

La pénétration du secteur privé dans le secteur public : le cas de l'e-EFKA

Patrina Paparrigopoulou

Professeure UNKA

Introduction

Depuis plusieurs décennies, les administrations publiques européennes connaissent un processus de transformation structurelle marqué par une remise en question progressive du modèle bureaucratique classique. Sous l'effet combiné de la mondialisation économique, de l'intégration européenne, de la révolution numérique et des impératifs croissants d'efficacité administrative, l'État contemporain tend à redéfinir ses modes d'organisation et d'intervention.

Cette évolution s'inscrit dans le paradigme de la « nouvelle gestion publique » (*New Public Management*), lequel promeut l'introduction, au sein des structures administratives, de mécanismes inspirés du management privé : culture de la performance, gouvernance par objectifs, évaluation des résultats et rationalisation des coûts publics.

En Grèce, cette dynamique de recomposition de l'action publique trouve une illustration particulièrement significative dans le cas de l'e-EFKA (*Elektronikós Eníós Foreás Koinonikís Asfálisis*), organisme national de sécurité sociale créé en 2017 à la suite de la fusion des principales caisses d'assurance sociale.

En tant que principal organisme public de protection sociale du pays, l'e-EFKA constitue aujourd'hui un terrain privilégié d'observation de la perméabilité croissante entre sphère publique et sphère privée. La participation d'acteurs privés à l'exercice de missions administratives, ainsi que l'ouverture de certaines fonctions dirigeantes à des professionnels issus du secteur privé, traduisent une mutation profonde des modalités traditionnelles de l'action administrative.

Toutefois, cette évolution soulève d'importantes interrogations juridiques et institutionnelles. La participation croissante d'acteurs privés à l'administration publique conduit en effet à s'interroger sur les limites de la délégation des

prérogatives administratives, sur la préservation du principe de légalité ainsi que sur la compatibilité de ces transformations avec les garanties constitutionnelles de l'État de droit.

Dans cette perspective, il conviendra d'analyser, dans un premier temps, le contexte institutionnel et théorique ayant favorisé cette évolution, avant d'examiner les formes concrètes d'intervention du secteur privé au sein de l'e-EFKA, puis les enjeux constitutionnels et administratifs qui en découlent.

1. Le contexte de transformation de l'administration publique grecque

La réforme de l'e-EFKA s'inscrit dans un contexte de crise multidimensionnelle ayant profondément affecté l'administration publique grecque au cours des années 2010.

À la suite de la crise financière et des politiques d'austérité mises en œuvre dans le cadre des programmes d'assistance internationale, les organismes publics grecs ont été confrontés à une dégradation significative de leurs capacités administratives. La réduction des effectifs, les rigidités bureaucratiques, la fragmentation des structures administratives ainsi que l'insuffisance des mécanismes de digitalisation ont contribué à produire une situation de dysfonctionnement institutionnel durable.

Dans le domaine de la sécurité sociale, cette crise administrative s'est traduite par une accumulation massive de dossiers de retraite en attente de traitement. Plusieurs centaines de milliers de demandes demeuraient non résolues pendant des périodes particulièrement longues, compromettant non seulement l'efficacité du service public, mais également l'exercice effectif des droits sociaux garantis par la Constitution grecque.

C'est dans ce contexte qu'est apparue la nécessité de recourir à des mécanismes de modernisation administrative fondés sur une logique de coopération entre acteurs publics et privés.

Cette orientation reflète l'influence croissante des doctrines contemporaines de gouvernance publique, selon lesquelles l'efficacité administrative ne dépend plus exclusivement de l'organisation hiérarchique classique de l'État, mais également de sa capacité à mobiliser des ressources externes spécialisées.

2. La perméabilité croissante entre secteur public et secteur privé

L'évolution contemporaine du droit administratif européen se caractérise par une atténuation progressive des frontières traditionnelles séparant l'administration publique des acteurs privés.

Dans les systèmes administratifs continentaux, et particulièrement en Grèce, l'administration était historiquement conçue comme le titulaire exclusif des prérogatives de puissance publique. Le principe selon lequel l'édition des actes administratifs exécutoires relevait exclusivement des autorités publiques constituait l'un des fondements du modèle administratif classique.

Toutefois, sous l'influence du droit de l'Union européenne, des politiques de modernisation administrative et des impératifs d'efficacité, cette conception tend progressivement à être relativisée.

La doctrine identifie généralement trois formes principales de pénétration du secteur privé dans la sphère administrative.

2.1 La délégation de missions administratives

La première modalité consiste dans l'externalisation de certaines missions administratives au profit de personnes privées.

Cette externalisation peut revêtir différentes formes juridiques : concessions de service public, marchés publics, contrats de prestations de services ou encore mécanismes de mandat administratif.

Dans cette hypothèse, des acteurs privés participent à l'exécution de fonctions traditionnellement assumées par l'administration, tout en demeurant soumis au contrôle et à la supervision de l'autorité publique compétente.

2.2 L'introduction des méthodes du management privé

La deuxième modalité réside dans l'intégration, au sein du fonctionnement administratif, de méthodes issues du management privé.

Cette logique managériale repose notamment sur :

- la gouvernance par objectifs ;
- l'évaluation des performances ;

- l'utilisation d'indicateurs quantifiables ;
- la rationalisation des ressources ;
- et la recherche d'une efficacité administrative accrue.

L'administration n'est alors plus seulement appréhendée comme une structure de garantie juridique, mais également comme une organisation devant satisfaire des exigences de performance et de résultat.

2.3 L'ouverture des fonctions administratives à des professionnels du privé

Enfin, une troisième forme de perméabilité concerne l'accès de professionnels issus du secteur privé à certaines fonctions administratives stratégiques.

Cette évolution traduit une remise en cause partielle du monopole traditionnel de la fonction publique sur les fonctions de direction administrative et participe d'un mouvement plus large d'hybridation institutionnelle entre logiques publiques et logiques managériales.

3. L'application de ces mécanismes au sein de l'e-EFKA

Le cas de l'e-EFKA constitue une illustration particulièrement révélatrice de cette recomposition contemporaine de l'action publique.

3.1 Le recours à des professionnels privés dans la préparation des décisions de retraite

La loi grecque n° 4798/2021 a introduit un mécanisme permettant à l'e-EFKA de collaborer avec des avocats et des experts-comptables agréés dans le cadre du traitement des demandes de retraite.

Ces professionnels privés interviennent notamment dans :

- la collecte des pièces justificatives ;
- la vérification des périodes d'assurance ;
- le calcul des droits à pension ;
- et la préparation des projets de décision.

L'objectif poursuivi par le législateur était de résorber les retards administratifs massifs affectant le traitement des dossiers de retraite et de renforcer la capacité opérationnelle de l'organisme.

Toutefois, le pouvoir décisionnel demeure formellement entre les mains de l'administration, laquelle conserve la compétence de validation finale des actes administratifs.

Ce mécanisme illustre ainsi une forme de participation fonctionnelle du secteur privé à l'exercice de l'action administrative, sans transfert intégral des prérogatives de puissance publique.

3.2 Les enjeux constitutionnels de la délégation administrative

L'introduction de ces mécanismes de coopération soulève néanmoins une question juridique fondamentale : dans quelle mesure l'État peut-il confier à des acteurs privés des fonctions participant à l'exercice de l'autorité publique ?

Le Conseil d'État grec a été conduit à se prononcer sur cette problématique dans ses décisions n° 750 à 753/2023.

La haute juridiction administrative a considéré que le dispositif litigieux demeurerait compatible avec la Constitution grecque dans la mesure où :

- les professionnels privés ne disposent pas du pouvoir de signature des actes administratifs ;
- leur intervention conserve un caractère essentiellement technique et préparatoire ;
- et l'administration maintient un pouvoir effectif de contrôle et de supervision.

Le Conseil d'État a ainsi admis que les exigences contemporaines d'efficacité administrative pouvaient justifier certaines formes limitées de participation du secteur privé à l'exercice de fonctions administratives, sous réserve du maintien des garanties fondamentales de légalité et de responsabilité publique.

3.3 Les critiques doctrinales et jurisprudentielles

Malgré cette validation juridictionnelle, le dispositif a suscité d'importantes réserves doctrinales.

Plusieurs auteurs ainsi qu'une partie minoritaire des juges ont souligné les risques inhérents à une dilution progressive des responsabilités administratives.

Les critiques formulées concernent notamment :

- l'insuffisance des mécanismes de contrôle administratif ;
- la brièveté des délais de supervision ;
- ainsi que les risques d'affaiblissement des garanties procédurales offertes aux administrés.

Ces débats traduisent plus largement les tensions structurelles qui traversent aujourd'hui le droit administratif contemporain, partagé entre impératif d'efficacité et préservation des garanties traditionnelles de l'État de droit.

4. L'ouverture des postes de direction aux professionnels du secteur privé

L'évolution de l'e-EFKA ne se limite pas à l'externalisation de certaines fonctions techniques. Elle concerne également la structure même de la hiérarchie administrative.

La loi n° 4892/2022 a ainsi permis l'accès de professionnels issus du secteur privé à certains postes de direction de l'organisme.

Cette réforme répond à une logique de modernisation administrative fondée sur l'introduction de compétences spécialisées en matière :

- de gouvernance ;
- de stratégie organisationnelle ;
- de management ;
- et de transformation numérique.

Le législateur entendait ainsi favoriser l'émergence d'une administration davantage orientée vers la performance, la planification stratégique et l'efficacité opérationnelle.

4.1 Le contrôle du Conseil d'État

Saisi de plusieurs recours relatifs à ces nominations, le Conseil d'État a rendu les décisions n° 511 à 514/2024.

La juridiction a rappelé que l'article 103 de la Constitution grecque consacre, en principe, la prééminence de la fonction publique dans l'exercice des fonctions administratives.

Toutefois, le Conseil d'État a admis la possibilité de déroger à ce principe sous certaines conditions strictes :

- justification objective des besoins spécifiques du poste ;
- transparence de la procédure de sélection ;
- adéquation entre les qualifications requises et les fonctions exercées.

Certaines nominations ont néanmoins été annulées en raison d'une motivation insuffisante de l'administration.

La jurisprudence révèle ainsi la volonté du juge administratif de concilier ouverture fonctionnelle et préservation des garanties constitutionnelles de la fonction publique.

5. Les limites et les ambiguïtés du modèle

5.1 Des résultats administratifs nuancés

Malgré l'ambition des réformes engagées, les résultats observés demeurent relativement contrastés.

Le nombre de professionnels privés ayant effectivement participé au dispositif reste limité, tandis que l'intégration de cadres issus du secteur privé au sein de la hiérarchie administrative demeure marginale.

Cette situation s'explique notamment par :

- la persistance des rigidités bureaucratiques ;
- la complexité du cadre juridique applicable ;
- l'importance des responsabilités administratives ;

- ainsi que les difficultés d'adaptation réciproque entre culture administrative et culture managériale.

Ainsi, la transformation juridique du cadre institutionnel ne s'est pas nécessairement accompagnée d'une transformation équivalente des pratiques administratives.

5.2 Les résistances culturelles et institutionnelles

Au-delà des difficultés techniques, les principales résistances apparaissent d'ordre culturel et institutionnel.

Le modèle administratif grec demeure historiquement fondé sur des principes de stabilité hiérarchique, de centralisation et de contrôle juridique des procédures.

À l'inverse, les logiques managériales issues du secteur privé privilégient généralement la flexibilité organisationnelle, la rapidité décisionnelle et l'évaluation des performances.

L'articulation de ces deux rationalités administratives produit ainsi des tensions structurelles au sein même de l'organisation publique.

Le cas de l'e-EFKA met dès lors en évidence les difficultés inhérentes à toute tentative d'hybridation entre logique bureaucratique classique et logique managériale contemporaine.

Conclusion

Le cas de l'e-EFKA constitue une illustration particulièrement significative des mutations contemporaines de l'administration publique grecque.

L'introduction de mécanismes de coopération avec le secteur privé témoigne d'une transformation profonde des modalités traditionnelles de l'action administrative et d'une redéfinition progressive des frontières entre sphère publique et sphère privée.

Cette évolution répond incontestablement à des impératifs de modernisation, d'efficacité et d'adaptation des structures administratives aux exigences contemporaines de gouvernance.

Toutefois, elle soulève également des interrogations fondamentales relatives à la préservation des garanties constitutionnelles, à la continuité du service public et au maintien du principe de légalité administrative.

Le cas de l'e-EFKA révèle ainsi les tensions qui traversent aujourd'hui l'administration publique contemporaine : tension entre efficacité et sécurité juridique, entre logique managériale et tradition bureaucratique, entre ouverture fonctionnelle et protection des prérogatives de puissance publique.

En ce sens, l'e-EFKA apparaît non seulement comme un organisme de sécurité sociale, mais également comme un véritable laboratoire de recomposition de l'État administratif grec contemporain.