l'opposition et plus particulièrement celui de l'opposition principale gagne la prochaine fois la préférence de la majorité de l'électorat et occupe le poste du gouvernement sortant (Makrydemetres, 2013, p. 39 et suiv.).

Le gouvernement exerce, donc, la politique publique dans divers domaines, tandis que le rôle de l'opposition porte *inter alia* notamment sur la formulation des propositions et des programmes de politique alternatifs. Il est donc prévu – ou bien même préférable en ce qui concerne l'organisation – d'avoir plus souvent des gouvernements à parti unique que des gouvernements multipartites. Dans ce contexte, l'approche historique des systèmes de gouvernance politique dans un pays a son importance<sup>2</sup>. Selon l'analyse théorique relative à la "dépendance au sentier" (*path dependency*), la pratique précédente et ses institutions associées tendent à acquérir, au fil du temps, plus de puissance et à se maintenir au cours de leur évolution: "*the natural path of institutions is to act in the future as they have acted in the past*" (Krasner, 1984, p. 235).

En ce qui concerne, par exemple, la Grèce, tous les gouvernements formés, 177 en nombre en environ 185 ans, depuis 1828 avec le gouvernement d'Ioannis Kapodistrias jusqu'en 2015 avec le gouvernement d'Alexis Tsipras, seulement dix (10) d'entre eux ont été des gouvernements de coalition. Plus particulièrement, on constate que pendant les dernières 20 années, la tradition des gouvernements à parti unique s'est maintenue, à l'exception des trois récents gouvernements celui de Papadémos (2011–2012), celui de Samaras (2012–2015) et celui de Tsipras (2015–), l'apparition desquels peut être interprétée en raison de la crise économique qui a éclaté dans le pays surtout à partir du début de 2009.

---

<sup>2</sup> Pour cette raison, il ne ressort pas automatiquement qu'il convient d'appliquer à notre pays une pratique appliquée parfois à d'autres – pourtant pas à la majorité – pays européens.

## Gouvernement Papadémos

Il s'agit d'un gouvernement qui s'est formé sans l'opinion du peuple. Indépendamment de la dimension constitutionnelle ou inconstitutionnelle d'un tel choix, se soulève ici la question de la légitimation démocratique de ce gouvernement qui a reçu seulement le vote de confiance par le Parlement, sans processus électoral précédent. Selon le postulat relatif de la démocratie et de la "bonne gouvernance" (*good governance*), celle-ci vise à l'efficacité, présupposant quand même de la légitimation. Bien que l'importance de la gouvernance efficace<sup>3</sup> ait été soulignée à plusieurs reprises, celle-ci ne doit pas être atteinte au détriment de la légitimation. En revanche, ces deux principes doivent coexister et se promouvoir de façon équilibrée (Dahrendorf, 1984)<sup>4</sup>.

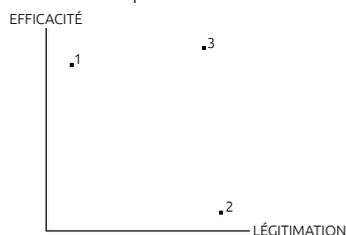
Vu les conditions difficiles auxquelles le pays a dû faire face en raison de la crise susmentionnée et les obligations assumées par l'État en vertu du Mémorandum d'entente (*Memorandum of Understanding*), signé avec le Fonds Monétaire International, la Banque Centrale Européenne et la Commission européenne, un nouveau gouvernement s'est formé en novembre 2011. Ce gouvernement avait comme leader, pas le chef du parti qui a obtenu le plus grand nombre des sièges au Parlement, mais une personne appréciée du public, bénéficiant de prestige – mais sans avoir été élu – ayant aussi le soutien du Mouvement socialiste panhellénique (*Panellinio Socialistiko Kinima – PASOK*), de la Nouvelle démocratie (*Nea Dimokratia – ND*) et de l'Alerte populaire orthodoxe (*Laikos Orthodoxos Synagermos – LAOS*).

Dès le premier trimestre du mandat du gouvernement Papadémos, des problèmes de coordination et de collégialité concernant son fonctionnement ont fait leur apparition. D'ailleurs, l'harmonisation des actions des personnalités

3 Il y a lieu de mentionner que l'ex Premier ministre de la Grande Bretagne, Tony Blair, avait souligné dans un article concernant la situation au Moyen Orient, apparu dans *The Observer* (juillet 2013), que "democratic government doesn't on its own mean effective government. Today, efficacy is the challenge".

En ce qui concerne la Grèce, pendant la période difficile de la transition après la chute de la dictature des colonels, Konstantinos Karamanlis a tenté de composer et combiner les conditions pour la légitimation du pouvoir gouvernemental (comme par exemple la transition pacifique et rapide du régime autoritaire à la démocratie, la légitimation du Parti communiste de Grèce (*Kommunistiko Komma Elladas – KKE*), le déroulement des élections nationales, le déroulement d'un référendum sur la nature politique du régime, la rédaction d'une nouvelle Constitution) et son efficacité (par exemple, l'intégration de la Grèce à la Communauté Économique Européenne) (Makrydemetres, 2007, p. 100–102).

4 Cette relation pourrait être schématisée comme suivant:



1 Manque de légitimation  
2 Manque d'efficacité  
3 Bonne gouvernance

différentes – avec des vues ou des ambitions politiques divergentes – qui assument des portefeuilles ministériels n'est pas du tout une tâche facile, surtout lorsqu'il s'agit d'un gouvernement constitué de nombreux membres, séparés d'un fossé idéologique et politique remarquable. La situation s'est, en outre, aggravée à cause de la pratique suivie à cette époque-là, à savoir le déroulement des réunions des leaders des partis avec leurs membres participant au gouvernement, peu avant le déroulement des réunions du Conseil des ministres. Il était donc, bien évidemment, très facile de compromettre l'attachement au fonctionnement collectif du gouvernement et la réalisation des objectifs communs, sur l'autel des intérêts du parti (Mershon, 1994, p. 71; Martin & Vanberg, 2005, p. 94). De plus, le fait qu'un Premier ministre extraparlamentaire avait assumé le poste du leader du gouvernement a contribué davantage à la difficulté de maintenir l'unité du gouvernement.

D'ailleurs, il arrive souvent qu'il n'y ait pas de cohérence des actions sur un domaine spécifique de la politique publique, en raison des malentendus qui émergent entre le ministre compétent et le ministre délégué<sup>5</sup>. La coopération, donc, entre les membres n'était pas toujours obtenue puisque certains ministres appartenaient à des partis différents de ceux de certains ministres délégués<sup>6</sup>, provoquant par conséquent des désaccords publics sur un certain nombre de questions<sup>7</sup>. Par ailleurs, en mars 2012, LAOS a retiré son soutien au gouvernement, action qui a conduit le pays aux élections, trois mois plus tard.

## II

### Gouvernement Samaras: Conseil des ministres vs conférence tripartite des partenaires gouvernementaux

Les élections du 6 mai 2012 n'ont pas apporté de gouvernement, ni le processus des mandats exploratoires qui ont suivi. Par conséquent, de nouvelles élections se sont tenues le 17 juin 2012, pendant lesquelles le parti de la Nouvelle démocratie a obtenu la majorité des sièges au Parlement. Mais elle n'a pas pourtant obtenu l'autonomie parlementaire visée, puisqu'elle a

5 Pour plus de détails sur la relation entre les ministres et les ministres délégués, au sein de l'appareil gouvernemental du pays, voyez, par exemple, Pravita, 2010.

6 "Coalition partners can make use of 'junior ministers' to shadow ministers belonging to other parties" (Martin & Vanberg, 2005, p. 97).

7 Contrairement à l'exemple grec, le Code Ministériel britannique (2010) prévoit que dans le cadre du principe de la responsabilité collective du gouvernement, il est permis aux ministres d'exprimer honnêtement leurs opinions et même se trouver en désaccord ouvertement durant les réunions du Conseil des ministres, "while maintaining a united front when decisions have been reached" (par. 2.1). Certes, il a été soutenu que désormais la responsabilité collective des membres du gouvernement ne signifie pas seulement leur obligation de ne pas exprimer publiquement leur désaccord, une fois qu'une décision sera prise par le Conseil des ministres. Ils ont aussi l'obligation d'obéir aux décisions du Premier ministre, même s'il n'y a pas eu lieu auparavant une consultation sérieuse (Foster, 2004, p. 755). D'ailleurs, l'action collective ne doit pas seulement être exigée mais elle doit émaner d'un esprit collectif car "once leaders find themselves in the position of constantly issuing warnings, it is a clear sign that the team ethos has collapsed" (Brady, 1999, p. 226, 228).

seulement obtenu un pourcentage de 29,66%. Après une nouvelle série de consultations, le leader de la Nouvelle démocratie a finalement formé un gouvernement qui a reçu le vote de confiance nécessaire par le Parlement, puisque cette fois il était à la fois soutenu par le PASOK et la Gauche Démocratique (*Dimokratiki Aristera – DIMAR*). L'intention initiale de faire participer au gouvernement la Coalition de la gauche radicale (*Synaspismos Rizospastikis Aristeras – SYRIZA*) qui représentait 26,89% de l'électorat n'a pas porté de fruits. Tenant en compte ce qui a été mentionné ci-dessus (ante, unité I), à savoir la distinction entre le gouvernement et l'opposition comme une condition essentielle du système de gouvernance représentatif, la décision de SYRIZA de rester auprès du gouvernement, lui proposant un programme alternatif afin de faire face aux problèmes publics, serait peut-être raisonnable. Par ailleurs, le parti a gagné 71 sièges au Parlement. Les autres partis de l'opposition sont les Grecs indépendants (*Anexartitoi Ellines*) (20 sièges), l'Aube dorée (*Xrysi Avgi*) (18 sièges) et le Parti communiste de Grèce (12 sièges).

La question de coordination d'un gouvernement est extrêmement complexe, surtout quand il s'agit d'un schéma de gouvernement avec de nombreux membres, et plus particulièrement d'un schéma de composition multipartite. Cependant, ce qui est expressément défini par la charte constitutionnelle du pays (article 82, paragraphe 1), c'est que l'organe supérieur, chargé de la responsabilité de la gouvernance, c'est le Conseil des ministres qui se compose du Premier ministre en tant que président, les vice-présidents du gouvernement, s'il y en a, les ministres qui ont assumé des portefeuilles ministériels, les ministres d'État et les ministres adjoints. Les ministres délégués ne peuvent pas participer aux réunions de cet organe collectif, sans être invités par le Premier ministre et même dans le cas où ils participent ils n'ont pas de droit de vote. Le caractère collectif du Conseil des ministres réside au fait que tous les membres participent à la formation des choix pour le travail du gouvernement. Comme il est indiqué, cet organe a la responsabilité de "promouvoir l'unité de but, de direction et des efforts à la gouvernance de l'État" (Kourtis, 1980, p. 48 et suiv.).

Ainsi, même si au fil de l'évolution de l'histoire des institutions gouvernementales en Grèce – et plus particulièrement après la révision de la Constitution en 1986 où le Président de la République a cessé de constituer le "contrepoids constitutionnel" nécessaire – le Premier ministre a gagné une position de suprématie par rapport aux autres membres du gouvernement, la gouvernance du pays demeurerait la responsabilité non seulement du chef<sup>8</sup>, mais aussi de tous les membres du gouvernement. Les parties composantes de l'appareil gouvernemental ont leur importance dans le sens où elles "may, by their mutual relations, be the means of keeping each other in their

<sup>8</sup> En qui concerne l'ampleur de l'influence du Premier ministre dans la promotion d'une politique publique, voyez l'étude d'O'Malley (2007) sur 22 pays.

*proper places*”<sup>9</sup>. C’est dans ce contexte qu’est comprise la responsabilité collective du gouvernement, en ce qui concerne son travail et les décisions politiques y relatives envers le Parlement et le peuple<sup>10</sup>. Le Premier ministre s’est transformé, au fil du temps, de *primus inter pares* en *primus supra pares* (Colapietro, 2008, p. 896–898) ou *primus solus (inter alia)*, Makrydemetres & Pravita, 2012, p. 215)<sup>11</sup>, mais pas *solus purus*: il a des pouvoirs accrus (*extensive authority*), mais pas le monopole du pouvoir (*monopoly of power*) (Heffernan, 2003, p. 368).

En même temps, le nombre des membres du gouvernement qui assument des postes ministériels est très large. Déjà le nombre des membres du Conseil des ministres est caractérisé comme extrêmement élevé, comportant 20–25 personnes, pour qu’il puisse remplir efficacement son rôle de forum où des discussions auront lieu et des décisions seront prises (Lord Lawson & Lord Armstrong of Ilminster, 1994, p. 441, 447–448): “*It’s amazingly difficult to discuss anything serious in a group of 22, 23, men and women*”, l’ex ministre délégué permanent, Sir Frank Cooper, avait souligné (il se réfère à Hennessy, 1985, p. 15). D’autant plus, si le nombre des membres touche les quatre dizaines, alors “*discussions have to take place elsewhere*” (Weller, 1991, p. 136; 2003, p. 711).

En raison de l’ampleur de la disjonction des domaines de la politique publique et des devoirs attribués aux différentes structures ministérielles, ainsi qu’en raison de la nature technique des multiples problèmes publics qui ne sont pas traités d’une analyse approfondie durant les réunions du Conseil des ministres, David Howell, ministre pendant le mandat de Margaret Thatcher (1985), a souligné que: “*The Cabinet is not a place where decisions can be formulated*” (il se réfère à Hennessy, 1985, p. 15). La courte durée des réunions du Conseil des ministres est également un signe de son dysfonctionnement (Hennessy, 1998, p. 11; Heffernan, 2003, p. 358). L’inefficacité de fonctionnement cohérent dudit organe gouvernemental collectif (Weller, 2003, p. 717–718, Dunleavy & Rhodes, 1990; Holliday & Shinoda, 2002; Elgie, 2011) a conduit, à plusieurs reprises, dans le passé, à sa convocation à des intervalles espacés et parallèlement à l’adoption d’autres méthodes de coordination, comme celle de la création d’un organe composé par moins de personnes, à savoir la Commission Gouvernementale, afin de prendre des décisions plus rapides sur la mise en œuvre du programme gouvernemental.

En ce qui concerne le gouvernement de coalition tripartite sous Antonis Samaras, dès le 21 juin 2012, date pendant laquelle le gouvernement a été

9 Mentionné par Alexander Hamilton ou James Madison au 51<sup>ème</sup> des Textes Fédéraux des États-Unis d’Amérique intitulé “*The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*”.

10 Pour la distinction entre le mode d’organisation individuel, monocratique ou collectif du gouvernement, voyez Manassis (1956, p. 405).

11 Il paraît que la réorganisation des services sous le Premier ministre (infra, unité III) et la nomination de ministre sans portefeuille ministériel (ministre d’État) qui surveillera le travail des autres ministres (Neto & Lobo, 2009, p. 244) renforcent le pouvoir du Premier ministre.

assermenté, jusqu'au 24 juin 2013, date du premier remaniement, le Premier ministre a convoqué le Conseil des ministres seulement quatre (4) fois, tandis que la Commission Gouvernementale n'a jamais été convoquée. On se demande donc, qui est la personne qui prenait pendant un an des décisions cruciales sur la gouvernance du pays et en particulier celles qui concernaient les mesures extrêmement lourdes, imposées au peuple afin que le pays soit conséquent dans ses obligations, dictées par le Mémorandum.

La pratique suivie par l'ex Premier ministre était le déroulement des réunions continues avec les dirigeants politiques des partis qui soutenaient le gouvernement afin de faire face aux multiples problèmes que le gouvernement devait affronter quotidiennement. En un an, il s'est rencontré plus de vingt fois avec Evángelos Vénizélos et Fotis Kouvelis. En fait, si la réunion des trois dirigeants politiques, avait un caractère informel, elle constituait toutefois une réunion essentielle de la politique gouvernementale ("*overlords cabinet*").

Il convient, donc, d'en déduire que le Conseil des ministres a cessé depuis longtemps de jouer son rôle constitutionnel, à savoir de formuler la politique générale du pays. Bien évidemment, la nature d'un gouvernement de coalition interprète les intentions de ces réunions informelles, mais on se déconcerte aussi quand celles-ci substituent aux organes matériellement compétents. La conformité avec les dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie ne constitue pas du formalisme et du légalisme, mais du respect au principe de la légalité et la légitimité démocratique des choix. En matière de pratique gouvernementale, on pourrait peut-être pardonner certaines déviations concernant des règlements de procédure particuliers (comme par exemple la prévision législative qui dicte la convocation du Conseil des ministres deux fois par mois<sup>12</sup>), on ne pourrait pas quand même pardonner la violation apparente de la charte constitutionnelle du pays: à savoir laisser seul le Premier ministre ou le Premier ministre avec le ministre matériellement compétent<sup>13</sup> ou les autres organes comme la Commission Gouvernementale ou bien d'autres personnes, des "*overlords*" (Hennessy & Welsh, 1998) comme les deux partenaires gouvernementaux – qui n'avaient pas par ailleurs assumé de poste ministériel – prendre les décisions sérieuses au lieu du Conseil des ministres, à savoir le gouvernement au sens strict du terme<sup>14</sup>.

12 Il est à mentionner que la convocation du Conseil des ministres par Margaret Thatcher, pas deux mais une fois par semaine a soulevé la question de la dégradation de l'importance de l'organe collectif (Seldon, 1990, p. 111). Comme déjà noté, "*What we still need, however, as a mature political society is for the cabinet to assert its powers of collective discussion – not just occasionally, but routinely, Thursday-in and Thursday-out*" (Hennessy, 1998, p. 20). En ce qui concerne la fréquence des réunions du Conseil des ministres en Grande Bretagne, voyez, aussi, Heffernan (2003, p. 358–359).

13 Il se peut que certains ministres soient contents d'un tel aboutissement car afin de mettre en œuvre les mesures d'une politique publique qu'ils proposent, il suffit de convaincre le Premier ministre, sans devoir faire face aux désaccords de leurs collègues (Heffernan, 2005, p. 613; Lord Lawson & Lord Armstrong of Ilminster, 1994, p. 442–443; Brady & Catterall, 1997, p. 514).

14 D'ailleurs, la confidentialité des discussions et des comptes rendus du Conseil des ministres a du sens, au cas où l'organe gouvernemental collectif remplit son rôle constitutionnel (d'Ombraïn, 2004, p. 353), et alors les membres ont la responsabilité collective pour les décisions prises.

Au-delà de la question constitutionnelle qui est donc soulevée lors de l'adoption de telles pratiques, émergent en parallèle des problèmes de nature organisationnelle qui perturbent la cohésion du gouvernement. Dans le passé, dans certains cas où des Premiers ministres convoquaient plus fréquemment la Commission Gouvernementale, il y avait souvent des protestations de la part des ministres qui n'y étaient pas membres. Ces dernières années, plus particulièrement, la non-convocation des organes gouvernementaux collectifs a provoqué de l'instabilité au sein du gouvernement, à cause du mécontentement des cadres gouvernementaux qui provenaient même du parti politique de la Nouvelle démocratie<sup>15</sup>.

En juin 2013, la Gauche démocratique a retiré du gouvernement multipartite les personnes qu'elle avait suggérées: comme soutenu en théorie, le nombre et la distance idéologique des partenaires gouvernementaux peuvent conduire à l'instabilité gouvernementale (Warwick, 1992; Tsebelis, 1995, p. 321). Par conséquent, un remaniement a eu lieu, qui a conduit à la formation d'un nouveau schéma gouvernemental de coopération bipartisane. À ce gouvernement a participé le leader du PASOK comme vice-président du gouvernement et ministre des Affaires Étrangères<sup>16</sup>, ainsi que d'autres députés du parti. Dans ce schéma aussi, le gouvernement a suivi le modèle du gouvernement Papadémos, en nommant comme chef des structures ministérielles, une personne qui appartenait à un parti et ministre adjoint ou ministre délégué – dans le même ministère – une personne qui appartenait à un parti différent<sup>17</sup>. Une condition *sine qua non* pour le bon fonctionnement d'un gouvernement de coalition c'est la répartition efficace des responsabilités entre ses membres, afin d'éviter les désaccords qui pourraient survenir en raison de différences idéologiques (Martin & Vanberg, 2005, p. 94).

Le lendemain du remaniement ministériel (25 juin 2013), le Conseil des ministres a été convoqué. Jusqu'au 30 novembre 2014, après qu'un deuxième remaniement avait eu lieu, le Premier ministre a convoqué le Conseil des ministres quatre (4) fois, alors que pendant la période qui s'ensuit et jusqu'au 25 janvier 2015, date des élections nationales anticipées, une autre réunion

15 Comme il a été emphatiquement signalé en ce qui concerne le manque de collectivité au sein du gouvernement Blair et la prise de décisions seulement au sein d'un noyau étroit, "The difficulty will come when they face hard choices and a Cabinet minister simply won't put up with it not being discussed in a Cabinet committee or full Cabinet" (Hennessy, 1998, p. 12).

16 Il est mentionné de manière indicative que c'était aussi le cas du leader du Parti Démocratique Libre (*Frei Demokratische Partei*) de l'Allemagne qui avait assumé dans le gouvernement de coalition le poste de vice-chancelier et du ministre des Finances et de la Technologie, jusqu'aux élections de septembre 2013. De l'autre côté, il paraît que dans le gouvernement de coalition de la Grande Bretagne, formé après les élections de 2010, la préférence du parti des Démocrates libéraux a été différente: son chef a été nommé vice-président du gouvernement sans ayant au même temps assumé l'administration de quelconque ministère (Paun, 2011, p. 255-256).

17 Dans la liste des ministères, il y en a eu cependant certains où PASOK n'est pas été représenté. Il a été soutenu que ces cas contenaient le risque de la non-participation des deux partis au processus de la prise de décisions. En Grande Bretagne où on a suivi une pratique similaire, il s'agissait des structures ministérielles de politique controversée limitée alors qu'en même temps on a eu la formation des mécanismes ad hoc afin d'assurer le consentement du deuxième parti du gouvernement de la coalition pour la planification et la mise en application de la politique publique (Paun, 2011, p. 257).

du Conseil des ministres a eu lieu (29 décembre 2014). En effet, les mêmes pratiques ont été adoptées, bien que participassent au gouvernement non seulement le président du PASOK mais aussi plusieurs dirigeants politiques.

### **Le gouvernement nouvellement formé de Tsipras**

En janvier 2015, en raison de l'incapacité constatée du Parlement hellénique d'élire le Président de la République avec la majorité requise et en vertu de la prévision relative de la Constitution du pays, des élections parlementaires ont eu lieu. SYRIZA a été élu le premier parti, obtenant, cependant, 149 sièges dans le Parlement, ce qui ne lui a pas permis de former un gouvernement autonome – puisqu'il faut obtenir au moins 151 sièges. Toutefois, un gouvernement composé de SYRIZA et des Grecs indépendants a été aussitôt formé. La nouvelle composition gouvernementale est constituée de 41 membres, du Premier ministre y inclus, dont uniquement 5 proviennent du parti des Grecs indépendants.

Au cours de deux premiers mois, le Premier ministre actuel a convoqué deux fois le Conseil des ministres. Il a également constitué un nouvel organe collectif, le Conseil Gouvernemental, chargé de statuer sur toute question d'importance générale et de prendre les mesures adéquates pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Ce Conseil est présidé par le Premier ministre et y participent le vice-président du gouvernement et 10 ministres dirigeant les structures correspondantes. Le Conseil Gouvernemental se réunit déjà régulièrement, compte tenu, d'ailleurs, de la tâche difficile que le gouvernement doit accomplir, afin de mettre en œuvre son programme préélectoral sans manquer à ses engagements vis-à-vis de ses partenaires européens, des engagements, notamment, en matière d'indicateurs économiques.

Il reste à voir si les pratiques qui vont être adoptées par le gouvernement vont respecter cette fois l'ordre constitutionnel et une meilleure coopération va être obtenue.

## **III**

### **Le rôle de coordination du Premier ministre au sein d'un gouvernement de coalition**

Comme déjà mentionné, le gouvernement, en tant qu'organe collectif, est l'institution compétente pour la planification, la prise de décisions et la surveillance de la mise en application du programme gouvernemental dans les divers domaines de la politique publique, alors que le rôle névralgique du Premier ministre au sein du schéma gouvernemental consiste essentiellement aux deux points suivants:

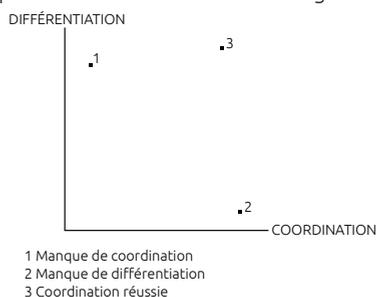
- a) d'être le centre dominant d'influence sur le choix du personnel politique qui encadrera le gouvernement,

- b) d'être chargé de veiller à l'unité parmi les membres du gouvernement. Quelque chose d'extrêmement difficile vu la grande différenciation au sein de la politique publique et les responsabilités assumées par un grand nombre de ministres<sup>18</sup>.

Au cours de la Troisième République Grecque, et plus particulièrement après la révision de la Constitution en 1986, le système de gouvernance en Grèce a commencé à se transformer en démocratie parlementaire "centrée au Premier ministre"<sup>19</sup> (Papademetriou, 1988, p. 137–146). L'institution du Premier ministre s'est même renforcée à tel point que le pouvoir qu'il exerce, a commencé à être considéré similaire à celui du président des systèmes présidentiels<sup>20</sup>. Il vaut pourtant la peine d'examiner si les gouvernements de coalition multipartites freinent le phénomène de "parlementarisme premier ministériel" (Kamtsidou, 1998, p. 216; 2011, p. 66, 145 et suiv.)<sup>21</sup>.

Le choix des membres qui encadreront le gouvernement et l'attribution des portefeuilles ministériels est peut-être la compétence la plus primordiale du

18 Tenant en compte 'la loi de coordination déclinante' (selon Downs), l'obtention de la cohérence entre les membres du gouvernement constitue ce qui est recherché. Cette relation pourrait être illustrée selon le diagramme de la note 4:



- 19 La tendance de renforcement du pouvoir exécutif au détriment, éventuellement, du pouvoir législatif qui apparaît aux démocraties – de type présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire – modernes est quelque chose de remarquable. En ce qui concerne les systèmes parlementaires européens, on a même parlé de 'présidentialisation' du chef du pouvoir exécutif (Foley, 1993; Peters, Rhodes & Wright, 2000, p. 7 et suiv.; Poguntke & Webb, 2005, p. 352; Roskin et al., 2008; Johansson & Tallberg, 2010), qui consiste à la tendance d'autonomisation de ce type de pouvoir contre le pouvoir législatif. Elle consiste aussi au déclin de la collectivité entre les institutions du pouvoir exécutif et aussi au renforcement de l'importance des leaders durant les élections (Bäck et al., 2009, p. 229).
- 20 Par exemple, en Grande Bretagne la personnalité de M. Thatcher et de T. Blair, ainsi que leur mode de gouvernance, pour plusieurs théoriciens vérifient ce phénomène (Heffernan, 2005; voyez, aussi, Kolltveit, 2012).
- 21 Comme déjà indiqué, la formation de gouvernements appuyés sur une majorité absolue, renforce le prestige d'un Premier ministre. Alors, en dehors de la personnalité du chef du pouvoir exécutif – "son tempérament personnel et ses ambitions" (Hennessy, 2000, p. 387) – en ce qui concerne le renforcement de sa position au système socio-gouvernemental, le type de gouvernement dont il est le chef, à savoir s'il s'agit d'un gouvernement à parti unique, d'un gouvernement minoritaire ou d'un gouvernement de coalition, joue aussi son rôle (Blondel & Müller-Rommel, 1993). On met aussi l'accent sur le fait qu'en raison de la globalisation, il est primordial, en ce qui concerne la gouvernance, d'avoir des figures politiques qui peuvent participer à des réunions où on prend des décisions cruciales sur les états-membres des divers institutions, comme par exemple de l'Union Européenne (Moravcsik, 1994). En même temps, il arrive souvent que les médias prêtent plus d'attention aux figures politiques, au lieu des programmes de politique publique, phénomène qui renforce la position du chef du pouvoir exécutif (chief executive) (Johansson & Tallberg, 2010, p. 211–212; Paloheimo, 2003, p. 220).

Premier ministre conférée par la Constitution. Cependant, cette compétence perd une partie de sa valeur quand certains membres sont "indiqués" – expression utilisée par les médias – par des leaders des autres partis qui soutiennent le schéma du gouvernement. Déjà dans le passé, il a été souligné que les choix du Premier ministre – d'un gouvernement à parti unique – sont parfois "l'aboutissement des équilibres et des compromis" (Kosmides, 2010, p. 113; Smith, 1994, p. 342). Mais pour le fonctionnement efficace du gouvernement, les personnes sélectionnées doivent pouvoir coopérer, en ce qui concerne les directions qui leur seront fournies par le Premier ministre. Ce n'est que dans ces conditions que le chef du gouvernement pourra faire confiance à l'opinion de ses ministres et alors c'est dans ce cas que ces derniers se soucieront de contribuer au processus (Brady, 1999, p. 226).

L'unité, d'ailleurs, au sein du gouvernement constitue peut-être la tâche la plus difficile assumée par le Premier ministre qui doit maintenir l'équilibre et concilier les différences de style et d'action entre les ministres et les autres cadres éminents de son gouvernement, afin d'établir une mise en œuvre plus efficace des choix gouvernementaux. L'œuvre de coordination du Premier ministre devient extrêmement difficile quand on a des schémas gouvernementaux avec de nombreux membres – situation très commune à la réalité socio-administrative grecque. Ainsi, il se peut que le but de la cohérence gouvernementale nécessaire ne s'obtienne pas au sein des gouvernements de coalition. Il est à noter que, compte tenu des exemples historiques relatifs, la durée des gouvernements multipartites varie des trois à neuf mois. Pourtant, le gouvernement Samaras a duré presque deux ans et demi. Le gouvernement Tsipras se trouve dans son 5<sup>ème</sup> mois.

Il convient de souligner que dans le gouvernement Samaras le ministre d'État a été inclus dès le début, ayant la responsabilité, entre autres, d'assister le Premier ministre dans l'élaboration de la politique gouvernementale, de soutenir les actions qui visent à l'assurance de l'unité du gouvernement et la cohérence du travail gouvernemental, et de coopérer avec les autres ministres afin de promouvoir les réformes institutionnelles nécessaires.

Une fois le gouvernement tripartite de Samaras composé, après les élections législatives de juin 2012, Samaras n'a pas été nommé vice-président. Toutefois, ainsi qu'il a été précité, après le départ par le gouvernement de coalition de la Gauche démocratique en juin 2013 et le remaniement qui a suivi, Evángelos Vénizélos, le leader du PASOK, a été nommé vice-président du gouvernement et ministre des Affaires Étrangères. Cependant, aucune décision concernant ses obligations distinctes comme vice-président – de coordination ou d'autres – n'a été émise. Comme dans des cas précédents, il est possible que le caractère symbolique de ce poste soit ainsi démontré.

Le gouvernement formé par Al. Tsipras, comporte aussi bien un vice-président chargé de la coordination, notamment, en matière de politique économique du gouvernement, qu'un ministre d'État, chargé d'assurer la cohésion

de la politique gouvernementale, ainsi qu'un ministre délégué auprès du Premier ministre (indiqué par les Grecs indépendants) responsable de coordonner l'œuvre du gouvernement dans le cadre des instructions du ministre d'État chargé en la matière. Seul l'avenir nous dira si des questions de chevauchement ou de conflits des fonctions surgiront.

## **Des Secrétariats Généraux relevant du Premier ministre**

Pour faciliter le travail du Premier ministre, on a depuis longtemps composé deux structures de service<sup>22</sup>:

- a) Le Cabinet du Premier ministre, qui s'est transformé en Secrétariat Général du Premier ministre durant le gouvernement de Georgios A. Papandreou (2011), dont le travail est orienté vers le soutien administratif du Premier ministre au cadre de ses responsabilités et la fourniture de conseils au chef de gouvernement.

Pour Georgios Papandreou, le but était le renforcement de son Cabinet. Pour cette raison, il a réorganisé les divisions distinctes et a augmenté le nombre de son personnel. Une nouvelle réorganisation a eu lieu durant le mandat du Premier ministre Lucas Papadémos, où on est retourné, en partie, au régime précédent. Dans le cadre de la réduction du nombre des fonctionnaires, prévue par le Mémoire, des postes vacants du domaine administratif et financier ont été supprimés par ce service. Déjà dans la première période du gouvernement Samaras, de nombreux Secrétariats Généraux (ainsi que leurs chefs) ont été abolis. Toutefois, l'ex Premier ministre (Ant. Samaras) a maintenu la forme du Secrétariat Général pour son Cabinet et a procédé à une petite réorganisation (voyez Annexe I).

- b) Le Secrétariat Général du Conseil des ministres, qui a été renommé Secrétariat Général du Gouvernement, durant le mandat de Konstantinos Al. Karamanlis (2004), qui vise au soutien du Premier ministre et des autres organes collectifs gouvernementaux dans le cadre de leurs responsabilités.

Tous ces deux services publics indépendants soutiennent l'œuvre de coordination du Premier ministre, sans quand même pouvoir contribuer, du moins comme ce fait est connu du public, à la planification d'une politique publique, ou à l'élaboration d'un projet de loi relatif, responsabilités assumées, par exemple, par le Secrétariat du

<sup>22</sup> Déjà en 1966 dans son rapport relatif au mécanisme gouvernemental en Grèce, l'expert F. M. G. Willson, en identifiant le rôle primordial du Premier ministre au système politique, a mis l'accent sur la nécessité de la création d'un service public moderne, relevant du chef du gouvernement, qui aura comme mission de préparer et suivre la mise en application du travail gouvernemental (Makrydemetres & Michalopoulos, 2000, p. 281 et suiv.). Cette question a aussi préoccupé les auteurs du "Rapport sur la Réforme et la Modernisation de l'Administration Publique" à peu près deux décennies après (1990). Dans ce rapport a été souligné le besoin de création d'un Bureau d'Analyse et de Planification de la Politique au centre de la gouvernance mais aussi à chaque ministère, afin de mieux assister la politique gouvernementale générale (Makrydemetres & Michalopoulos, 2000, p. 566-568).

Gouvernement japonais en vertu de la loi sur le Conseil des ministres (Shinoda, 2005, p. 813). Il est soutenu que parfois les bornes entre la coordination ou la surveillance de la mise à exécution du travail gouvernemental ne sont pas assez claires (Hamburger, Stevens & Weller, 2012, p. 384).

Suivant le modèle britannique, le noyau de la gouvernance (core executive) a été formé en Grèce selon le système "binaire". C'est-à-dire, un service qui soutient et conseille le Premier ministre et qui a un caractère politique, et un autre qui entreprend essentiellement des tâches administratives pour faciliter le travail du Conseil des ministres. Pourtant, la distinction entre ces pouvoirs n'est pas toujours claire. Par exemple, la mise au jour des membres du Conseil des ministres sur les consultations des projets de lois constitue une compétence administrative exercée par le Secrétariat Général du Conseil des ministres. Cependant, le même service – particulièrement dans le cas d'un gouvernement de coalition – pourrait informer aussi le président du Conseil des ministres d'éventuelles réactions des partenaires gouvernementaux sur les règlements proposés, responsabilité donc de nature politique (Goetz & Margetts, 1999, p. 436–438).

En janvier 2013 s'est formé encore un autre organe des cadres d'état-major, relevant du Premier ministre:

- c) le Secrétariat Général de Coordination qui "a comme mission la coordination des actions pour la mise en œuvre du travail gouvernemental"<sup>23</sup>. Comme mentionné dans le Rapport Explicatif de la loi relative, la nécessité d'un tel mécanisme se base aussi sur les recommandations de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OECD, 2011, p. 43–46). Il serait utile de rappeler quand même que le transfert des bonnes pratiques d'un pays étranger pourrait être efficace quand celles-ci sont adoptées selon les besoins domestiques et ne sont pas transférées comme une copie stérile d'un modèle ayant fonctionné efficacement au sein d'un autre pays. La doctrine taylorienne en matière du meilleur mode d'action qui s'applique dans tous les cas (*'one best way' that fits all*), n'est pas conforme à l'idée administrative moderne.

L'existence de deux services distincts relevant du Premier ministre avait depuis longtemps conduit à des problèmes de coordination des responsabilités. On se demande donc comment a-t-on fait face à une situation déjà problématique avec la création d'un troisième Secrétariat Général au centre de la gouvernance (*centre of government*). Il est à noter que dans le Royaume Uni, l'exemple duquel on a essayé d'adopter, les responsabilités sont réparties à deux structures de telle sorte que celles-ci fonctionnent de manière complémentaire, mais aussi "*an executive office in all but name*

<sup>23</sup> Voyez le chapitre B' de la loi 4109/2013.

*already exists: it centers on the Prime Minister's and Cabinet offices, and has been significantly developed since the 1960s"* (Burch & Holliday, 1999, p. 43)<sup>24</sup>.

Si l'on étudie les organigrammes (voyez Annexe II) et les responsabilités distinctes assumées par les trois services relevant du Premier ministre, on constatera que les mêmes responsabilités sont assumées par plusieurs institutions, ce qui favorise ainsi probablement leur fonctionnement compétitif. Durant la discussion au sein du Comité Permanent de l'Administration Publique, de l'Ordre Public et de la Justice sur le projet de loi qui favorisait la création d'un nouveau Secrétariat relevant du Premier ministre<sup>25</sup>, on a souligné l'importance de la distinction de son rôle, de celui des deux autres Secrétariats qui avaient primordialement comme rôle le soutien du Premier ministre. Le rapporteur de la Nouvelle démocratie a souligné l'importance de la nouvelle institution en raison de la non-existence, jusque là, d'un pivot conducteur qui guiderait et prendrait pour cible des actions spécifiques fixant des objectifs précis. La nouvelle structure devrait faire face aux contradictions en ce qui concerne les actions distinctes des ministères tant au niveau de préparation mais aussi au niveau de l'application correcte du travail législatif. Il a été clarifié que contrairement au Secrétariat Général du Gouvernement qui coordonne les ministres au niveau politique et législatif, le Secrétariat Général de Coordination coordonnera les ministères au niveau opérationnel et prendra des mesures correctives afin de prévenir toute défaillance.

Mais la question qui se pose c'est pour quelle raison les deux structures précédentes n'ont pas pu entreprendre plusieurs ou même des responsabilités plus spécifiques de nature opérationnelle. En plus, y a-t-il une distinction claire entre le rôle du ministre et du ministère?

En outre, tant le Secrétaire Général du Premier ministre que le Secrétaire Général du Gouvernement<sup>26</sup> sont des fonctionnaires révocables contrairement au Secrétaire Général de Coordination qui est nommé pour cinq ans "pour souligner sa capacité de cadre d'état-major administratif qui reflète le fonctionnement stable de cette structure", ainsi qu'il est mentionné par le Rapport Explicatif relatif. Apparemment, le but de la provision est d'assurer la stabilité administrative malgré des changements politiques éventuels. Au-delà de la question si la coordination du travail gouvernemental est mieux effectuée par un service dont le chef relève directement du Premier ministre

24 Contrairement à la dispersion des bâtiments du centre de gouvernance en Grèce.

25 Parlement grec, Période IE', Session A', 14, 17 et 20 décembre 2012.

26 Il est à noter que les capacités administratives du Secrétaire Général du Gouvernement et son prestige politique, si bien sûr il en a, le transforment en un facteur important dans le domaine de la gouvernance (Goetz, 1997, p. 759). Le Secrétaire Général du Gouvernement doit jouer un rôle dans la réalisation, mais aussi la préparation des projets de lois et de programmes de politique publique, adoptées par le gouvernement. Pour cette raison, dans de nombreux pays, "the Secretary General to the Government meets weekly with her/his counterparts in order to prepare Cabinet meetings or to follow up decisions". Ce qui n'arrive pas dans notre pays malgré le manque de coordination interministérielle et l'absence de coopération, phénomènes déjà remarqués depuis longtemps (OECD, 2011, p. 54).

et qui constitue le choix de son prédécesseur, force est de constater aussi que le règlement législatif concernant le mandat de cette institution n'exclut pas le changement et le remplacement de la personne qui a assumé le poste au cas de changement de gouvernement, chose qui arrive toujours avec les chefs des directions générales, des directions et des départements à l'administration publique<sup>27</sup>.

Ainsi, le 26 janvier de l'année en cours (2015), lorsque Alexis Tsipras a été chargé de la gouvernance du pays, les Secrétaires Généraux du Premier ministre et du Gouvernement ont été remplacés, alors qu'un mois plus tard, le nouveau Secrétaire Général de Coordination a été nommé. Il importe de mentionner, en l'espèce, que la surveillance du Secrétariat Général du Premier ministre et du Secrétariat Général du Gouvernement est exercée par le premier, dans l'ordre de préséance, ministre d'État, tandis que la responsabilité du Secrétariat Général de Coordination relève d'un autre ministre d'État, celui chargé d'assurer la cohésion de la politique gouvernementale.

### **Évaluation critique**

L'état-major du Premier ministre est chargé de l'assister dans son rôle de surveillance et de coordination, lui fournissant l'infrastructure administrative et scientifique adéquate. Il a un rôle consultatif afin d'offrir au chef du gouvernement une information profonde, complémentaire ou parallèle à celle fournie par les ministres pour des sujets de leur compétence, de telle manière que le Premier ministre puisse acquérir une vision globale des problèmes publics. Pour cette raison, il est nécessaire de rédiger des notes relatives où l'on analysera de sorte systématique les conséquences des solutions alternatives dans l'esquisse de la politique en général et avant la prise de décisions sur ses domaines divers. Le personnel qui encadre les services sous le Premier ministre doit aussi surveiller la mise à exécution du programme gouvernemental, d'évaluer les résultats des choix politiques appliqués et de soumettre ses propositions sur d'éventuels points problématiques<sup>28</sup>.

Pourtant, le but des services relevant du Premier ministre n'est pas toujours réalisé au degré prévu<sup>29</sup>, faute d'encadrement adéquat des divisions distinctes. Le nombre du personnel de ces services constitue une indication claire de la capacité du centre de gouvernance de participer au processus de prise de décisions, concernant la politique publique (Marinetta, 2003, p. 599–600;

27 Éventuellement, il serait préférable d'avoir une consultation, avant le règlement du mandat du Secrétaire Général de Coordination, concernant le nombre des Secrétaires Généraux dans le cadre du pouvoir exécutif, qui ne doivent pas par ailleurs constituer des choix politiques mais doivent être sélectionnés sur la base de principe méritocratique d'un organe qui fournira des garanties relatives.

28 En ce qui concerne l'influence des cadres d'état-major du Premier ministre sur l'action des structures ministérielles, voyez Smith, Marsh & Richards (1993, p. 586). Pourtant, la création d'un ministère distinct ne serait pas une idée idéale, puisqu'elle renforcerait extrêmement le poste du Premier ministre (Blick & Jones, 2010, p. 34; Yeend, 1979; Weller, 1991; Mediansky, 1981).

29 Voyez Makrydemetres (2011), pour des évaluations en matière du rôle des services distincts du Premier ministre.

Kavanagh & Richards, 2001, p. 12–13). Toutefois, le fait que l'action de ces services focalise plutôt à des questions juridiques ou au soutien administratif du Premier ministre et des organes gouvernementaux collectifs, et rarement à la documentation des programmes politiques publics ou la mise en valeur des points problématiques de la politique gouvernementale appliquée, est inquiétant. Ce soutien limité de ces services pourrait indiquer la réticence du Premier ministre de laisser ses consultants et collaborateurs participer à l'élaboration des décisions sur les divers domaines de politique publique, afin d'éviter d'éventuels désaccords et conflits avec les ministres matériellement compétents.

En ce qui concerne l'ordre juridique national, il s'avère que le problème ne réside pas dans le manque des services qui renforcent le travail du Premier ministre, il pourrait quand même être le résultat du 'pluralisme des centres consultatifs' (Rhodes, 2006, p. 334)<sup>30</sup>. Ce qui est contesté, c'est si, au bout du compte, l'organisation actuelle du centre de gouvernance remplit son objectif. On a aussi observé dans le modèle britannique, l'absence de directives générales, afin que les politiques publiques distinctes définies puissent constituer des éléments d'une stratégie unique (Blick & Jones, 2010, p. 29).

Déjà, depuis longtemps, des suggestions concernant l'unification des services relevant du Premier ministre se sont énoncées (Makrydemetres, 2006, p. 132–133)<sup>31</sup>. Au lieu de les fusionner en une seule structure, au moyen de Policy Unit, on a prévu la mise en place d'un autre Secrétariat Général (de Coordination). La faiblesse principale du cadre institutionnel c'est que ni la communication entre les trois structures ni les relations entre les chefs des Secrétariats Généraux ne sont claires – il est mentionné seulement qu'en cas d'absence ou d'empêchement du Secrétaire Général de Coordination, le Secrétaire Général, chef du Secrétariat Général du Premier ministre, remplit ses fonctions. Au cadre de la discussion du projet de loi relatif au Comité Permanent compétent du Parlement, il a été estimé qu'en cas de confusion "c'est dans la responsabilité principale du Premier ministre du pays de séparer et prêter les responsabilités, mais surtout de surveiller le fonctionnement et la coopération sérieuse, correcte et bonne des Secrétariats Généraux". Le défi est, cependant, de faciliter le Premier ministre dans l'exécution des tâches de coordination entre les divers services exécutifs de l'État. Pas de provoquer

30 Voyez l'étude de Featherstone et Papadimitriou (2013) sur le cas grec: dans leur article, il est souligné que pour le Cabinet du Premier ministre du pouvoir et des ressources limités sont réservés. L'opinion de Makrydemetres est différente (2011, p. 59–60).

31 Voyez la contribution de Sotiropoulos dans le volume collectif, concernant l'administration du centre de gouvernance dans les pays développés (Peters, Rhodes & Wright, 2000, p. 176 et suiv.). En se référant au cas grec, il repère la coexistence d'un plus grand nombre de services publics directement surveillés par le Premier ministre que nécessaire. Comme il a été emphatiquement souligné: "an overlap of competences among all those departments and agencies is not easily avoided", ce qui pourrait empêcher les figures politiques d'assumer leurs responsabilités. Afin de faire face à ce phénomène, on propose de limiter l'étendue de la supervision et du contrôle (*span of control*) du Premier ministre et parallèlement séparer d'une façon claire les responsabilités des services relevant du chef du pouvoir exécutif (*ibid*, 2000, p. 191).

des confusions de responsabilités et des conflits entre les structures mêmes de coordination que le Premier ministre sera appelé de résoudre – ajoutant ainsi plus des responsabilités dans son programme déjà très chargé.

#### IV

*“Decisions on important matters  
should not be made by one person alone.  
They should be discussed with many”*

Prince Shôtoku, 604 av. J.-C.

(il se réfère à Am. Sen, “Elements of a Theory of Human Rights”, 2004, p. 352)

Selon le Rapport de l'OCDE sur l'administration centrale grecque, le ‘centre de gouvernance’ consiste à un “petit ensemble composé d'organes statutaires au noyau du pouvoir exécutif, qui ont entre eux l'autorité, la responsabilité et la capacité de guider l'élaboration d'une vision stratégique, l'orientation des politiques publiques et la mise en œuvre efficace de cette vision” (2011, p. 43).

Tenant en compte l'analyse qui précède, il est incontestable que le centre de gouvernance de notre pays est vaste: celui-ci comporte, parmi d'autres, le Conseil des ministres, les autres organes gouvernementaux collectifs, de nombreux comités interministériels, le Premier ministre, le Secrétariat Général du Premier ministre, le Secrétariat Général du Gouvernement, le Secrétariat Général de Coordination. La participation essentielle de toutes ces institutions susmentionnées n'est pas vraiment claire, en ce qui concerne la prise de décisions sur les divers problèmes publics qui émergent.

Le rôle du Premier ministre dans le système socio-politique national a d'un côté une valeur dominante, mais perd une partie de son importance à la lumière de la gouvernance moderne à multiniveaux des États. En fait, le rôle du chef du gouvernement est important surtout dans le contexte de l'ordre juridique national. En effet, en raison de la participation des états-nations à des incorporations transnationales et internationales avec les obligations entraînées par une telle décision, son rôle tend à se dégrader<sup>32</sup>: *“the prime minister is increasingly dominant in a shrinking world”* (voyez Marsh, Richards & Smith, 2003, p. 324)<sup>33</sup>.

Toutefois, seule la personnalité de leader du Premier ministre ne suffit pas pour le succès d'un gouvernement. N'oublions pas que même des Premiers ministres très puissants comme Thatcher, ont été conduits à la démission, une fois qu'ils ont cessé de reconnaître la nécessité de l'appui du Conseil des ministres (Theakston, 2002, p. 316). Comme déjà mentionné (ante, unité I), il arrive souvent que le Premier ministre ne puisse pas mettre en évidence sa principale tâche, celle de l'harmonisation de la politique gouvernementale.

<sup>32</sup> Note 21.

<sup>33</sup> Pour la notion de l' ‘érosion’ (*hollowing out*) d'État, voyez, *inter alia*, Rhodes, 1994; Holliday, 2000; Skelcher, 2000.

Par conséquent, on a l'apparition des désaccords entre les membres du gouvernement qui conduisent à leur tour à des troubles internes et même à l'effondrement (Weber, 1947, p. 393).

Comme 'la coordination exige de la consultation' (Yeend, 1979, p. 142), celle-ci peut être obtenue efficacement au sein d'un gouvernement qui fonctionne collégalement et pas au sein d'un gouvernement dans lequel la relation hiérarchique entre le Premier ministre, figure dominante, et les ministres est surestimée (Blick & Jones, 2010, p. 31).

On attend que le Conseil des ministres soit un "organe important, constitué par les cadres dirigeants [du parti], qui pourraient discuter des questions confidentielles, pour le maintien du pouvoir à l'intérieur et la réalisation d'une politique étrangère ambitieuse" (Weber, 1988, p. 113). Il n'a pas de rôle symbolique, ni ses réunions devraient se limiter aux fins de communication. Les discussions y tenant lieu, pour qu'elles soient efficaces, doivent permettre l'analyse systématique précédente des questions, la mise à jour substantielle des ministres et l'établissement des comptes rendus des réunions, conformément à la procédure requise (Hennessy, 2007, p. 350). La mise à l'écart des dispositions institutionnelles ne facilite ni l'efficacité administrative ni l'harmonie politique.

Pour le fonctionnement efficace du centre de gouvernance, les ministres doivent, pour leur part, respecter les échéances concernant la mise à jour du Secrétariat Général du Gouvernement sur leurs propositions (OECD, 2004, p. 16 et suiv.)<sup>34</sup>, plutôt que les importer directement au Conseil des ministres, de sorte que leurs collègues, ou bien le Premier ministre, ne peuvent pas les étudier précédemment (Goetz & Margetts, 1999, p. 441–442; Foster, 2004, p. 770).

Parmi les facteurs clés pour la création d'un processus efficace de prise de décisions c'est la capacité des ministres 'participant' à la gouvernance de pouvoir contribuer substantiellement au processus (Cutting & Kouzmin, 1999, p. 493–494): à savoir, il est nécessaire d'avoir une sorte de discussion interactive au sein du Conseil des ministres, les réunions duquel doivent avoir lieu sur une base régulière. La collégialité au processus de la prise des décisions et la responsabilité conjointe exigent des structures et des procédures formelles (Weller, 1991, p. 135). Il ne suffit pas que les ministres s'informent généralement et valident seulement des décisions formées au cadre des réunions et des consultations informelles (comme des réunions ad hoc ou des réunions bilatérales entre le Premier ministre et le ministre compétent en la matière).

La qualité au sein de la gouvernance est un processus très complexe avec des dimensions, qualités et aptitudes purement politiques, nécessitant quand

34 L'initiative de rédiger des manuels sur le bon fonctionnement du Conseil des ministres (Cabinet handbooks ou manuals) a son importance. Voyez, également, les règles déontologiques des membres du gouvernement.

même des conditions administratives et organisationnelles pour son succès. Quelque chose vraiment très essentielle, si non cruciale, pour la démocratie même, qui afin d'être efficace, doit aussi être légitime et acceptée par la société qui a le droit, par ailleurs, de savoir qui et comment la gouverne.

---

**Marie-Iléane Pravita, PhD.**, *Maître de Conférences en Science Administrative à l'Université d'Athènes, Département de Science Politique et d'Administration Publique. Membre de nombre d'organes et d'associations professionnels, tels que l'Institut Hellénique des Sciences Administratives, l'Association Hellénique de Science Politique, l'Association des Constitutionnalistes Grecs, l'Association Hellénique de Droit Public et de Politique Publique (secrétaire générale), l'Association Internationale de Science Politique et l'Association Internationale de Droit Constitutionnel. Ses publications incluent des ouvrages et des essais en matière d'administration publique et de gouvernance.*

## Références

- Andeweg, R. B. (1991). The Dutch Prime Minister: Not Just Chairman, Not Yet Chief? *West European Politics*, 14(2), 116–132.  
DOI: [10.1080/01402389108424848](https://doi.org/10.1080/01402389108424848)
- Bäck H., Dumont, P., Meier, H. E., Persson, T. & Vernby, K. (2009). Does European Integration Lead to a 'Presidentialization' of Executive Politics? Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets. *European Union Politics*, 10(2), 226–252. DOI: [10.1177/1465116509103369](https://doi.org/10.1177/1465116509103369)
- Blair T. (2013). Democracy Doesn't on its Own Mean Effective Government. *The Observer*, 6<sup>th</sup> July 2013, The Guardian.
- Blick, A., & Jones, G. (2010). The Centre of Central Government. *Public Policy Research*, 17(1), 29–35. DOI: [10.1111/j.1744-540X.2010.00598.x](https://doi.org/10.1111/j.1744-540X.2010.00598.x)
- Blondel, J., & Müller-Rommel, F. (Eds.). (1993). *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*. New York: St. Martin's Press.
- Brady, C. (1999). Collective Responsibility of the Cabinet: An Ethical, Constitutional or Managerial Tool? *Parliamentary Affairs*, 52(2), 214–229.  
DOI: [10.1093/pa/52.2.214](https://doi.org/10.1093/pa/52.2.214)
- Brady, C., & Catterall, P. (1997). Managing the Core Executive. *Public Administration*, 75(3), 509–529. DOI: [10.1111/1467-9299.00072](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00072)
- Burch, M., & Holliday, I. (2004). The Blair Government and the Core Executive. *Government and Opposition*, 39(1), 1–21.  
DOI: [10.1111/j.0017-257x.2004.00029.x](https://doi.org/10.1111/j.0017-257x.2004.00029.x)
- Colapietro, C. (2008). Governo. In S. Mangiameli (Ed.), *Diritto Costituzionale* (pp. 896–898). Dizionari Sistematici, Milano: Il Sole 24 ORE.
- Cutting, B., & Kouzmin, A. (1999). From Chaos to Patterns of Understanding: Reflections on the Dynamics of Effective Government Decision Making. *Public Administration*, 77(3), 475–508. DOI: [10.1111/1467-9299.00164](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00164)
- Dahrendorf, R. (1984). Effectiveness and Legitimacy: On the "Governability" of Democracies. *The Political Quarterly*, 51(4), 393–410.  
DOI: [10.1111/j.1467-923X.1980.tb02520.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1980.tb02520.x)
- Dunleavy, P., & Rhodes, R. A. W. (1990). Core Executive Studies in Britain. *Public Administration*, 68(1), 3–28. DOI: [10.1111/j.1467-9299.1990.tb00744.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00744.x)
- Elgie, R. (2011). Core Executive Studies Two Decades On. *Public Administration*, 89(1), 64–77. DOI: [10.1111/j.1467-9299.2011.01899.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01899.x)
- Featherstone, K., & Papadimitriou, D. (2013). The Emperor Has No Clothes! Power and Resources within the Greek Core Executive. *Governance*, 26(3), 523–545. DOI: [10.1111/j.1468-0491.2012.01610.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01610.x)
- Foley, M. (1993). *The Rise of the British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- Foster, C. (2004). Cabinet Government in the Twentieth Century. *The Modern Law Review*, 67(5), 753–771. DOI: [10.1111/j.1468-2230.2004.00511.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2004.00511.x)
- Goetz, K. H. (1997). Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive. *Public Administration*, 75(4), 753–775.  
DOI: [10.1111/1467-9299.00085](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00085)
- Goetz, K. H., & Margetts, H. Z. (1999). The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe. *Governance*, 12(4), 425–453.  
DOI: [10.1111/0952-1895.00112](https://doi.org/10.1111/0952-1895.00112)

- Goetz, K. H., & Meyer-Sahling, J.-H. (2008). The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives. *Living Reviews in European Governance*, 3(2). DOI: [10.12942/lreg-2008-2](https://doi.org/10.12942/lreg-2008-2)
- Hamburger, P., Stevens, B., & Weller, P. (2012). A Capacity for Central Coordination: The Case of the Department of the Prime Minister and Cabinet. *The Australian Journal of Public Administration*, 70(4), 377–390. DOI: [10.1111/j.1467-8500.2011.00739.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2011.00739.x)
- Heffernan, R. (2003). Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK. *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(3), 347–372. DOI: [10.1111/1467-856X.00110](https://doi.org/10.1111/1467-856X.00110)
- Heffernan, R. (2005). Exploring (and Explaining) the British Prime Minister. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(4), 605–620. DOI: [10.1111/j.1467-856X.2005.00203.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2005.00203.x)
- Hennessy, P. (1985). The Quality of Cabinet Government in Britain. *Policy Studies*, 6(2), 15–45. DOI: [10.1080/01442878508423443](https://doi.org/10.1080/01442878508423443)
- Hennessy, P. (1998). The Blair Style of Government: An Historical Perspective and an Interim Audit. *Government and Opposition*, 33(1), 3–20. DOI: [10.1111/j.1477-7053.1998.tb00780.x](https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1998.tb00780.x)
- Hennessy, P. (2000). The Blair Style and the Requirements of Twenty-first Century Premiership. *The Political Quarterly*, 71(4), 386–395. DOI: [10.1111/1467-923X.00326](https://doi.org/10.1111/1467-923X.00326)
- Hennessy, P. (2007). From Blair to Brown: The Condition of British Government. *The Political Quarterly*, 78(3), 344–352. DOI: [10.1111/j.1467-923X.2007.00863.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2007.00863.x)
- Hennessy, P., & Welsh, D. (1998). Lords of All They Surveyed? Churchill's Ministerial 'Overlords' 1951–1953. *Parliamentary Affairs*, 51(1), 62–70. DOI: [10.1093/oxfordjournals.pa.a028776](https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pa.a028776)
- Holliday, I. (2000). Is the British State Hollowing Out? *The Political Quarterly*, 71(2), 167–176. DOI: [10.1111/1467-923X.00291](https://doi.org/10.1111/1467-923X.00291)
- Holliday I., & Shinoda, T. (2002). Governing from the Centre: Core Executive Capacity in Britain and Japan. *Japanese Journal of Political Science*, 3(1), 91–111. DOI: [10.1017/S1468109902000154](https://doi.org/10.1017/S1468109902000154)
- Johansson K. M., & Tallberg, J. (2010). Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics*, 33(2), 208–236. DOI: [10.1080/01402380903538815](https://doi.org/10.1080/01402380903538815)
- Kamtsidou I. K. (1998). Le Premier ministre, Valeur Centrale du Système Parlementaire Grec. In *Les Vingt Années de la Constitution de 1975* (p. 201–218). Athènes-Komotini: Éditions Ant. N. Sakkoulas, [en grec].
- Kamtsidou I. (2011). *Le Système Parlementaire, le Principe Démocratique et la Responsabilité Gouvernementale*. Athènes: Éditions Savalas [en grec].
- Kavanagh, D. and Richards, D. (2001). Departmentalism and Joined-up Government: Back to the Future? *Parliamentary Affairs*, 54(1), 1–18. DOI: [10.1093/pa/54.1.1](https://doi.org/10.1093/pa/54.1.1)
- Kolltveit, K. (2012). Presidentialisation in the Executive Sphere? Evidence from Norwegian Cabinets. *Scandinavian Political Studies*, 35(4), 372–392. DOI: [10.1111/j.1467-9477.2012.00293.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2012.00293.x)
- Kosmides, S. (2010). *Modernisation et Réformes. Avec des Propositions sur la Gouvernance, la Mise en Place du Droit, le Fonctionnement du Parlement, le Rôle des Partis et du Député etc.* Athènes: Éditions Kastaniotis [en grec].

- Kourtis, K. E. (1980). *Problèmes d'Organisation et de Fonctionnement de l'Administration Publique en Grèce*. Athènes [en grec].
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the State Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223–246.  
DOI: [10.2307/421608](https://doi.org/10.2307/421608)
- Lord Lawson, & Lord Armstrong of Ilminster (1994). Cabinet Government in the Thatcher Years. *Contemporary Record*, 8(3), 440–452.  
DOI: [10.1080/13619469408581307](https://doi.org/10.1080/13619469408581307)
- Makrydemetres, A. (2006). *L'État des Citoyens. Problèmes de Réforme et de Modernisation*. Athènes : Éditions A. A. Livanis [en grec].
- Makrydemetres, A. (2007). *Konstantinos Karamanlis. Un Exemple de Leadership Politique*. Athènes: Éditions Potamos (Fleuve) [en grec].
- Makrydemetres, A. (2011). Control and Coordination at the Centre of Government. Some Thoughts on Kevin Featherstone's Lecture. *Epitheorisi Dioikitikis Epistimis (Revue de Science Administrative)*, 16, 53–61.
- Makrydemetres, A. (2013). *En Tissant la Toile de Pénélope. Administration et Démocratie en Grèce Après le Retour de la Démocratie*. Athènes-Salonique: Éditions Sakkoulas [en grec].
- Makrydemetres, A., & Pravita, M.-I. (2012). *Science Administrative I: Administration Publique. Données sur l'Organisation Administrative* (5ème édition). Athènes-Salonique: Éditions Sakkoulas [en grec].
- Manessis, A. I. (1956). *Les Garanties pour Le Respect de la Constitution, I, Introduction* (2ème édition 1991). Athènes-Komotini: Éditions Ant. N. Sakkoulas [en grec].
- Marinetto, M. (2003). Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, 51(3), 592–608.  
DOI: [10.1111/1467-9248.00443](https://doi.org/10.1111/1467-9248.00443)
- Marsh D., Richards, D., & Smith, M. (2003). Unequal Plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British Politics. *Government and Opposition*, 38(3), 306–332. DOI: [10.1111/1477-7053.t01-1-00017](https://doi.org/10.1111/1477-7053.t01-1-00017)
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2005). Coalition Policymaking and Legislative Review. *American Political Science Review*, 90(1), 93–106.  
DOI: [10.1017/S0003055405051518](https://doi.org/10.1017/S0003055405051518)
- Mediansky, F. (1981). Malcolm Fraser's Bureaucracy. *The Australian Quarterly*, 53(4), 394–418. DOI: [10.2307/20635139](https://doi.org/10.2307/20635139)
- Mershon, C. A. (1994). Expectations and Informal Rules in Coalition Formation. *Comparative Political Studies*, 27(1), 40–79.  
DOI: [10.1177/0010414094027001002](https://doi.org/10.1177/0010414094027001002)
- Ministère de Présidence du Gouvernement. (2000). Rapport sur la Réforme et la Modernisation de l'Administration Publique. In A. Makrydemetres & N. Michalopoulos (éd.), *Des Rapports des Experts pour l'Administration Publique, 1950–1998* (p. 557–626). Athènes: Éditions Papazisis, [en grec].
- Moravcsik, A. (1994). Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. *Center for European Studies – Working Paper Series*, 52.
- Neto, A. O., & Lobo, M. C. (2009). Portugal's Semi-Presidentialism (Re)considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976–2006. *European Journal of Political Research*, 48(2), 234–255.  
DOI: [10.1111/j.1475-6765.2008.00833.x](https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2008.00833.x)

- OECD. (2004). Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office; Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries. *Sigma Papers*, 35. Paris: OECD Publishing. DOI: [10.1787/5kml60v4x2f6-en](https://doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en)
- OECD. (2011). *Greece: Review of the Central Administration*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- O'Malley, E. (2007). The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey. *International Political Science Review*, 28(1), 7–27. DOI: [10.1177/0192512107070398](https://doi.org/10.1177/0192512107070398)
- d'Ombraïn, N. (2004). Cabinet Secrecy. *Canadian Public Administration*, 47(3), 332–359. DOI: [10.1111/j.1754-7121.2004.tb01869.x](https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2004.tb01869.x)
- Paloheimo, H. (2003). The Rising Power of the Prime Minister in Finland. *Scandinavian Political Studies*, 26(3), 219–243. DOI: [10.1111/1467-9477.00086](https://doi.org/10.1111/1467-9477.00086)
- Papademetriou, G. (1988). La 'Redéfinition Opaque' de la Forme du Régime dans la Révision Constitutionnelle de 1986. *Dikaio kai Politiki (Droit et Politique)*, 13–14, 137–146 [en grec].
- Paun, A. (2011). United We Stand? Governance Challenges for the United Kingdom Coalition. *The Political Quarterly*, 82(2), 251–260. DOI: [10.1111/j.1467-923X.2011.02186.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2011.02186.x)
- Peters, B. G., Rhodes, R. A. W., & Wright, V. (Eds.). (2000). *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Poguntke, T., & Webb, P. (Eds.). (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press. DOI: [10.1093/0199252017.001.0001](https://doi.org/10.1093/0199252017.001.0001)
- Pravita, M.-I. (2010). Le Rôle et les Compétences des Ministres Délégués à l'Organisation et le Fonctionnement de l'Appareil Gouvernemental en Grèce. *Efimerida Dioikitikou Dikaiou (Journal de Droit Administratif)*, 2, 239–254 [en grec].
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing Out of the State. *The Political Quarterly*, 63(1), 138–151. DOI: [10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x)
- Rhodes, R. A. W. (2006). Executives in Parliamentary Government. In R. A. W. Rhodes, S. Binder & B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (p. 323–343). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. DOI: [10.1177/0170840607076586](https://doi.org/10.1177/0170840607076586)
- Roskin, M. G., Cord, R. L., Medeiros, J. A., & Jones, W. S. (2008). *Introduction à la Science Politique* (10ème édition). Athènes: Éditions Epikentro (Épicentre) [en grec].
- Seldon, A. (1990). The Cabinet Office and Coordination 1979–1987. *Public Administration*, 68(1), 103–121. DOI: [10.1111/j.1467-9299.1990.tb00748.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00748.x)
- Shinoda, T. (2005). Japan's Cabinet Secretariat and Its Emergence as Core Executive. *Asian Survey*, 45(5), 800–821. DOI: [10.1525/as.2005.45.5.800](https://doi.org/10.1525/as.2005.45.5.800)
- Skelcher, C. (2000). Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-Out, Congested. *Public Policy and Administration*, 15(3), 3–19. DOI: [10.1177/095207670001500302](https://doi.org/10.1177/095207670001500302)
- Smith, M. J. (1994). The Core Executive and the Resignation of Mrs. Thatcher. *Public Administration*, 72(3), 341–363. DOI: [10.1111/j.1467-9299.1994.tb01017.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1994.tb01017.x)

- Smith, M. J., Marsh, D., & Richards, D. (1993). Central Government Departments and the Policy Process. *Public Administration*, 71(4), 567–594.  
DOI: [10.1111/j.1467-9299.1993.tb00992.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1993.tb00992.x)
- Sotiropoulos, D. A. (2000). Administering the Summit: The Greek Case. In B. G. Peters, R. A. W. Rhodes & V. Wright (Eds.), *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries* (p. 176–195). Basingstoke: Macmillan Press.
- Sturm, R. (2003). Entscheidungs- und Informationsmanagement in der Britischen Regierung. Präsentation, Patronage und Politikkontrolle. In G. Hirscher et al. (Eds.), *Information und Entscheidung* (p. 246–259). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag/GWV Fachverlage GmbH.
- Theakston, K. (2002). Political Skills and Context in Prime Ministerial Leadership in Britain. *Politics and Policy*, 30(2), 283–323.  
DOI: [10.1111/j.1747-1346.2002.tb00124.x](https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2002.tb00124.x)
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289–325. DOI: [10.1017/S0007123400007225](https://doi.org/10.1017/S0007123400007225)
- Warwick, P. (1992). Ideological Diversity and Government Survival in Western European Parliamentary Democracies. *Comparative Political Studies*, 24(3), 332–361. DOI: [10.1177/0010414092025003003](https://doi.org/10.1177/0010414092025003003)
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Ed. by A. M. Henderson and T. Parsons. New York: Free Press.
- Weber, M. (1987). *La Politique comme Métier*. Athènes: Éditions Papazisis [en grec].
- Weller, P. (1983). Do Prime Ministers' Departments Really Create Problems? *Public Administration*, 61(1), 59–78.
- Weller, P. (1991). Prime Ministers, Political Leadership and Cabinet Government. *Australian Journal of Public Administration*, 50(2), 131–144.
- Weller, P. (2003). Cabinet Government: An Elusive Ideal? *Public Administration*, 81(4), 701–722. DOI: [10.1111/j.0033-3298.2003.00368.x](https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00368.x)
- Willson, F. M. G. (2000). L'Appareil Gouvernemental en Grèce. In A. Makrydemetres & N. Michalopoulos (Eds.), *Des Rapports des Experts pour l'Administration Publique, 1950–1998* (p. 281–369). Athènes: Éditions Papazisis, [en grec].
- Yeend, G. J. (1979). The Department of the Prime Minister and Cabinet in Perspective. *Australian Journal of Public Administration*, 38(2), 133–150.  
DOI: [10.1111/j.1467-8500.1979.tb00859.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1979.tb00859.x)

### Annexe I: Organisation du Cabinet du Premier ministre

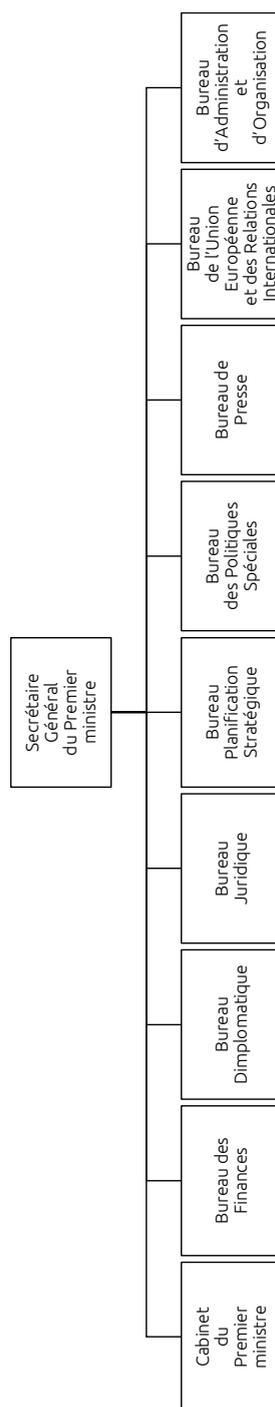
GOVERNEMENT KON. AL. KARAMANLIS (2004–2009) <sup>i</sup>	GOVERNEMENT G. ANDR. PAPANDREOU (2009–2011) <sup>ii</sup>	GOVERNEMENT L. D. PAPADÉMOS (2011–2012) <sup>iii</sup>	GOVERNEMENT ANT. K. SAMARAS (2012–2015) <sup>iv</sup>
a) Bureau de la Planification des Stratégies	a) Division de la Politique	1. Cabinet du Premier ministre	1. Cabinet du Premier ministre
b) Bureau Diplomatique	aa) Département des Finances	2. Bureaux des Finances	2. Bureau des Finances
c) Bureau des Finances	bb) Département de la Politique Étrangère et de la Défense	3. Bureau Diplomatique	3. Bureau Diplomatique
d) Bureau pour des Sujets de Qualité de Vie	cc) Département du Développement Vert	4. Bureau Juridique	4. Bureau Juridique
e) Bureau de Dialogue Social et de Communication	dd) Département de l'Emploi, de la Protection Sociale et de la Santé	5. Bureau Planification Stratégique	5. Bureau Planification Stratégique
f) Bureau d'Organisation et d'Administration	ee) Département de l'État et des Institutions	6. Bureau des Politiques Spéciales	6. Bureau des Politiques Spéciales
aa) Département d'Administration	ff) Département de l'Éducation et de la Culture	7. Bureau de Presse	7. Bureau de Presse
bb) Département des Relations avec les Citoyens	b) Division de la Planification Politique et Communicative	8. Bureau de Communication Internationale	8. Bureau de l'Union Européenne et des Relations Internationales
cc) Département du Secrétariat	aa) Département de Planification Politique	9. Bureau d'Administration et d'Organisation	9. Bureau d'Administration et d'Organisation
dd) Département de Presse	bb) Département de Planification Communicative		
ee) Département de Relations Publiques	cc) Département de Programme		
ff) Département de Sécurité	dd) Département des Affaires Parlementaires		
	ee) Département de Gestion des Crises		
	c) Division de la Surveillance du Travail Gouvernemental et de l'Évaluation des Politiques		
	aa) Département de Surveillance du Travail Gouvernemental		
	bb) Département d'Évaluation des Politiques		
	cc) Département de la Valorisation des Propositions des Citoyens		
	d) Division des Politiques Innovatrices		
	aa) Département d'Innovations et de Meilleures Pratiques		
	bb) Département d'E-Gouvernance		
	cc) Département de Valorisation des Ressources Humaines		
	dd) Département d'Éducation Permanente		
	e) Division des Relations avec la Société		
	aa) Département de Gouvernance Ouverte		

	bb) Département de Consultations		
	cc) Département de la Société des Citoyens et du Volontarisme		
	dd) Département de Communication avec les Citoyens		
	f) Division d'Administration et d'Organisation		
	aa) Département d'Assistance Administrative et Financière		
	bb) Département du Protocole Général		
	cc) Département de la Protection Administrative et de la Logistique		
	g) Division de Coordination des Priorités Spéciales		
	h) Bureaux Indépendants:		
	a) Cabinet du Premier ministre		
	b) Bureau Juridique		
	c) Bureau Diplomatique		
	d) Bureau de Presse		
	e) Bureau de Communication Internationale		

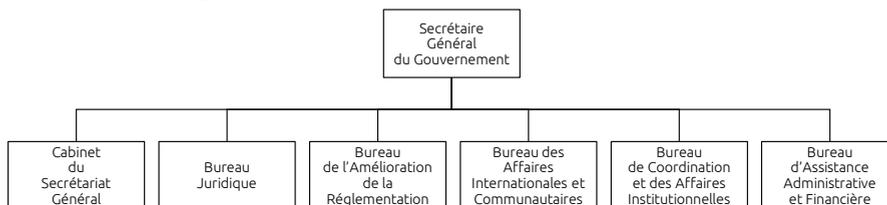
- i. Voyez l'article 29 du décret présidentiel codificatif pour le gouvernement et les organes gouvernementaux no 63/2005.
- ii. Voyez la décision premierministérielle no Y293/2010 et le décret présidentiel no 2/2011.
- iii. Voyez la décision no Y64/2011 du Premier ministre.
- iv. Voyez la décision no Y179/2012. Pour ce qui est du gouvernement d'Al. P. Tsipras, qui ne compte que 2 mois, il n'y a pas, jusqu'à présent (mars 2015), de modification dans la structure intérieure du service public relevant du Premier ministre.

## Annexe II: Services relevant du Premier ministre

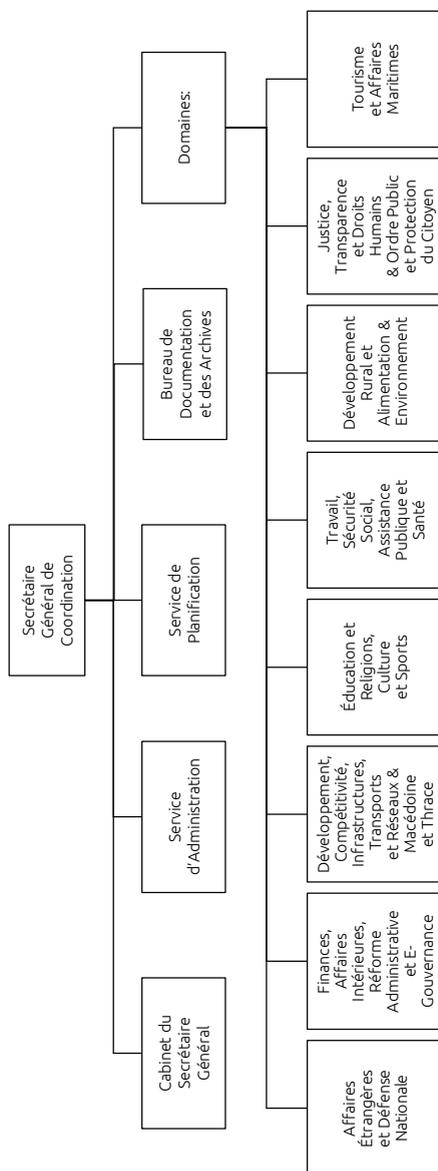
Figure 1: Secretariat General du Premier Ministre



**Figure 2: Secretariat General du Gouvernement**



**Figure 3: Secretariat General du Coordination**



## POVZETEK

### *1.01 Originalni znanstveni članek*

## **Kolegialnost v grški vladi: oblikovanje kabineta koalicijske vlade po »Memorandumu«**

Vlada ima odločilno vlogo pri sodobnem vodenju Grčije, saj kot v večini parlamentarnih sistemov oblikuje splošno politiko države, na podlagi le-te sprejema odločitve in nadzoruje njihovo izvajanje na različnih področjih javne politike. Predsednik vlade zavzema osrednji položaj v vladi, zlasti od sprejetja ustavne reforme iz leta 1986, ki je bistveno zmanjšala pristojnosti predsednika republike.

Članek obravnava vprašanje obsega kolegialnosti in usklajevanja pri delovanju in postopkih koalicijske vlade, ki so se oblikovali po sprejetju Memoranduma o dogovoru, o katerem so se sporazumele grška vlada in posojilodajalci (Evropska unija, Evropska centralna banka in Mednarodni denarni sklad).

Usklajevanje članov in političnega procesa v koalicijski vladi je za predsednika vlade in druga kolegijska telesa nenehen izziv in problem. Večje število članov v parlamentu in večja velikost kabineta ta problem še otežujeta. Članek podrobneje obravnava primere koalicijskih vlad, ki so bile oblikovane od leta 2011 dalje pod predsedniki vlad L. Papademosom, A. Samarasom in A. Tsiprasom.

Tako so – mimo sveta ministrov, ki naj bi bil v skladu z ustavo najvišje kolegialno telo vodenja in oblikovanja splošne politike – med člani vlade potekali neformalni in ad hoc usklajevalni procesi in prakse. Zdi se, da je v dosednji praksi tudi sam predsednik vlade prevzemal vlogo pri usklajevanju javne politike mimo formalnih skupnih organov in na ta način ogrožal kolegialnost in način vodenja celotne vlade.

Predsedniku vlade pri njegovi splošni vodilni vlogi pomagajo in nudijo podporo tri posebne enote, ki so bile ustanovljene v osrednji vladi, in sicer generalni sekretariat predsednika vlade, generalni sekretariat vlade in generalni sekretariat za usklajevanje vlade. Poseben poudarek članka je na analizi slednje institucionalne novosti, analizi obsega prekrivanja njegove pristojnosti in jurisdikcije z drugimi povezanimi službami in enotami, ki naj bi prispevale k učinkovitosti in uspešnosti vlade.

Članek predstavlja, kako se je uveljavljala praksa vladnega usklajevanja pri oblikovanju politike v kabinetih zadnjih koalicijskih vlad in kako se je ta praksa ujemala z določili ustave države, ki opredeljuje način demokratičnega vodenja. Glavni argument je, da je na podlagi grške ustave parlamentarna vlada lahko zgolj kolektivna in kolegialna ne glede na to, kako pomembni sta lahko vloga

in osebnost predsednika vlade; sicer bi željena uspešnost pri delovanju kabineta lahko ogrožala legitimnost njegovega delovanja.

Kakovost demokratičnega vodenja države je zelo kompleksno vprašanje, vrednota politike, ki naj bi daleč presegala posamezne priložnosti, potrebe ali koristi. "Blagor domovine" naj bi bil najpomembnejši cilj in predmet sodobnega vodenja, vendar nikakor ne bi smeli spregledati, da sta vzdrževanje in ohranjanje kolegialnosti in legitimnosti enako pomembna stebra demokracije.