

**De la controverse récente sur
les comptes publics grecs**

Sommaire

Statistique et société

Volume 6, Numéro 2

7 **Éditorial**

Emmanuel DIDIER

Rédacteur en chef de Statistique et société

Dossier : De la controverse récente sur les comptes publics grecs

9 **Démocratie des « faits » ou démocratie défaite ?**

Benjamin LEMOINE

Chargé de recherche au CNRS, Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales (IRISSO), Université Paris Dauphine

21 **Andreas Georgiou, un feuilleton juridique sans précédent**

Jean-Louis BODIN

Inspecteur Général de l'INSEE Honoraire

27 **Pour l'indépendance des statistiques grecques contre l'intervention de la main « invisible » des créanciers.**

Leonidas VATIKIOTIS

Journaliste et économiste grec ; scénariste du film « Debtocracy »

39 **Les stratèges et le statisticien**

Marie-Joséphine WERLINGS

Maître de conférences d'histoire grecque à l'Université Paris Nanterre

43 **L'affaire Georgiou : les répercussions juridiques inédites de la statistique**

Georgios NAZIROGLOU

Doctorant en droit, Université Panthéon - Assas (Paris II)

Sommaire

Statistique et Société

Volume 6, Numéro 2

47 **Les relations entre l'INSEE
et les comptables d'Eurostat.**
Entretien avec Brice LAUSTERE
Agent de l'INSEE

Statistique et société

Magazine quadrimestriel publié par la Société française de statistique. Le but de Statistique et société est de montrer d'une manière attrayante et qui invite à la réflexion l'utilisation pratique de la statistique dans tous les domaines de la vie, et de montrer comment l'usage de la statistique intervient dans la société pour y jouer un rôle souvent inaperçu de transformation, et est en retour influencé par elle. Un autre dessein de Statistique et société est d'informer ses lecteurs avec un souci pédagogique à propos d'applications innovantes, de développements théoriques importants, de problèmes actuels affectant les statisticiens, et d'évolutions dans les rôles joués par les statisticiens et l'usage de statistiques dans la vie de la société.

Rédaction

Rédacteur en chef : **Emmanuel Didier**, CNRS, France

Rédacteurs en chef adjoints :

Jean-Jacques Droesbeke, Université Libre de Bruxelles, Belgique

Chloé Friguet, Université de Bretagne-Sud, France

Jean-Christophe Thalabard, Université Paris-Descartes, pôle de recherche et d'enseignement supérieur Sorbonne Paris Cité, France

Comité éditorial

Représentants des groupes spécialisés de la SFdS :

Ahmadou Alioum, groupe Biopharmacie et santé

Alain Godinot, groupe Statistique et enjeux publics

Delphine Grancher, groupe Environnement et Statistique

Marthe-Aline Jutand, groupe Enseignement de la Statistique

Elisabeth Morand, groupe Enquêtes, Modèles et Applications

Alberto Pasanisi, groupe Agro-Industrie

Autres membres :

Jean Pierre Beaud, Département de Science politique, UQAM, Canada

Corine Eyraud, Département de sociologie, Université d'Aix en Provence, France

Michael Greenacre, Department of Economics and Business, Pompeu Fabra
Université de Barcelone, Espagne

François Heinderyckx, Département des sciences de l'information, Université
Libre de Bruxelles, Belgique

Dirk Jacobs, Département de sociologie, Université Libre de Bruxelles, Belgique

Gaël de Peretti, INSEE, France

Theodore Porter, Département d'histoire, UCLA, États-Unis

Carla Saglietti, INSEE, France

Patrick Simon, INED, France

Design graphique
fastboil.net

ISSN 2269-0271



Emmanuel DIDIER

Rédacteur en chef de *Statistique et Société*

La Grèce est depuis près de dix ans le sujet d'une très vive controverse sur ses comptes publics. Cette controverse a abouti à l'ouverture d'un procès contre Andreas Georgiou, directeur de l'institut de statistique publique entre 2010 et 2015, pour divers motifs dont celui de « manquement au devoir ». Elle a été relayée par la presse internationale, et en France par *Le Monde*, *L'Humanité* et *Le Nouvel Observateur* et d'autres. *Statistique et société* se devait de rendre compte amplement d'un débat qui engageait à ce point la Statistique dans la cité.

Mais très vite, deux principes de composition de ce dossier sont apparus. Pour les tenants du premier, il était important de donner la parole à tous les points de vue engagés dans la controverse. Le dossier devait permettre à la lectrice et au lecteur de se faire une opinion sur les forces en présence. Mais on ne peut pas vraiment donner la parole à tous les points de vue. Dans ce cas, les critères retenus ont été, premièrement, que la contribution ne sorte pas de la légalité (que les propos ne soient ni racistes ni antisémites), deuxièmement, que la prise de position semble représenter une opinion suffisamment importante dans la controverse et, enfin, troisièmement, que la contribution nous semble apporter un éclairage significatif sur cette controverse.

L'autre manière de composer le dossier consistait à prendre pour acquis que la controverse est statistique et que nous sommes des experts en Statistique. Dans ces conditions, la revue se devait d'éclairer le lecteur sur la question de savoir qui a raison et qui a tort dans cette affaire. La Société Française de Statistique est elle-même engagée en remettant à A. Georgiou, avec d'autres institutions internationales, s'est un certificat d'honneur, en signe de soutien. Dans ce cas, le dossier devait montrer pourquoi A. Georgiou est injustement attaqué, et ce qui est faux chez ses accusateurs.

Au cours des discussions, ces deux principes se sont avérés incompatibles : si l'on suit le premier, il est capital de donner la parole *aussi* à ceux qui accusent A. Georgiou, même si on ne soutient pas leur opinion et si on peut même remettre en cause leur argumentation statistique, parce qu'ils représentent une force sociale incontournable dans la controverse. Si l'on suit le second, on ne leur donne pas la parole, considérant que ce qu'ils disent est faux. Nous nous trouvons ainsi contraints de choisir.

La controverse grecque a alors muté en en débat à l'intérieur même de la SFdS. Au sein du comité de rédaction une large majorité a choisi le premier principe. Le président de la SFdS, directeur de publication de la revue, a demandé que le Conseil de la société se prononce sur la composition du dossier. Le vote s'est exprimé à une large majorité, pour le premier principe, mais à la condition de publier en tête de l'article représentant le point de vue des accusateurs de A. Georgiou, une notice explicitant qu'il ne représente pas le point de vue de la SFdS. Le comité de rédaction s'est rallié à cette proposition.

Le dossier que nous vous présentons aujourd’hui comporte six contributions. La première, de Benjamin Lemoine, sociologue, chargé de recherche au CNRS, membre de l’Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales (IRISSO), Université Paris Dauphine (PSL) propose des pistes pour comprendre ce qui a rendu la controverse possible. La seconde, de Jean Louis Bodin, Inspecteur Général de l’INSEE Honoraire, reprend les différentes étapes des procès intentés à A. Georgiou. La troisième, de Léonidas Vatikiotis, économiste et journaliste grec, explicite ce qui est reproché à Andreas Georgiou dans son pays. La quatrième, de Marie-Joséphine Werlings, historienne de la Grèce antique et maîtresse de conférence à l’Université de Nanterre, met en perspective cette controverse avec les procès des stratèges défaits en Grèce antique. La cinquième, de Georgios Naziroglou, doctorant en droit à l’Université Panthéon Assas, expose quelques répercussions juridiques inédites de la statistique en Grèce. Pour finir, Brice Laustère, agent de l’INSEE, explicite dans un entretien quelques aspects des tiraillements dans les relations entre les comptables français de l’INSEE et ceux d’Eurostat.

Bonne lecture, et n’hésitez pas à nous faire part de vos réactions.

Le comité de rédaction

Démocratie des « faits » ou démocratie défaite ?

Politique et statistique pendant la crise grecque



Benjamin LEMOINE

Chargé de recherche au CNRS, Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales (IRISSO), Université Paris Dauphine

Rarement une controverse statistique aura pris cette tournure. Andréas Georgiou, qui a été, au cœur de la crise de la dette souveraine (de 2010 à 2015), directeur d'EL.STAT – pour *Hellenic Statistic Authority*¹, l'Institut statistique grec chargé de communiquer les chiffres de finances publiques du pays – a été condamné en 2018 par la justice grecque pour « manquement au devoir » à deux ans de prison avec sursis, au terme de cinq années d'instruction. Au centre de ce procès aux nombreux rebondissements, figurent les nombres – validés en dernier ressort par Eurostat, la direction statistique de la Commission européenne – qui forment, depuis le traité de Maastricht, l'ossature de la surveillance européenne des budgets des États.

Le grand public se souvient, aux origines de la crise grecque, du passage spectaculaire en 2009 de 3,7% de déficit rapportés aux PIB à 13,6% (comme de l'opération « swap de taux » - c'est-à-dire un accord de crédit réciproque - conseillée par la banque Goldman Sachs). La communication de ce chiffre « rectifié » a déclenché la panique des marchés de capitaux, une spéculation sur la valeur des titres d'emprunt grecs, la nette dépréciation de la dette, la hausse des taux d'intérêts jusqu'à l'impossibilité d'un recours « autonome » du pays aux financements de marché, puis finalement l'assistance européenne des créanciers officiels (les pays de la zone euro). La publication des nombres européens a donc la capacité de bouleverser la nature des relations qui lient les créanciers (privés ou officiels) à un État débiteur en consolidant ou en perturbant la « confiance ».

Andréas Georgiou, haut fonctionnaire international (passé, avant EL.STAT, par le Fonds Monétaire International) vit désormais réfugié à Washington. Il est accusé par deux anciens collègues, membres du conseil d'administration de l'institut statistique grec d'avoir exagéré le montant du déficit public en proposant un calcul (validé par Eurostat) le faisant passer de 13,6% à 15,4% rapportés au PIB. Ce nouveau comptage, « falsifié » pour les détracteurs, mais justifié pour Georgiou et l'Union européenne, aurait facilité la mise sous tutelle du pays et les politiques d'austérité dictées par la Troïka en compensation de l'assistance financière de l'Union Européenne. L'autre charge retenue contre l'ancien directeur est d'avoir pris ces décisions sans consulter le conseil d'administration de son institut statistique national – obligation pourtant inscrite au moment des faits dans la loi grecque.

1. L'équivalent de l'INSEE en France. L'institut sous la forme de l'organisation « EL.STAT » a été créé en 2010. Elle a été conçue « sur mesure » pour Georgiou afin de porter un nouvel élan de crédibilité et d'indépendance. Auparavant les statistiques de finances publiques étaient produites par un secrétariat dépendant du ministère des finances. Le terme d'INS est utilisé par Eurostat afin de désigner les offices statistiques des États membres qui sont ses interlocuteurs.

1. Démocratie et statistique : un procès illégitime contre le « messenger » ?

La sensibilité de ces nombres et l'enjeu politique que représente leur caractère véridique – les chiffres en eux-mêmes pourraient décider du sort d'un État, de son appartenance à la zone euro ainsi que du traitement que lui réservent les investisseurs financiers – est au fondement des controverses que suscite ce procès. Celui-ci divise au sein de la société grecque, parmi la communauté internationale des comptables mais mobilise aussi plus largement l'opinion publique et financière. Ce procès sur les responsabilités d'un homme – qui fait grand bruit en Grèce et a été largement relayé dans le monde économique et financier – est aussi le procès d'une crise. À cette occasion, s'ouvre un débat sur les causes du drame grec, et plus largement sur les bonnes façons d'organiser les liens – explicitement articulés ou niés – entre expertise (statistique, comptable, économique) et politique dans nos démocraties.

Les prises de positions publiques, directes ou indirectes, pour défendre Georgiou considèrent que ce sont les fondations de la démocratie qui sont attaquées, et plus particulièrement l'organisation légitime des liens entre « science », ici en fait la comptabilité, et politique. *The Independent*, estime que les charges dont est inculpé Georgiou sont infondées et, en « *intimidant les fonctionnaires* », constituent des « *agressions* » qui « *érodent le tissu de notre démocratie libérale* » en « *dé légitimant les institutions publiques indépendantes* »². Le Financial Times rappelle que « *les faits ne devraient pas être une question de négociation et de commodité. Les statisticiens - une race timide et technocratique - sont une cible facile* »³. S'en prendre au directeur d'EL.STAT revient à « *tirer sur le messenger* »⁴, celui qui porte la vérité et les données factuelles – incarné par l'expert économiste et statisticien – afin d'en faire un « *bouc-émissaire* »⁵, plutôt que d'affronter la réalité des finances grecques. Le procès est considéré comme illégitime parce que « *fondé sur l'idée que les difficultés du pays sont la faute des traîtres complices qui ont dirigé la Grèce selon les ordres des étrangers* »⁶. Il s'agit ni plus ni moins d'une fuite en avant « *du politique* », révélant l'attitude « *irresponsable* » d'un pays, tenté par le « *révisionnisme historique* »⁸, bref une « *farce* ». Les comptes publiés à cette époque n'auraient fait que tendre, « *enfin* », le miroir de la réalité grecque et mis en lumière la responsabilité historique des gouvernements grecs successifs dans leur laxisme budgétaire et comptable : Georgiou « *a été condamné alors que ses prédécesseurs à la tête de l'office statistique n'ont jamais été inquiétés !* »⁹. Ce soutien à Georgiou s'étend à une grande partie de la communauté des hauts fonctionnaires des organisations internationales (le FMI, la Banque centrale européenne, l'Eurogroupe, les commissaires européens, la Commission européenne) et des comptables nationaux – dont Eurostat, l'*American Statistical Association*, des personnalités institutionnelles comme le Dr Pali Lehohla, le responsable des statistiques sud-africaines qui multiplie les tribunes dans le *Financial Times*, ou encore la société française de statistique. La rhétorique de la défense de Georgiou tend à essentialiser la culture grecque et son rapport belliqueux aux chiffres et aux faits : pays de l'invention de la démocratie, la Grèce serait aussi marquée par les excès du gouvernement par et pour le peuple.

2. B. Chu, « The shameful prosecution of a Greek civil servant is a reminder that there's more to democracy than the ability to vote », *The Independent*, 17/06/2018.

3. M. Georgiou bénéficie du soutien de ses pairs internationaux, qui collectent des fonds pour l'aider à payer sa défense juridique. « Why the fate of Greece's chief statistician matters », 16/08/2016, *The Financial Times*

4. Pour désigner ceux qui mettent en cause Georgiou, les journaux parlent d'une « Shoot-the-Messenger Coalition », Y. Palaiologos, *The Wall Street Journal Europe*, 8/04/2015.

5. Par exemple, « Pity Greece's statistician bearing blame for errors of others », *The Financial Times*, 5/08/2016.

6. *The Wall Street Journal Europe*, op. cit.

7. L'État grec serait « irresponsable » par opposition aux « instances techniques », « responsables et indépendantes » que seraient les autorités statistiques. « Concealing the truth with distorted statistics is irresponsible government », *The Financial Times*, 12/08/2016.

8. La rédaction du Financial Times publie une lettre de soutien signée par des personnalités académiques dont les économistes français Jean-Pisany Ferry et Nicolas Véron : « Nous exhortons les dirigeants politiques grecs à cesser d'essayer de réécrire l'histoire économique de la Grèce et à aller de l'avant dans la reconstruction de l'économie grecque ». « Concealing the truth with distorted statistics is irresponsible government », *Idem*.

9. F. Lequiller, *Déficit et dette en temps de crise*, Economica, Paris, 2018.

Côté accusation, la plainte initiale vient en 2011 d'une ancienne économiste d'EL.STAT, Zoé Georganta, en conflit avec Georgiou puis démissionnaire. Elle accuse le directeur de l'époque d'avoir gonflé l'ampleur du déficit grec en incluant dans le budget général de l'État certaines entreprises publiques. Cette décision de calcul, en mettant en scène, par les chiffres, l'ampleur « du désastre » et des « fautes » grecques, aurait désamorcé toute contestation et légitimé le premier plan d'aide européen, au profit des banques allemandes et françaises. L'union des avocats d'Athènes a emboîté le pas de cette plainte, estimant que ce déficit public (indûment) présenté à la hausse avait pu « nuire à la souveraineté nationale de la Grèce et violer la constitution ». De même, la Cour suprême grecque a rouvert l'enquête sur les soupçons qui pèsent sur l'ancien directeur. Dans le camp des plaignants, Nikos Logothetis, lui aussi ancien collègue de Georgiou (et accusé d'avoir *hacké* la boîte mail de son directeur, ce qu'il nie) mise sur « l'impartialité du système de justice grec » malgré les « soutiens internationaux puissants » dont bénéficie Georgiou¹⁰. Logothetis accuse Georgiou d'avoir manqué d'intégrité. Il dénonce le conflit d'intérêt qui aurait entaché le mandat du directeur d'EL.STAT, passé du FMI (composant la Troïka) à l'Institut grec comme on passe du créancier au débiteur, du contrôleur au contrôlé – il lui reproche d'avoir exercé simultanément les deux fonctions pendant quelques mois. La falsification des comptes aurait été permise par l'absence de consultation du conseil d'administration d'EL.STAT, et cette erreur aurait naturalisé une interprétation de la crise culpabilisant la Grèce et justifiant l'asymétrie politique entre les créanciers de l'UE et la Grèce. Les camps sont ainsi divisés sur l'attestation d'une erreur – les comptes ont-ils été maquillés et les règles de procédure respectées ? – mais aussi quant à l'interprétation de la crise et du rôle joué par les statistiques au sein de celle-ci.

Cet article compare la façon dont les liens entre politique et statistique sont problématisés, gérés et articulés « d'ordinaire » pour la plupart des pays européens (depuis la création de la monnaie unique sur la base de l'infrastructure statistique européennes) – ce que j'appelle *la normalité de l'impureté entre science et politique* – avec la façon dont la séparation nette entre politique et statistique a été réaffirmée de façon radicale pour la Grèce prise dans la tourmente – ce que j'appelle *la pathologie du déficit d'altérité* entre l'Institut statistique grec (EL.STAT) et l'Institution européenne du chiffre (Eurostat)¹¹.

Au cours du procès Georgiou, une certaine idée de la scientificité, de la robustesse des chiffres, qui ne devraient correspondre qu'à « *une application stricte des règles* » et manuels de statistique européens par une agence indépendante du politique, fonctionne comme l'activation, en temps de crise, d'une « façade institutionnelle »¹². À rebours des interprétations qui singularisent à l'excès « le cas grec », il existe de façon ordinaire des tensions entre politique et statistique gérées par des canaux institutionnels nationaux et européens. L'épisode grec a constitué une transgression vis-à-vis de normes de comportement institutionnel relativement stabilisées depuis le début des années 2000 et a conduit à réaffirmer une coupure entre science et politique. En somme, la singularité de la Grèce est un effet (plus qu'une cause) des modalités de gestion de la crise par les institutions européennes. La « démocratie des faits » censément basée, selon la façade institutionnelle, sur des nombres « purs », des points de repères communs dégagés de la gangue du politique – une thèse défendue par la communauté comptable internationale en soutien à Georgiou – est allée de pair, *en termes procéduraux*, avec une démocratie défaite.

10. « Transcript: Interview with Whistleblower Nikos Logothetis on ELSTAT Scandal », Dialogos Media, 15/11/2017.

11. Il s'appuie sur une étude des prises de position publiques des différents « camps » (presse, livres, blogs de comptables nationaux, tribunes et lettres collectives de soutien), via une analyse de la presse depuis 2008 (disponible sur la base de données *Factivia*), et sur des entretiens semi-directifs conduits dans le cadre d'un travail empirique portant sur l'histoire des critères de dette et de déficit européen entre 1997 et 2010. Ce travail d'enquête a nourri l'ouvrage suivant, B. Lemoine, *L'ordre de la dette, Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité des marchés*, La découverte, 2016, Paris.

12. Pour le sociologue Erving Goffman, la « façade » renvoie à l'opposition de « *deux espaces sociaux connexes, d'un côté la scène, et de l'autre les coulisses, pour montrer comment le comportement des acteurs varie en fonction des lieux possibles et du public à convaincre* ». Cf. Vanessa Codaccioni et al., « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions », *Sociétés contemporaines*, Presses de Sciences Po, 2012.

Mais cette façade institutionnelle – qui renvoyait initialement au régime d’exception et au rapport de force spécifique entre l’UE et la Grèce pendant la crise – pourrait bien s’installer pour l’ensemble des pays et constituer une rupture durable. Car les arènes, auparavant « normales », où se négocient classements et conventions et au sein desquelles les intérêts (politiques et statistiques) des administrations nationales s’hybrident, de façon impure, avec les objectifs des administrations européennes, tendent à être délégitimés. Se profile une diminution tendancielle du recours à ces espaces volontairement dédiés à l’explicitation des « intérêts nationaux », sujets à controverses, face aux standards techniques contraignants.

2. Impureté des comptes et réaffirmation de la frontière entre science et politique en temps de crise

La frontière entre politique et statistique, c’est-à-dire entre, d’un côté, la discussion, la négociation et le vote et, de l’autre, la science, les règles et l’objectivité est réaffirmée par ses défenseurs au cours du procès Georgiou. Mais le processus de construction de la monnaie unique s’est précisément fait en articulant science et politique. L’infrastructure de surveillance comptable – qui, pour qualifier les États, devait veiller à l’harmonisation de leurs « fondamentaux » économiques et budgétaires. Ce cadre a tenu ensemble interprétations controversées des règles, négociations sur des cas litigieux, et procédures de vote permettant de trancher des nœuds gordiens. La multiplication des instances délibératives sur la science politico-comptable a permis de baliser ce que les comptables nationaux appellent « une jurisprudence ». Cette jurisprudence est le résultat d’un appareil institutionnel (à la fois inter-gouvernemental et inter-organisationnel) de gestion et désamorçage des conflits ouverts, en somme une machine à construire des faits, parsemée d’épreuves de confrontations.

La jurisprudence comptable sur les finances publiques consiste dans le travail de traduction des règles du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) – régulièrement actualisées – au contact des montages comptables, budgétaires et financiers des États, sur lesquelles doivent se prononcer les comptables nationaux et européens. Il s’agit typiquement de classer dans le périmètre des administrations publiques des entités plus ou moins autonomes financièrement vis-à-vis de l’État, des entreprises publiques plus ou moins situées dans le giron de l’État et dépendantes de lui sur le plan de la gouvernance institutionnelle, etc. La décision d’inclure ou d’exclure du périmètre pouvant modifier le compte de l’année du gouvernement comme son stock de dette. En somme, les règles du SEC ne « s’appliquent » pas mécaniquement et ne gouvernent pas seules. L’infrastructure de surveillance comptable est au contraire arrimée à une série d’interprétations (consensuelles mais après d’âpres conflits) de cas litigieux et de renégociations des conventions du manuel : « *Il y a beaucoup de discussions sur le fond. C’est sain et logique, parce qu’il y a parfois des « zones grises », difficiles à trancher* », explique François Lequiller, ancien directeur d’Eurostat (passé par l’OCDE et l’INSEE)¹³. Cette « jurisprudence » n’est pas « congelée dans le temps », pour reprendre l’expression d’un haut fonctionnaire de la Commission européenne : elle évolue et est renégociée en permanence.

Le normal de l’incertitude et de la controverse

S’il existe donc un socle de règles, de nombreux cas d’unités financières sont ambivalents. En effet, ces unités constituent des « cas » dans la mesure où leur classement comptable (faut-il les considérer comme unités « de nature » publique ou privée ?) est litigieux. Pour régler ces « cas », les comptables procèdent par vote au *Committee on Monetary, Financial, and Balance of Payment Statistics* (CMFB). Ce comité de sages réunit les comptables d’un rang hiérarchique élevé : côté

13. F. Lequiller explique ainsi qu’« on peut parfois avoir l’impression d’une dictature des chiffres », 30 août 2018, *Trends, Tendances*.

français, s'y rendent le chef de service et le sous-directeur de la comptabilité nationale à l'INSEE ou le sous-directeur au service statistique de la Banque de France. Sur la base d'une exégèse collective et négociée du Système européen de comptes (appelé aussi le « manuel sur le déficit et la dette »), ce comité statue sur le classement ou le mode d'enregistrement des entités (financières ou non financières, dépendantes de l'État ou non, etc.) qui font débat et ne sont pas réglés dans les instances techniques inférieures (task force). Ce conseil joue le rôle d'un « *acteur-veto* » dans le processus de prise de décision statistique (dirigé par Eurostat) et son « *autonomie propre est limitée par le caractère commun des valeurs épistémiques et professionnelles de statisticien, par ses propres règles de vote à la majorité, qui limitent le pouvoir de chaque État membre, et par sa transparence procédurale qui permet à tous les participants d'observer les comportements et préférences de chaque membre* »¹⁴. Une des règles tacites, liée à l'histoire de la fabrication de cette jurisprudence, voulait que chaque « opinion » du CMFB, qui se matérialise par un court document de quelques pages, soit en général suivie d'une décision conforme d'Eurostat et passe au niveau règlementaire de la Commission européenne.

Dans le cas de Georgiou, ce dispositif de production-négociation des chiffres semble avoir fait défaut. Ainsi, l'« application stricte des règles », la version positiviste du SEC, tel qu'on l'entend martelée du côté des pro-Georgiou (pour défendre le messenger et la vérité face au politique) comme des anti (pour défendre le manuel et ses règles contre une infraction aux procédures et un passage en force de Georgiou, au sein des arènes grecques) semble une « façade » utile politiquement. Elle sert par exemple à l'opposante Zoe Georganta qui dénonce les « statistiques du Tsar Georgio » qui, guidé par deux experts recrutés par Eurostat, a ajouté « les services publics déficitaires du pays aux comptes du gouvernement, augmentant les déficits budgétaires de trois quarts de point de pourcentage »¹⁵. Face à cette référence à la jurisprudence, et interrogé par le même journaliste, le directeur d'Eurostat de l'époque, Walter Radermacher, « a reconnu que la question de « comment classer les services publics » n'était pas toujours claire, mais a déclaré que la question plus vaste était que la Grèce n'avait pas les enregistrements comptables précis. La frontière du secteur des administrations publiques (*general government*) n'est pas quelque chose qui est fixé pour toujours, elle change plus ou moins chaque année »¹⁶. Surtout, les tentatives de court-circuitage politique, bien que n'étant pas la règle, sont fréquentes si l'on recule la caméra par rapport au cas grec (et que l'on refuse de réduire ces comportements à une « culture grecque ») pour plonger dans l'histoire. L'atteinte par la France et l'Allemagne des critères permettant l'entrée dans la zone monétaire européenne (en 1997) et les chiffrages de dette et de déficit proposés par les deux Instituts statistiques nationaux respectifs ont donné lieu à des suspicions européennes quant aux notifications et classements proposés¹⁷. Avec le cas de la soule France Télécom, des comptables réputés orthodoxes (des Pays-Bas notamment) ont dénoncé « un coup politique » et un « passage en force des français », Eurostat étant dirigé à l'époque par un Français. La décision de classification, favorable au calcul du déficit de la France ayant été prise contre l'avis des « sages » du CMFB, a failli faire vaciller la construction européenne. Jean Arthuis, ministre des Finances de l'époque, explique ce trauma lors d'une audition à la commission des finances de l'Assemblée nationale :

« Je l'ai vécue comme un vrai déchirement. La relation franco-allemande avait connu une grave crise. Le directeur du Trésor était allé voir Eurostat et il y avait eu une discussion, le Trésor étant toujours tenté de faire avaler des choses¹⁸. »

14. James Savage, *Making the EMU, The politics of budgetary surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press, 2005, p. 121.

15. « Greek Statistician Under Scrutiny for Budget Estimates Before Euro Crisis », R. Donadio; N. Leontopoulos and D. Bounias. 7/04/2012, *The New York Times*.

16. *Idem*.

17. Gerrit Zalm, le ministre des Finances des Pays-Bas, avait déclaré que « l'Allemagne doit se qualifier aux critères de façon décente sans recourir au bénéfice d'une mesure exceptionnelle de la part de la Bundesbank, mais en réduisant la dépense publique et en augmentant ses impôts ». Cité dans J. Savage, *Making the EMU*, op. cit, p. 124.

Cette exception française – le court-circuit du vote du CMFB – aura pour effet de renforcer la règle de respect des décisions éclairées par vote et consensus de ce conseil : « *après l'imbroglia de France Télécom, Eurostat a depuis lors encouragé avec succès une large majorité de décisions consensuelles du CMFB sur toutes les décisions importantes* »¹⁹. Avant d'être l'objet d'une tentative d'influence directe par les gouvernements (et leurs ministres des finances), et précisément pour l'éviter, les chiffrages font l'objet d'échanges réguliers, en amont de la notification à Eurostat, entre les instituts statistiques nationaux et le ministère des Finances. Il y a une normalité de ces jeux d'allers et retours anticipatoires (des conséquences politiques d'un classement et d'une révision) entre le pouvoir politique et le pouvoir statistique – les chiffres de finances publiques sont dotés d'une autorité juridique, et peuvent conduire à des sanctions européennes, la Procédure pour Déficit Excessif lancée (PDE) par la Commission européenne, voire une amende d'Eurostat. La controverse et les disputes entre gouvernement (ministère des Finances) et instituts statistiques nationaux (INS) sont des phénomènes « normaux », que l'on retrouve notamment dans le cas français : « *Dans l'activité quotidienne de la sous-direction (des finances publiques à la Prévision au ministère des Finances), il y avait quasiment une demande par semaine, sur une opération un peu tordue, que cela vienne du Trésor ou du cabinet du ministre* ». Entretien de l'auteur avec un haut fonctionnaire au ministère des Finances (2011).

Réaffirmer l'autonomie des règles de la comptabilité nationale et de la construction des données face au politique offre une ressource stratégique en réponse à différentes situations : tenir l'institution statistique en lorsqu'elle est en situation de faiblesse (mise en cause par un procès), lorsqu'il s'agit de justifier un court-circuitage nécessaire des procédures normales (pendant la crise grecque) et, paradoxalement, en donnant des prises aux accusateurs de Georgiou (qui reprochent une « mauvaise application des règles » de classement). Une description épaisse de la réalité renseigne au contraire sur l'accumulation des conflits sur les éléments les plus techniques et opaques.

Le pathologique : déficit d'altérité entre Eurostat et EL.STAT

La factualité, au sens de la solidité, de la robustesse et de « l'indiscutabilité »²⁰ des chiffres ne s'oppose pas par principe aux procédures de négociation, de confrontation des calculs et de délibération technico-politiques mais, au contraire, se renforce à travers la multiplication de ces espaces. Cette chaîne élargie d'intermédiation²¹, qui fonctionne comme un dispositif de « contention » des controverses dans un cadre administratif et politique a été bousculée, et évitée dans le cas Grec, jusqu'à déboucher sur un conflit ouvert, en « débordant » sur un litige juridique. En effet, c'est l'extinction d'un espace de délibération interne aux institutions grecques, et son remplacement par une procédure exclusivement européenne (sans dialogue entre le national et Eurostat), qui est aux racines du litige. La fabrique des comptes en Grèce dans les premières années du mandat Georgiou rompt avec une des conditions qui garantissait la légitimité de l'expertise nationale. L'Institut statistique grec bascule dans un isolement institutionnel, comme si le modèle de « l'agence autonome » avait été poussé à son paroxysme, faisant fi des liens nécessaires avec l'environnement domestique immédiat (les institutions publiques grecques). Ainsi, Nicholas Logothetis, rappelle la légitimité démocratique des lois grecques qui encadraient les opérations de reclassement statistiques de l'organisation EL.STAT et qui ont été contournées. Au cœur de la plaidoirie des accusateurs de Georgiou figure la consultation du conseil d'administration de l'institut national statistique, dont les membres avaient été nommés (à la majorité des quatre cinquièmes) et dont la nécessaire approbation

18. « Le système statistique européen à l'épreuve de la crise grecque : renforcer la légitimité d'Eurostat », Rapport d'information, 31/03/2010.

19. J. Savage, *op.cit.*, p. 122.

20. Alain Desrosières, « Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public », *Raisons pratiques*, 3, *Pouvoir et légitimité*, 1992, p. 131-154.

21. La chaîne statistique est d'autant plus solide qu'elle s'allonge, plutôt que d'en être purifiée, d'intermédiaires. Emmanuel Didier et al., « La solidité des institutions. Les statistiques de « victimation » de l'Insee (1996-2006) », *Genèses*, 2009/1 (n° 74), p. 128-144.

préalable des chiffres publiés est inscrite dans la loi. Cette loi statistique de 2010 remonte à la création d'EL.STAT et a été confectionnée en interaction avec Eurostat, dans l'idée de consolider l'autorité statistique face au politique. Le principe de consultation du *board* est initialement admis par les institutions européennes : la réorganisation et les lois régissant EL.STAT sont à l'époque reconnues comme une avancée remarquable et compatible avec les nécessités de « transparence » européenne. Cette réforme fait suite à une visite méthodologique d'un mois d'Eurostat en Grèce (ce qui est exceptionnel), dont le bilan fait état d'une étroite coopération avec les autorités grecques (un Joint Statistical Action Plan établi en avril 2010) quant à la gouvernance statistique et l'assistance technique qui mettait EL.STAT conforme aux exigences européennes²². L'installation d'EL.STAT avec son « board » est donc le fruit d'une mise aux normes européennes et d'un vote d'une loi statistique par le Parlement grec. Ce compromis institutionnel – qui est aussi un gage donné par la Grèce en contrepartie aux premiers plans d'aide de la Troïka – se brise progressivement. S'opposant aux révisions après août 2010, notamment sur le reclassement d'entreprises publiques, les membres du board refusent d'être une simple chambre d'enregistrement des décisions du directeur (« *He wanted us to be a rubber stamp* », selon les termes de Zoe Goerganta), font obstruction puis démissionnent. Toute l'architecture statistique nationale chancèle. Ce conflit ouvert ne va cesser de s'envenimer. Des « consultants extérieurs » payés par Eurostat participeront au nouveau design institutionnel de l'office statistique grec – une façon de faire qui, selon Zoé Gorgeganta, serait « *probablement totalement inacceptable dans les grands pays européens* »²³ – qui réduira à néant le pouvoir du conseil d'administration, ramené à n'émettre qu'un avis consultatif, non contraignant pour le directeur. De cette séquence, se dégage un fétichisme du format « d'agence indépendante » appliqué au travail statistique. Les structures techniques européennes se substituent sans médiations aux structures bureaucratiques locales :

« Imperturbable, Andreas Georgiou appelle en renfort des confrères de toute l'Europe pour réformer EL.STAT François Lequiller (Insee, FMI, OCDE, Eurostat), John Verrinder (Eurostat), Martin Kellaway (ancien du service des statistiques britannique) ou Hallgrimur Snorrason (ex-directeur de l'INS islandais) ne se font pas prier. Il faut sauver la monnaie unique et la crédibilité statistique européenne. Un comité de bonnes pratiques – avec les anciens directeurs généraux des instituts de statistiques irlandais, autrichien et finlandais, Gerry O'Hanlon, Peter Hackl et Heli Jeskanen-Sundström - remplace le conseil d'administration ». A. Georgiou explique : « Nous étions revenus dans la famille des statisticiens européens, la Grèce n'était plus une paria »²⁴.

L'adoption de la « famille européenne », sous l'égide de la Troïka, passe par le désencastrement quasi-complet de l'institut statistique grec vis-à-vis des attaches institutionnelles « domestiques ». Le directeur d'EL.STAT et ses services ne s'adressent désormais plus qu'au public des créanciers européens, et ce n'est que par ces derniers qu'ils se sentent désormais tenus d'agir. EL.STAT devient à partir de ce moment un « village européen assiégé » en Grèce. Georgiou se brouille avec les syndicats de la fonction publique d'EL.STAT. Le parti dominant de la coalition grecque, *New Democracy*, critique le « *piétinement du droit syndical des salariés d'EL.STAT établi par la Constitution* » et dénonce des méthodes brutales et une persécution des représentants syndicaux. Dans sa poussée « d'indépendance » (c'est-à-dire de changement d'alliance), EL.STAT heurte aussi de front le ministère des Finances. Dans un rapport du comité statistique consultatif sur les bonnes pratiques, l'institut grec dénonce « des tentatives présumées d'ingérence dans le travail d'EL.STAT » – l'organisation aurait été approchée vers la fin de 2014 par certains fonctionnaires

22. « Report on the EDP methodological visits to Greece in 2010 », European Commission, Eurostat.

23. « Greek Statistician Under Scrutiny for Budget Estimates Before Euro Crisis », 7 avril 2012, *The New York Times*.

24. « L'homme le plus (injustement) haï de Grèce », S. Fay, 18 novembre 2017, *Le Nouvel Observateur*.

pour retarder l'introduction de révisions des chiffres de la procédure concernant les déficits excessifs. À ce sujet, le ministère des Finances répond de façon cinglante dans un communiqué et se dit « mystifié ». Après avoir réaffirmé sa coopération avec EL.STAT, en particulier dans le contexte de la *Procédure de Déficit Excessif*, pour laquelle de nombreuses heures de travail avaient été consacrées, il se dit « *abasourdi par la vague allégation d'intervention de fonctionnaires publics, telle que mentionnée dans un document interne d'EL.STAT* »²⁵.

En 2014, le conseil d'État grec est saisi d'une requête déposée par le personnel d'EL.STAT, demandant de révoquer un accord de confidentialité obligeant tous les membres du personnel à garder le secret sur leur travail (sous peine d'amendes allant de 10.000 à 200.000 euros voir de licenciement pour ceux qui violent les termes de l'accord). Cet accord de confidentialité s'étend aux témoignages ou à la fourniture d'informations concernant EL.STAT aux tribunaux, aux juges d'instruction, à la police et aux autorités qui mènent des enquêtes sur les actions de l'autorité statistique grecque. Les anciens membres du conseil d'administration d'EL.STAT, Nikos Logothetidis et Zoé Georganta, accusent alors Georgiou d'essayer de « bâillonner » tout témoin à charge²⁶. Le syndicat des personnels va jusqu'à dénoncer une forme de vacance de la souveraineté avec ce nouvel institut : « Il est inconcevable qu'EL.STAT soit dirigé par un homme placé par nos créanciers... L'agence nationale de la statistique est une partie indivisible de la souveraineté nationale de notre pays »²⁷.

Face à ces arguments, les défenseurs de Georgiou et de l'indépendance statistique radicale (sinon fictive) font valoir qu'il serait, dans l'absolu, irrationnel de soumettre les résultats d'une expertise scientifique à toute forme de délibération ou de vote²⁸. Ce qui entre en contradiction avec l'histoire de jurisprudence statistique européenne, notamment bâtie au gré des votes du CMFB.

Étonnamment cet argument de la défense confond l'organisation institutionnelle, spécifique à chaque pays des instituts statistiques (ici les rapports du directeur d'EL.STAT avec son conseil) avec le fait que des organisations nationales s'engagent à tenir leurs comptes en conformité avec les règles et standards européens, c'est-à-dire respectent le SEC et un code de bonne conduite²⁹. Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne mentionne « *qu'il appartient exclusivement aux responsables des instituts nationaux de statistique, d'Eurostat et, le cas échéant, des autres autorités statistiques de décider des méthodes, des normes et des procédures statistiques ainsi que du contenu et de la date de diffusion des publications statistiques* ». Si l'enjeu est bien d'autonomiser la décision statistique par rapport aux gouvernants, rien n'est dit sur l'organisation de la discussion « interne » aux institutions statistiques. En ce domaine, il est vivement recommandé d'être indépendant mais l'ensemble de ces documents constitue de la *soft law*, quand la loi grecque régissant le statut d'EL.STAT est de nature coercitive.

3. La radicalisation du pouvoir d'Eurostat et l'érosion des espaces démocratico-techniques ?

Le réagencement d'EL.STAT, suite à la démission du *Board* et qui intègre en son sein un pool de comptables européens (aux profils internationaux), fait ressembler l'Institut à un service d'Eurostat déconcentré, dont l'autonomie vis-à-vis des attachements locaux est poussée à son

25. « Finance ministry 'mystified' by ELSTAT claims of alleged interference attempts », 7 janvier 2015 Athens News Agency.

26. « Council of State asked to revoke 'non-disclosure agreement' imposed on ELSTAT staff », Athens News Agency, 10/06/2014.

27. « Greek stats agency union urges embattled chief to resign », Reuters News, 25/01/2013

28. François Écalle, conseiller maître à la Cour des Comptes, qui prend fait et cause pour Georgiou dans le blog de l'association statistiques française Fipeco (pour finances publiques et économie), explique ainsi : « Cette dernière condamnation n'a aucun fondement sérieux. Aucun directeur d'institut de statistique ne soumet des résultats statistiques au débat, ou pire, au vote, des membres de son conseil de direction ». Le 07/09/2017. <https://www.fipeco.fr>.

29. Pour être consistant, cette défense devrait prouver que les codes du SEC et les règlements d'EUROSTAT imposent légalement des formes d'agencements bureaucratiques aux États.

terme. Cette indépendance a été obtenue aux forceps dans le contexte des institutions grecques. Mais ce qui est au cœur des débats, c'est que les procédures ayant cours « ailleurs », soit l'ensemble des chaînages de discussion, de dialogue, et d'échanges (permettant des compromis entre États et Europe), ici entre INS et Eurostat, semblent avoir disparu au nom de l'urgence de la crise qui aurait rendu nécessaire l'installation d'un régime d'exception. L'attachement au « formalisme juridique » du design institutionnel de l'agence « indépendante » surprend de la part de comptables nationaux dont le métier consiste à déconstruire le formalisme juridique lorsqu'ils doivent statuer sur la réalité économique et politique (la gouvernance) d'une entité financière. Ainsi, lit-on partout, y compris dans la bouche de Georgiou, qu'avant, l'Institut Statistique n'était « qu'une » division du ministère des Finances – « *le changement le plus fondamental qui a tout fait progresser a été l'octroi de l'indépendance à cette unité, mettant le pays en conformité avec les pratiques européennes. Auparavant, c'était un secrétariat au sein du ministère des Finances* ». Mais que dire de l'INSEE qui n'est aussi « qu'un » département du ministère des Finances, ou encore d'Eurostat qui n'est « qu'une » direction de la Commission européenne (bien que localisée à Luxembourg) ? Dans les faits, l'INSEE, et Eurostat, bénéficient d'une autonomie relative qu'ils s'efforcent de maintenir – tout se jouant dans la consistance de ce relatif. Les liens de dépendance politique ne se déduisent pas automatiquement de la texture des agencements institutionnels l'administration. C'est la radicalisation de l'autonomie conférée à EL.STAT et la disparition d'instances comme le CMFB, instance normale de règlement des litiges et des arbitrages difficiles, pour des décisions aussi lourdes de conséquence que le cas Grec, qui ont posé problème. L'intérêt d'une procédure comme le CMFB est de contenir institutionnellement, dans le cadre des procédures européennes, les différences nationales et les défenses de l'intérêt souverain sous une forme statistique. Tout se passait comme si le fait de passer par un certain nombre d'épreuves impures (de discussion, d'anticipation des conséquences politiques des décisions, de prise en compte d'un timing institutionnel, y compris avec les ministères des finances) permettait que les quantifications puissent tenir sans que les chiffreurs et leurs chiffrages ne soient *judicialisés*, c'est-à-dire embarqués dans des procédures de contestation de nature juridique. Sur les dossiers en cause, qui semblent bien des zones grises et des cas épineux, l'arbitrage aurait pu être rendu au CMFB si une extériorité entre EL.STAT et Eurostat avait existé. Seulement, comme le montre le reportage au 46 Peireos Street, siège d'EL.STAT, l'écart entre le « nous » (EL.STAT) et le « eux » (Eurostat), cette altérité fondamentale aux yeux des statisticiens grecs, avait disparu dans les représentations de son travail par Georgiou :

La journaliste : Quand je demande à Konstantinos Skordas, la vieille garde grecque (de l'Institut statistique), quel est exactement le problème ? Pourquoi ne pouvez-vous pas collaborer avec le technocrate et le Service européen des statistiques ? Il dit ceci....

K. Skordas : Eurostat n'est pas notre patron. Chaque pays est indépendant. Ce n'est pas un - nous ne faisons pas partie d'Eurostat. Nous sommes un service de la Grèce. Nous ne sommes pas un service d'Eurostat.

A. Georgiou : Pour moi, il n'y a pas de statistiques grecques par rapport aux statistiques européennes. Ce sont toutes des statistiques européennes. Et nous devons suivre les règles européennes. Il n'y a pas nous et eux. Nous ne sommes pas assis de part et d'autre de la table.

La possibilité même des flottements « normaux » vis-à-vis de l'interprétations des règles du SEC « en routine » (comme on l'a montré pour d'autres pays en d'autres périodes) étaient comprise par Georgiou comme n'étant pas compatible avec un pays comme la Grèce qui, selon lui, « ne

peut se permettre aucune zone d'ombre »³⁰. Georgiou confesse alors rêver qu'EL.STAT soit une « bonne, ennuyeuse institution qui fait son boulot », mais il déplore que « malheureusement, en Grèce, la statistique (soit) un sport de combat »³¹. Un trait qui serait propre à une essence de la culture grecque des statistiques, une posture essentialiste qu'endosse aussi la presse, pointant péjorativement un « style grec de pratiques de travail informelles ». Cette « attitude grecque » (ou « culture grecque ») de la dépense publique, du laxisme budgétaire, se traduirait dans les façons de compter et une longue tradition grecque d'hostilité et de réticence au format européen des comptes nationaux de l'INS :

« On raconte que le directeur de l'office statistique grec de l'époque, furieux du contenu du rapport, avait versé un pot de vin rouge sur la tête du directeur général d'Eurostat à l'occasion d'un dîner de directeurs »³².

Ces prises de position exotisent la Grèce (un cas a-normal) parce qu'elles se rendent amnésiques des liens normalement tendus (et souvent tout aussi conflictuels) opérant en d'autres pays entre politique (intérêt national) et statistiques. La Grèce a ainsi vécu une séquence au cours de laquelle la discussion plurielle était proscrite et les dissidences forcées au silence. C'est bien la construction d'un « cas grec », isolé et dont la résolution des problèmes devrait répondre à des mesures d'exception, refoulant ainsi toutes les similitudes que l'on trouve avec le fonctionnement des autres Instituts statistiques nationaux, qui éveille le combat des accusateurs de Georgiou. Au-delà de toute forme d'exotisation de la Grèce, le régime d'exception qui s'est mis en place à partir de 2009 est au contraire le résultat de rapports de force intergouvernementaux provoquant des asymétries. C'est bien parce que la Grèce est déjà affaiblie sur le plan international que les procédures institutionnelles grecques vont être supplantées et que le code de déontologie Eurostat doit « naturellement » subsumer la loi nationale grecque sur le territoire grec. C'est aux questions de la rapidité des révisions et des procédures de concertation raccourcies qu'il faudrait que les autorités européennes répondent en démocratie. C'est du fonctionnement du système de surveillance statistique européen « hors normes » pendant cette période dont il faudrait faire le procès équilibré. L'absence tangible (pour les acteurs) d'altérité entre l'administration grecque chargée du chiffrage et Eurostat, chargé de la surveillance statistique européenne, et le déficit d'intermédiaires, d'arènes de discussion et de possibilités d'allers et retours a provoqué la *juridiciarisation* et, paradoxalement, une certaine fragilité de résultats quantitatifs (alors qu'ils sont salués par la communauté internationale des experts). Mais, plus généralement, avec la crise grecque, le pouvoir d'Eurostat s'est considérablement renforcé. La direction est désormais dotée d'un véritable appareil de contrôle et de répression, et ne joue plus simplement le rôle de coordinateur des États, mais celui de vérificateur. Par exemple, en Belgique, comme l'analyse Damien Piron, Eurostat a recommandé la mise en place d'un point de contact unique dans les administrations régionales, ce qui constituait pour des voix critiques une ingérence dans les arrangements institutionnels nationaux³³. Eurostat est doté de pouvoirs d'investigation accrus, dans le cadre des visites méthodologiques, et dispose désormais d'un « arsenal de sanctions », lequel ne consiste plus seulement en l'expression de « réserves » sur les données qui lui sont fournies, mais permet de lancer une investigation sur l'existence de manipulations délibérées et peut conduire à délivrer une amende³⁴ :

« Après les problèmes avec les données grecques en 2010 [...], nous sommes beaucoup plus sur le dos des États membres pour les forcer à suivre les règles. Il y a toujours eu des contrôles (...) Mais la vitesse avec laquelle les choses doivent aujourd'hui être corrigées et mises en œuvre est bien plus importante que par le passé » (traduction propre).
Entretien fait par Damien Piron à Eurostat, 16 mars 2016.

30. « Greece: Hard to hold the line, Ralph Atkins and Kerin Hope in Athens », 1er mai 2011, *Financial Times*.

31. « Greek statistics chief accused of inflating scale of fiscal crisis », *Financial Times*, 28/11/2011.

32. F. Lequiller, *Dettes et déficit ...*, op. cit.

33. D. Piron, *Des régions qui comptent. La reconfiguration néolibérale de la Belgique fédérale saisie par les finances publiques*, op.cit.

34. Conformément à la directive n°1173 de 2011.

Surtout, le CMFB est devenue une instance de consultation suspecte aux yeux d'Eurostat, considérée comme systématiquement « instrumentalisée » par les États afin d'obtenir une opinion en leur faveur. L'opposition entre « positivisme des nombres » et « culture de la négociation politique » semble ainsi se durcir et s'étendre au-delà de la crise grecque.

Conclusion

En 2010, Andreas Georgiou était revenu en Grèce après vingt années passées aux États-Unis afin de se mettre au service de son pays, pris dans la tourmente. Tout porte à croire qu'il a agi de bonne foi. Georgiou a voulu sauver la Grèce de son malheur, mais en rendant des comptes à des « publics » (les créanciers de l'UE, la transparence des comptes telle qu'exigée avec l'évolution d'Eurostat) qui apparaissent contestables à d'autres :

« Pour que la démocratie fonctionne, vous avez vraiment besoin de statistiques fiables. Sinon comment pouvez-vous juger le travail et la performance du gouvernement ? » Et puis comment mener une politique économique sans données : « C'est comme si vous étiez aveugle. » Sans parler des marchés financiers, dont les « stats » sont la matière première. Georgiou insiste : « Je voulais aider la Grèce, l'amour de ma vie, mais avec mes idées : pour moi, tout devait être fait selon les règles »³⁵.

La définition de ce qui est « bon » pour la Grèce et la représentation de l'organisation légitime de l'expertise est au cœur de cette controverse. Pour les adversaires de Georgiou, le souci était lié à un déficit complet d'altérité entre l'Institut national statistique grec et Eurostat. Au contraire, pour les pro-Georgiou, cette « altérité » – comme la négociation de compromis entre un État et l'infrastructure européenne de contrôle – n'a pas eu lieu (et n'aura plus lieu) d'être. Les instituts statistiques nationaux devraient être une duplication, au sein des États membres, des raisons d'agir européennes sans prendre en compte, ou même modérer en amont, l'intérêt national. Chaque institut statistique national deviendrait alors une antenne déconcentrée d'Eurostat, traduisant dans les faits, sur le plan des pratiques et de la nature de l'organisation, un degré d'intériorisation supérieur des injonctions européennes, qui seraient « faites corps » institutionnellement, endossées et assumées si ce n'est ressenties par l'ensemble des corps intermédiaires de l'État nation. Seulement ce projet, appliqué avec une certaine brutalité à la Grèce, continue à n'être dans d'autres pays qu'une forme d'utopie technocratique. C'est par exemple le cas en France, où la négociation nationale et le compromis institutionnel avec l'injonction européenne extérieure reste à l'ordre du jour. On ne saurait contester la nécessité d'une démocratie qui repose sur des « faits ». Reste posée la question du public : au nom de qui cette infrastructure factuelle et statistique est déployée ? Car ces formes quantifiées permettent de maintenir dans les opinions publiques la vigilance quant aux finances publiques « équilibrées » et naturalisent une politique budgétaire et d'investissement public et social verrouillée, qui sert tout particulièrement les intérêts des investisseurs financiers et détenteurs de la dette publique. Lorsque le pouvoir comptable se radicalise, opère au détriment des lois nationales et au prix d'une démocratie défaite, comme ce fût flagrant pour la Grèce, il convient d'ouvrir un débat relatif aux intérêts et aux publics que ces nombres servent, et d'adresser publiquement la question de la légitimité démocratique d'une expertise, de plus en plus autonome, sur laquelle la production des faits s'adosse.

Remerciements

Je tiens à remercier Brice Laurent, Damien Piron et Emmanuel Didier pour leurs conseils et leur aide précieuse dans la rédaction de cet article.

35. Georgiou interviewé dans S. Fay, *Le Nouvel Observateur*, op.cit.

Andreas Georgiou, un feuilleton juridique sans précédent



Jean-Louis BODIN

Inspecteur Général de l'INSEE Honoraire

Dans les tragédies de la Grèce antique, il n'était pas bon d'être le messager porteur de mauvaises nouvelles. Sophocle fait dire à un garde venant annoncer à Créon la rébellion d'Antigone : *nul n'éprouve de tendresse pour un porteur de mauvaises nouvelles*. Et souvent le messager était exécuté. C'est bien une tragédie grecque contemporaine que vit depuis 2011 Andreas Georgiou, Président de l'Autorité Statistique Hellénique (ELSTAT) d'août 2010 à août 2015 : Andreas Georgiou est victime d'un véritable harcèlement judiciaire et de procès à répétition pour la simple et unique raison qu'il a correctement rempli son devoir en transmettant à Eurostat, l'office statistique de la Commission européenne, des statistiques fiables et conformes aux normes européennes après quinze années de manipulation des chiffres du déficit et de la dette publiques, chiffres indispensables pour le suivi du processus de déficit excessif par la Commission européenne.

1. Le contexte

Il convient en premier lieu de rappeler le contexte de l'année 2010 au cours de laquelle a été créée et mise en place l'Autorité ELSTAT et nommé Andreas Georgiou à la tête de cette institution. A six reprises entre 2005 et 2010, Eurostat avait attiré l'attention du Collège des Commissaires de la CE sur les déclarations de déficit public et de dette en provenance de l'office statistique grec, à l'époque le Secrétariat pour les statistiques (ESYE) directement rattaché au Ministère de l'économie et des finances, et émis des réserves sur ces chiffres dans le cadre de la procédure de déficit excessif. C'est d'ailleurs la répétition de ces incidents qui avait été en grande partie à l'origine, en février 2005, à l'adoption de la première version du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne¹.

Dans les jours qui avaient suivi sa nomination comme Premier ministre grec en octobre 2009, Giorgos Papandreou avait reconnu que tous ses prédécesseurs avaient envoyé des chiffres grossièrement sous-estimés, en particulier pour ce qui concerne les statistiques de la dette et du déficit publics ; à l'occasion de la négociation du premier protocole d'accord (*memorandum of understanding*) avec la « troïka » (FMI, Commission européenne, Banque centrale européenne),

1. Ce code a été révisé en 2011 et sa nouvelle version, adopté le 28 septembre 2011 par le Comité du système statistique européen, peut être consulté sur le site d'Eurostat à l'URL suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/quality/european-statistics-code-of-practice>

il avait notamment dû réviser le ratio déficit/PIB en le portant de 3,7% à 12,5%, puis quelques mois plus tard à 13,6%. La commission mise en place par le nouveau ministre de l'économie et des finances pour examiner la situation du budget de l'État et la gestion financière des dernières années avait conclu que les gouvernements précédents avaient tout simplement « *caché les chiffres désagréables sous la table* » et « *embelli* » les statistiques. En janvier 2010, la Commission européenne avait rapporté que les données fournies par l'ESYE n'étaient pas fiables et présentaient des « *défauts méthodologiques ... dictées par les politiciens* ». Le rapport de la Commission montrait notamment que, pendant la période de qualification de la Grèce à l'euro et pour les années 2005 à 2008, les chiffres de la dette et du déficit qui lui étaient communiqués par les autorités grecques n'étaient pas conformes aux règles européennes. En mars 2010, les négociations avec la troïka avaient donc tout naturellement conduit à la création de l'Autorité statistique hellénique (ELSTAT) indépendante du pouvoir exécutif, en remplacement de l'ESYE trop compromis.

Après la mise en place d'ELSTAT, Andreas Georgiou avait été nommé à la présidence d'ELSTAT en août 2010 après vingt-et-une années de carrière au FMI. Comme Eurostat avait émis des réserves sur le chiffre de déficit public de 2009 transmis en avril 2010, comme pour les données des années 2006 à 2008, la priorité fixée par la troïka dans ses discussions avec le gouvernement grec avait été la production de chiffres de déficit public pour 2009 fiables et crédibles. En novembre 2010, ELSTAT avait donc fourni à Eurostat des données révisées pour la période 2006-2009 ; le déficit public pour 2009 avait été notamment révisé à la hausse de 1,8%, passant de 13,6% à 15,4% du PIB. Ces chiffres révisés avaient été validés par Eurostat.

2. Le début de l'affaire

La loi portant création d'ELSTAT avait initialement prévu la mise en place d'un Conseil d'administration chargé d'en superviser la gestion, sur le modèle d'autres agences publiques de la République hellénique. Dès les premières réunions de cet organisme, deux de ses membres ont demandé que la transmission des chiffres à Eurostat soit soumise à son autorisation préalable. Andreas Georgiou a refusé cette demande en s'appuyant sur le fait que la loi statistique portant création d'ELSTAT lui faisait obligation de se conformer au code de bonnes pratiques de la statistique européenne et que l'indicateur 1.4 de ce code stipulait « *qu'il appartient exclusivement aux responsables des instituts nationaux de statistique, d'Eurostat et, le cas échéant, des autres autorités statistiques de décider des méthodes, des normes et des procédures statistiques ainsi que du contenu et de la date de diffusion des publications statistiques* ». Le Conseil d'administration d'ELSTAT n'avait pour mission que le suivi de la gestion administrative et budgétaire d'ELSTAT. Les relations entre Andreas Georgiou et ce Conseil se sont en outre envenimées en octobre 2010 lorsqu'une enquête de la police grecque a révélé que le vice-président du Conseil piratait le compte de courrier électronique du Président et avait mis certains documents confidentiels à la disposition d'autres membres du Conseil. Dans ces circonstances, le Président a refusé de convoquer d'autres réunions du Conseil, le vice-président du Conseil a été contraint de démissionner début 2011 ainsi qu'un peu plus tard le reste de ses membres. Ce Conseil a été supprimé par le Parlement en 2011 et remplacé par un Comité consultatif chargé de veiller au respect des bonnes pratiques en statistique.

Des accusations publiques, principalement exprimées par deux des anciens membres du Conseil mais impliquant également de hauts responsables politiques, ont été alors portées contre Andreas Georgiou et deux de ses collaborateurs qui étaient soupçonnés d'avoir conspiré entre eux et avec Eurostat et le FMI pour gonfler artificiellement les chiffres du déficit public afin de justifier le programme de sauvetage et les mesures d'austérité imposés à la population grecque. Ces accusations ont rapidement été accompagnées de disputes politiques plus larges et de revendications populistes contre les programmes de renflouement et d'austérité. La thèse des accusateurs estimait que ces programmes étaient inutiles et que, en fait, la crise avait été

déclenchée par le fait qu'Andreas Georgiou avait artificiellement gonflé le déficit public pour l'année 2009. L'ampleur de la controverse publique qui a eu lieu au second semestre de 2011 était telle que le Procureur pour les crimes économiques a ouvert une enquête en septembre 2011, qui a entamé des procédures judiciaires qui se poursuivent à ce jour sept ans plus tard.

3. Les procédures à l'encontre d'Andreas Georgiou

Tout au long de ces six années de procédure, Andreas Georgiou s'est retrouvé progressivement impliqué dans quatre types de poursuites criminelles ou civiles :

- des poursuites criminelles pour « complicité de fausses déclarations ayant causé de graves dommages à l'Etat » ;
- des poursuites criminelles pour « manquement au devoir » ;
- des poursuites criminelles pour « calomnie » ;
- des poursuites civiles pour « calomnie ».

Poursuites criminelles pour « complicité de fausses déclarations ayant causé de graves dommages à l'Etat »

En janvier 2013, le Procureur pour les crimes économiques a conclu que M. Georgiou et ses deux hauts dirigeants devaient être inculpés pour avoir gonflé le déficit de 2009, causant ainsi 171 milliards d'euros de dommages à l'économie. En même temps, le leader du principal parti d'opposition au Parlement déclarait que M. Georgiou aurait dû « négocier » avec Eurostat et n'avait pas défendu les intérêts de son pays. Un juge d'instruction a donc été nommé pour poursuivre le processus, obtenir des preuves et interroger les accusés et des témoins. En juillet 2013, il a jugé qu'il n'y avait pas lieu à poursuites et a émis un non-lieu. Depuis lors, à plusieurs reprises, les juges d'instruction, les procureurs et les tribunaux ont conclu que les accusations n'étaient pas fondées, mais à chaque fois, de nouvelles procédures ont vu le jour à la suite de pressions politiques. En particulier, à l'été 2016, quelques mois après la confirmation de non-lieu prononcé par une Cour d'appel, la Cour Suprême (qui joue en Grèce le rôle de la Cour française de cassation), a demandé à nouveau à la Cour d'appel de réexaminer le cas. Le 26 mai 2017, le Conseil de la Cour d'appel a confirmé les décisions de non-lieu, mais le 19 juillet 2017 le Procureur auprès de la Cour Suprême a décidé de proposer à nouveau l'annulation de cette décision, en ajoutant le représentant résident du FMI à Athènes et les dirigeants d'Eurostat à Andreas Georgiou et ses deux collègues, sans doute pour éviter qu'on ne lui reproche de vouloir faire à nouveau juger une affaire déjà jugée ! La Section pénale de la Cour suprême ne s'est pas encore prononcée, mais, au cas où celle-ci confirmerait cette annulation, Andreas Georgiou et ses deux collègues pourraient être condamnés à une sentence de prison à vie.

Poursuites criminelles pour « manquement au devoir »

En janvier 2013, lorsque les accusations de « fausses déclarations ayant causé de graves dommages à l'Etat » ont été portées devant un juge, y ont été ajoutées des accusations à l'encontre d'Andreas Georgiou pour « manquement au devoir » pour ne pas avoir soumis les chiffres révisés pour l'année 2009 au vote du Conseil d'Administration d'ELSTAT avant de les transmettre à Eurostat et pour ne pas avoir réuni ce Conseil après le mois de décembre 2010. L'argument de l'accusation était que cela lui permettait de préparer tranquillement de fausses déclarations. Les deux accusations étaient inextricablement liées et ont été traitées ensemble par le pouvoir judiciaire. Cependant, ces propositions n'ont pas été retenues, ni en première instance, ni en appel, et le 6 décembre 2016, Andreas Georgiou a été jugé innocent de toutes les charges à l'unanimité des trois juges conformément d'ailleurs aux réquisitions de l'avocat général. Cependant, dix jours plus tard, le procureur auprès de la Cour Suprême a requis l'annulation de cette décision

d'acquiescement et Andreas Georgiou a dû être jugé à nouveau pour les mêmes accusations - un cas cauchemardesque de violation de l'adage *Non bis in idem* qui interdit de rejurer une affaire déjà jugée. Ce nouveau procès s'est déroulé comme s'il s'agissait d'un « tribunal populaire », le président autorisant les accusateurs à tenir de longs discours souvent hors sujet déclenchant les applaudissements de la foule qui hurlait « traître », ou encore « pendez-le sur la place Syngtama ». Le 1^{er} août 2017, la Cour d'appel a ainsi rendu un verdict de culpabilité pour ne pas avoir soumis au vote du Conseil d'Administration d'ELSTAT les chiffres de 2009 sur le déficit public, en ignorant totalement que la loi statistique grecque interdisait une telle consultation comme cela a déjà été indiqué plus haut et que, au contraire, cela aurait même constitué une infraction pénale. Andreas Georgiou a été condamné à la peine maximale de deux ans de prison et à l'interdiction à vie de tenir un poste dans le secteur public. Malgré un recours auprès de la Cour suprême, il a été condamné définitivement en juin 2018, cette condamnation étant assortie d'un sursis en attendant la conclusion des autres poursuites.

Une accusation avait été émise en même temps que les accusations de manquement au devoir, au motif que, pendant les trois premiers mois de son mandat, Andreas Georgiou avait continué à figurer sur la liste du personnel du FMI, conformément aux usages de cette institution, mais sans percevoir la moindre rémunération. Lors du jugement du 6 décembre 2016, cette accusation n'avait pas non plus été retenue par le tribunal, mais l'annulation de cette partie du jugement n'a pas été retenue par le procureur auprès de la Cour suprême.

Poursuites criminelles pour « calomnie »

Le directeur de la division des comptes nationaux de l'office statistique grec de 2006 à 2010 a porté plainte pour calomnie contre Andrea Georgiou au prétexte que, en juillet 2014, il avait fait état des fraudes dans la production des comptes nationaux constatées par Eurostat et par le Parlement européen jusqu'en 2010. Le 14 juin 2016, la cour a condamné pour ce motif Andreas Georgiou à un an de prison avec sursis, jugement confirmé en appel de 28 mars 2017. Toutefois, il avait déposé une requête visant à l'annulation de ce jugement auprès de la Cour Suprême qui a annulé ce verdict et a demandé un nouveau procès qui n'aura pas lieu, les délais pour juger ce genre de délit étant prescrits.

Poursuites civiles pour « calomnie »

En 2014, une plainte au civil à l'encontre d'Andreas Georgiou avait également été déposée par le même directeur de la division des comptes nationaux de 2006 à 2010 avec demande de dommages et intérêts pour un montant de 72 million d'euros. Un procès civil a eu lieu en septembre 2016 et a condamné Andreas Georgiou, mais curieusement, Andreas Georgiou n'a été informé de cette condamnation qu'à la fin du mois d'août 2017. Le montant des dommages n'a pas encore été fixé et il a fait appel.

4. Les réactions

En décembre 1994, neuf mois après l'adoption par la Commission de Statistique des Nations-Unies de la Déclaration sur les principes fondamentaux de la statistique officielle, William Seltzer, ancien directeur de la statistique des Nations-Unies et qui venait de prendre sa retraite, rédigeait un document de travail intitulé *Politics and Statistics: Independence, Dependence or Interaction?* Dans ce document, il listait onze moyens de nuire à l'intégrité de la statistique publique. Il jugeait que l'un de ces moyens était l'organisation d'une campagne active visant à discréditer les méthodes et la production des agences statistiques officielles ainsi que leurs dirigeants. Les événements qui se sont déroulés en Grèce depuis 2011 rentrent tout à fait dans cette catégorie. La multiplication et l'enchevêtrement de ces différentes poursuites ne nuisent

pas seulement à Andreas Georgiou et à ses collègues sur les plans moral et financier (lourdes dépenses pour assurer leur défense) ; elles compromettent en fait les efforts de la Grèce pour reconstruire son économie à partir de statistiques fiables, et plus largement elles nuisent à l'Union européenne qui pourrait ne pas disposer des outils adéquats et crédibles pour la mise en œuvre de ses politiques communes.

La communauté statistique internationale a très vite décidé d'apporter son soutien à Andreas Georgiou à travers les sociétés de statistiques internationales et en particulier l'Institut International de Statistique, ou à travers les sociétés nationales de statistique ; ces sociétés ont saisi à plusieurs reprises au plus haut niveau les autorités grecques pour leur demander de tout mettre en œuvre pour que cesse le harcèlement judiciaire dont sont victimes Andreas Georgiou et ses deux collègues. Fin 2017, l'American Statistical Association a lancé une pétition qui a recueilli jusqu'à présent la signature d'une quarantaine d'ONG et d'un millier d'individus, dont six Prix Nobel, qui sont loin d'appartenir tous à la profession statistique. En Europe, vingt-trois sociétés nationales de statistique, parmi lesquelles la Société Française de Statistique, ont également exprimé leur soutien à leurs collègues grecs à travers un courrier adressé au Président et au Premier ministre de la République hellénique par la Fédération européenne des sociétés nationales de statistique dont elles sont membres. Récemment, à l'occasion de la Conférence biennale de l'International Association for Official Statistique (IAOS, association de la famille de l'ISI - International Statistical Institute), un « certificat de reconnaissance » a été délivré à Andreas Georgiou par l'ISI, l'IAOS, FENStatS, l'ASA (American Statistical Association), la Royal Statistical Society et la SFdS.

Un soutien à Andreas Georgiou a également été exprimé de façon officielle à travers les réunions des Directeurs Généraux des Instituts Nationaux de Statistique de l'Union européenne ou du Conseil consultatif de la gouvernance statistique européenne (connu sous son acronyme anglais d'ESGAB). Il convient également de noter que les méthodes utilisées par Andreas Georgiou pour recalculer les comptes de 2009 ont été ensuite poursuivies après 2010, par lui-même jusqu'à la fin de son mandat en 2015, puis par son successeur et les chiffres ont été validés sans que les gouvernements grecs successifs ne les contestent.

Au-delà, alors que la fiabilité et la crédibilité du Système statistique européen repose sur la confiance mutuelle entre les Etats membres, il revient en fait à chacun d'entre eux de se préoccuper de cette affaire et de faire part de ses préoccupations au gouvernement grec demander qu'il puisse être mis fin dès que possible au harcèlement judiciaire que subit Andreas Georgiou et qui est contraire à la bonne gouvernance du système statistique européen.

Pour l'indépendance des statistiques grecques contre l'intervention de la main « invisible » des créanciers



Leonidas VATIKIOTIS

Journaliste et économiste grec ; scénariste du film « Debtocracy »¹

Le point de vue défendu dans cet article est en contradiction avec la position officielle sans équivoque de la SFdS sur ce dossier. Six organisations, la SFdS, l'ISI, l'IAOS, la Royal Statistical Society, FENStaS et l'ASA ont remis à Andreas Georgiou un certificat en septembre 2018 qui atteste que, pendant sa présidence à ELSTAT, il a veillé à ce que la production de toutes les statistiques officielles en Grèce soit réalisée dans le strict respect des normes et principes statistiques internationaux et européens.

Jean-Michel Marin, Président de la SFdS.

1. Introduction

En mai 2018, la Section criminelle de la Cour d'appel nationale grecque a jugé recevable l'appel émis par un procureur contre l'acquittement d'Andreas Georgiou, l'ex-président de l'agence nationale de la statistique grecque (ELSTAT). Ceci laisse espérer qu'il sera bientôt rejugé. Le peuple Grec a accueilli favorablement cette décision parce qu'elle a permis de mieux faire connaître la longue série de violations des statistiques publiques grecques qui a légitimé le premier mémorandum et facilité l'imposition de mesures d'austérité draconiennes². La justice grecque a ainsi aidé à faire tomber le mur du silence et à révéler ce qui s'est vraiment passé à ELSTAT depuis 2009, quand la Troïka (le FMI, la Commission européenne et la Banque centrale européenne), avec l'aide de la « main invisible » d'un grand nombre d'interventions irrégulières, a sauvé les banques européennes et extra-européennes qui étaient très exposées aux titres souverains Grecs.

Andreas Georgiou (qui n'est pas statisticien, n'a pas de publication académique³, et avait servi comme directeur adjoint de la division des institutions financières) a enfreint bien des règles qui gouvernent la statistique européenne. Il travaillait pour le FMI depuis les années 1980 et a gardé cet emploi cinq mois après avoir été nommé par le gouvernement Grec à la tête de l'Agence statistique, bien que ce cumul soit explicitement interdit par la loi fondamentale 3832 de 2010 d'ELSTAT. En effet, l'article 15 de cette loi (intitulée « Garantie d'indépendance », ce qui

1. Traduction Emmanuel Didier

2. Il est nécessaire de distinguer entre deux générations des fameuses « statistiques grecques ». La première se réfère aux années qui ont précédé l'entrée dans l'Euro, et attribue la crise de souveraineté actuelle à l'incapacité de la Grèce à vérifier les critères de Maastricht qui en étaient une précondition. Mais cette interprétation est aveugle au fait que seuls deux pays satisfaisaient, à l'époque, comme cela avait été prévu, les trois critères de Maastricht, à savoir le Luxembourg et le Danemark. Ainsi, bien qu'effectivement la Grèce n'ait pas honoré ses obligations, ainsi en ont fait tous les pays qui sont entrés dans la Zone Euro sauf deux.

3. Nous avons trouvé seulement deux livres « scientifiques » de A. Georgiou après une longue recherche sur Internet. Tous deux portent sur les arts martiaux en Grèce ancienne, ce qui n'est pas tout à fait pertinent pour la science statistique ni ne l'a fait progresser. Le premier est : Georgiou V. Andreas (2005) *Pankration: An Olympic Combat Sport*; Volume 1 et le second : Georgiou V. Andreas (2005) *Pankration, Volume II: An Olympic Combat Sport: An Illustrated Reconstruction*.

Voir ici: https://www.amazon.com/Andreas-V.-Georgiou/e/B00IQH7FM0/ref=la_B00IQH7FM0_ntt_srch_innk_1?qid=1514640991&sr=1-1

révèle le but simple et essentiel du législateur) énonce : « *le Président et les membres d'ELSTAT jouissent d'une indépendance personnelle pendant l'exécution de leur mission, et ne sont tenus que par leur conscience et par la loi. Le Président d'ELSTAT doit obligatoirement être employé à plein temps et exclusivement par l'institut de statistique.* » Son cumul d'activité constituait ainsi l'un des trois chefs d'accusation pour manquement au devoir.

A. Georgiou s'est défendu en disant qu'il avait conservé son poste au FMI, en contravention de la loi fondamentale, uniquement pour préserver ses droits à la retraite. Mais il n'a avancé cet argument que lors de son procès, et non pendant son audition par le Parlement pour obtenir le poste pendant laquelle il l'a cachée. En fait, il n'aurait pas été retenu si le Parlement avait eu connaissance de cette situation au sein du FMI. De toute façon, même si nous tenons compte de son droit naturel à une retraite décente (oubliant un moment les réductions de pensions et autres mesures contre des millions de retraités ordinaires), cette excuse ne le dédouane pas du conflit d'intérêt réel provoqué par le fait d'occuper un poste de la très haute administration de la Grèce supposé défendre ses intérêts d'emprunteur et en même temps d'être un employé du prêteur (le FMI) ! Quels intérêts aurait-il défendu dans le cas (hypothétique) où il aurait dû choisir : ceux de son ancien employeur (le FMI), ou ceux de son employeur le plus récent (la Grèce souveraine) ? Il s'agit d'un cas flagrant de conflit d'intérêt que le législateur voulait éviter en requérant l'unicité d'emploi du Président d'ELSTAT.

Le 1^{er} août 2017, les juges grecs ont acquitté A. Georgiou de ce chef d'accusation malgré la plaidoirie de l'avocat général qui avait rappelé aux juges les devoirs de la femme de César... Des représentants d'ELSTAT ont fait appel contre ce verdict et la Cour devra décider si le cas doit être rejugé pour ce fait spécifique. La Cour de cassation devra aussi statuer sur l'appel contre le second acquittement prononcé lors du procès du 1^{er} août 2017 concernant son refus de convoquer le comité directeur d'ELSTAT pendant une année entière, en violation de la loi qui requiert que ce comité soit réuni régulièrement au moins une fois par mois. Il ne s'agissait pas d'un détail technique ou d'importance secondaire. Cela constituait le second chef d'accusation pour manquement au devoir.

L'accusation pour laquelle A. Georgiou a été condamné pour manquement au devoir, portait sur la publication des chiffres du déficit sans approbation des autres membres du comité directeur d'ELSTAT, comme ceci est requis par la loi. Le président de l'institut a compris dès le tout début de son mandat, et même dès la seconde réunion du comité directeur en septembre 2010, que les autres membres n'accepteraient pas ses propres calculs sur le niveau du déficit et de la dette en 2009⁴. C'est pour cette raison que les finances publiques de 2009 sont et restent l'épicentre de la controverse sur les aventures judiciaires de l'ex-président d'ELSTAT. Le verdict de la cour du 1^{er} août 2017 satisfaisait parfaitement le sentiment de la majeure partie du public au procès. Tous ceux qui s'étaient pressés pour assister au procès applaudirent lorsque fut annoncé que A. Georgiou était coupable d'avoir publié et transmis les chiffres de 2009 à Eurostat sans l'accord des autres membres du comité directeur. Il était condamné à la sentence maximale : deux années d'emprisonnement et trois de suspension. Ne tenant pas compte de l'interconnexion entre cette accusation et celle de ne pas avoir réuni le comité directeur, ce qui est évidemment contradictoire, cette condamnation pose une question à plusieurs centaines de milliards d'Euros au Memorandum et aux prêts de « sauvegarde » qui ont été signés sur la base de données statistiques hautement douteuses, et qui ont mené la Grèce à une pauvreté sans précédent et à la perte de sa souveraineté. Ce que je veux dire et que je vais prouver dans les prochains paragraphes, est que la façon de travailler d'A. Georgiou pendant qu'il était président de l'agence statistique a ouvert la voie à la mise en œuvre de mesures d'austérité

4. « The trials of Andreas Georgiou and the Fraud that Drove Greece into Austerity », December 4, 2017, Michael Nevradakis. Ce lien inclus une interview radio de Nicholas Logothetis, ancien membre du conseil et vice-président d'ELSTAT <https://www.mintpressnews.com/trials-andreas-georgiou-fraud-drove-greece-austerity/235102/> (consulté le 2018-07-16).

draconiennes et au rabaissement de la Grèce au statut d'Etat de seconde classe où le prêteur décide de tout.

En plus de l'accusation de manquement au devoir, A. Georgiou est accusé du délit de falsification des données qui ont permis la montée en flèche du déficit public jusqu'au niveau scandaleux de 15,8% du PIB⁵. Ce gonflement du déficit a été réalisé de trois façons différentes : en augmentant le passif des entités publiques, en augmentant la dette des hôpitaux, et en enregistrant, avant leur maturité, des swaps de la dette publique⁶.

2. Entités publiques

Le Système Européen de Comptes (SEC 95⁷) autorise qu'une ou plusieurs entreprises ou entités publiques soit retirées de leur secteur particulier pour être incluse dans le secteur public général. Mais il y a des conditions très strictes : « Pour catégoriser une entité dans le secteur public général, il faut déterminer 1) s'il s'agit d'une unité institutionnelle 2) s'il s'agit d'une institution publique 3) si s'agit d'une institution publique non marchande. »⁸ On trouve dans les pages subséquentes du SEC 95 des règles très précises pour un tel changement. Par exemple :

« Les unités institutionnelles publiques qui sont majoritairement financées par les ménages, les employeurs et les sociétés d'assurance privées sont des producteurs marchands et doivent être classées en sociétés publiques. Les unités institutionnelles publiques qui sont majoritairement financées par une administration publique, soit en fonction de leurs coûts de production, soit sur la base d'une négociation (budget global) axée sur plusieurs facteurs, appartiennent au secteur des administrations publiques parce que ce mode de financement ne correspond pas à des ventes de biens ou de services » (§5.4 p. 15).

Dans un autre paragraphe, le facteur temps est considéré comme le critère à prendre en compte, etc. Dans le cas d'ELSTAT, aucun de ces paramètres n'a été pris en compte. Tous les changements ont été effectués en ne visant qu'une seule fin : pour augmenter le déficit public. À cause de cet objectif, Eurostat n'avait aucune objection, et même soutenait ces augmentations irrégulières du secteur public général.

En particulier, « l'autorité individuelle » d'ELSTAT (son directeur), a inclus dans le secteur gouvernemental général des entités publiques comme la salle de concert Megaron d'Athènes, le marché ouvert à la viande et au poisson Varvakeio, et autres. Parmi ces institutions, nombreuses furent celles qui poursuivirent le gouvernement Grec et ELSTAT, refusant la décision de les compter dans cette catégorie qui avait de nombreuses conséquences bureaucratiques. Un des points complexes de cette classification en entité publique est de savoir si les sommes versées par le gouvernement doivent être comptées comme recettes ou comme subventions. Le SEC95 (§4.35) est clair :

*« Autres subventions sur les produits (D.139)
4.35. Autres subventions sur les produits (D.139) comprennent ...
(c) Les subventions aux corporations et quasi-corporations publiques visant à compenser*

5. Le chaos introduit dans les statistiques grecques par les interventions continues d'Eurostat et les falsifications des données officielles apparaît dans les contradictions du calcul du déficit public de 2009. Par exemple, le communiqué de presse du Conseil de l'Europe du 25 septembre 2017 qui annonçait la sortie de la Grèce de la Procédure pour Déficit Excessif (PDE) annonce « Alors que son déficit avait atteint les 15,1% du PIB en 2009, la balance fiscale de la Grèce n'a cessé d'augmenter ... »

6. Ce terme courant dans le langage financier Français, désigne un accord de crédit réciproque (*NdT*).

7. Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community (ESA 95). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2223:EN:HTML> (Consulté 2018-07-16).

8. ESA 95, manual on government deficit and debt, European Commission, Eurostat. 2002 edition. Part I: Delimitation of the general government sector, 1.1 Criteria for the classification of units inside the general government sectors, 2. The definition of the general government sector. Page 9. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5860213/KS-42-02-585-EN.PDF/34346b49-bc38-4063-a423-74590fdaf8bd> (Consulté 2018-07-16).

des déficits persistants qui proviennent de leurs activités productives et qui résultent de prix inférieurs aux coûts moyens de production par décision délibérée du gouvernement ou des politiques économiques européennes. »

Ce point précise l'article 106 du traité de l'Union Européenne qui interdit aux États membres de subventionner les entités publiques⁹. Selon cet article, toute somme versée à une entreprise publique échappe à la définition de subvention si elle finance un service que cette entreprise rend à l'État. En bref, les sommes versées par le gouvernement aux entreprises de transport doivent être considérées comme des rétributions en échange du faible coût que ces entreprises offrent au public.

Mais contrairement à ceci, les explications du « Rapport sur la visite méthodologique du PDE en Grèce en 2010 » creuse le déficit du pays¹⁰ :

« Les difficultés concernaient principalement la méthode de définition du niveau de subventions versées par l'Etat Grec à l'entreprise de transport public des bus et la nature sous-jacente de ces subventions. D'après les appréciations d'Eurostat, ces subventions ne pouvaient pas être considérées comme des subventions sur les produits et par conséquent ne pouvaient pas être incluses dans les ventes de la compagnie pour le calcul du ratio des 50%. »

Tableau A. Révision des bénéfiques (+) / Déficits (-) sur les entités publiques pour l'année 2009

	Bénéfices des entités publiques annoncés par ELSTAT (mil. euros)
9/11/2010	125
13/04/2011	650
12/10/2011	2 020
18/04/2012	2 119
08/10/2012	2 120
09/04/2013	2 120
09/10/2013	2 127

Le traitement « à la carte » ou très disparate des entités publiques par A. Georgiou et Eurostat est présenté dans le Tableau A. où sont synthétisés les résultats financiers de plus de 500 entités. Le « rapport sur la visite méthodologique du PDE en Grèce en 2010 » les commente de la façon suivante (p. 23) :

« A) Couverture des entités publiques et supervisées : ELSTAT et les autorités grecques ont mené une évaluation pour estimer l'exhaustivité du registre d'ELSTAT et la complétude des informations sur les entités publiques et supervisées. Il en est résulté qu'un certain nombre d'entités ont été identifiées et reclassées dans le secteur public général. ELSTAT met en place un système dans l'objectif d'assurer que les registres de toutes les entités publiques et supervisées seront mis à jour constamment à l'avenir, et que de l'information

9. Treaty on the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:FULL> (Consulté 2018-07-16).

10. Eurostat EDP Visits to Member States, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/eurostat-edp-visits-to-member-states>. (Consulté 2018-07-16).

sera disponible régulièrement sur chacune de ces entités publiques. »

Le document cité ci-dessus ne caractérise pas ces entités comme importantes dans le budget 2009 des finances publiques parce qu'elles ne représentent que 125 millions d'Euros d'après la notification PDE (Procédure de déficit excessif) du 9 novembre 2011. Pourtant, malgré la confirmation d'Eurostat concernant la validité des données, elle est montée à 2 020 millions d'Euros un an après et 2 120 millions d'Euros deux ans après ! Les données apparaissent dans les tableaux B et C.

Tableau B. Notification procédure de déficit excessif du 9 novembre 2010

Provision of the data which explain the transition between the public accounts budget balance and the central government deficit/surplus						
Member state: GREECE Data are in ...(millions of units of national currency) Date: 09/11/2010	2006	2007	2008	2009	2010	
Working balance (+/-) of entities not part of central government	M	M	M	M	M	
Net borrowing (-) or net lending (+) of other central government bodies	-1 682	-1 714	-1 548	-1 618	-379	
Detail 1	-139	94	92	125		EBFs
Detail 2	-1 543	-1,808	-1 640	-1 7430	0.0	Public Corporations

Tableau C. Notification procédure de déficit excessif du 9 avril 2013

Provision of the data which explain the transition between the public accounts budget balance and the central government deficit/surplus						
Member state: GREECE Data are in ...(millions of units of national currency) Date: 09/04/2013	2009	2010	2011	2012	2013	
Working balance (+/-) of entities not part of central government	M	M	M	M	M	
Net borrowing (-) or net lending (+) of other central government bodies	457	5 492	4,497	-5 300	1,538	51311.2
Detail 1	-1 663	3 139	3 353	1 259		Government Enterprises
Detail 2	2 120	2 353	1 144	-6 559		Old EBFs plus Additional Units

Source : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2032506/EL-2013-04.pdf>

Dans ces conditions, deux questions se posent :

D'abord, dans la mesure où elles ont été révisées à la hausse de 1 700% (de 125 à 2 120), les sources de la notification PDE du 9 nov. 2010 étaient-elles vraiment fiables ? Qui plus est, tout le monde se demande comment il est possible qu'un tel changement de 2 millions d'Euros observés en un an (d'octobre 2010 à octobre 2011) n'a pas fait sonner l'alarme chez les technocrates d'Eurostat, dont on sait qu'ils ajoutent très facilement des astérisques et expriment leurs réserves même quand les chiffres ne changent que de quelques millions.

Deuxièmement, le plus important : comment se fait-il que la révision de ces données (qui sont une composante essentielle du déficit) à hauteur de 2 000 millions d'Euros n'ait pas affecté le montant du déficit total puisque, contrairement à ce à quoi tout le monde s'attendait, ce dernier est resté stable à 36 300 millions d'Euros ?

On estime que la dette supplémentaire pour les finances publiques engendrée par cette décision arbitraire est de 18,2 milliards d'Euros.

3. « Obligations pharma »

Un autre cas extrême où la réalité des finances a été cachée pour creuser la dette publique a eu lieu avec les « obligations pharma », du nom de ces moyens de paiement avec lequel l'État grec avait l'habitude de couvrir ses dettes envers les fournisseurs des hôpitaux publics.

Le 9 juin 2010, un communiqué de presse conjoint du ministère de la Santé et des Affaires Sociales et du ministère des Finances affirmait : « *Les dettes [du système hospitalier grec] de 2007, 2008 et 2009 qui s'élèvent à 5,36 milliards d'Euros seront couvertes par des obligations à zéro-coupon* »¹¹. Le même communiqué de presse définit un rabais pour chaque série d'obligation en fonction de leur échéance. Par exemple, 12-14% pour une échéance à deux ans, 20-22% pour une échéance à 3 ans, et 30-32% pour une échéance plus lointaine. Selon cette même source, le discount moyen est estimé à 19%.

Concrètement, les « obligations pharma » étaient des « obligations zéro-coupons ». L'emprunteur promet de payer dans trois ans une somme de 1 000 € en échange d'une somme de 700 € qu'il reçoit maintenant. Dans ce cas, la somme de 300 € est le taux d'intérêt qui n'est pas payé pendant les trois années à venir. La somme de 1 000 € est la valeur faciale ou nominale. Si j'avais acheté en 2010 des médicaments qui coûtaient 700 € et qu'au lieu de payer en cash, j'avais payé la pharmacie avec ces « pharma obligations », alors j'aurais creusé le déficit de 2010 de 700 €, et le déficit des trois années successives de 100 € par an c'est-à-dire le taux d'intérêt de chaque année. Par conséquent, le déficit de 2010 doit croître de 1 000 € tandis que les dettes de 2011, 2012 et 2013 devront être corrigées puisque nous devons éviter les duplications d'écriture des intérêts de 100 € par an. C'est le processus bien connu d'ajustement des stocks et des flux.

Si, au lieu de ce que nous venons de décrire, nous augmentons la dette de l'année 2010 de 1 000 €, alors : 1) nous creusons le déficit de 2010, et 2) nous ne respectons pas la définition du prix du consommateur du SEC 95. Selon cette définition, l'ajustement est obligatoire (p. 84-85) :

« 3.05 Les ressources de produits sont évaluées aux prix de base (définis au point 3.44) et les emplois aux prix d'acquisition (définis au point 3.06), sauf dans certains cas particuliers (par exemple, les importations et exportations de biens) où des principes

11. Dizard, John. 2010. « It's no secret: Greece is restructuring debt - Freely available information confirms that Greece has started to restructure its state debt », Financial Times, 5 July. <https://www.ft.com/content/2ac462f6-8600-11df-bc22-00144feabdc0> (Consulté 2018-07-16).

d'évaluation plus spécifiques sont appliqués.

3.06 Définition : le prix d'acquisition représente le montant payé par l'acheteur pour l'achat des produits. Il comprend les éléments suivants :

- a) les impôts moins les subventions sur les produits (excepté toutefois les taxes déductibles comme la TVA sur les produits) ;
- b) les frais de transport acquittés séparément par l'acheteur pour prendre possession des produits au moment et au lieu voulus ;
- c) les remises accordées en cas d'achats en grandes quantités ou à prix réduit.

Le prix d'acquisition exclut les éléments suivants :

- a) les intérêts ou le service qui viennent s'ajouter en cas d'octroi d'un crédit ;
- b) les éventuelles charges supplémentaires supportées en cas de retard de paiement, c'est-à-dire de défaut de paiement dans le délai convenu.¹²

Si la date d'utilisation du produit ne coïncide pas avec celle de l'achat, un ajustement est effectué afin de tenir compte de la variation du prix au cours de la période écoulée entre ces deux dates (à l'instar de ce qui se fait pour la variation de valeur des stocks). Semblable correction s'impose lorsque les prix des produits fluctuent fortement au cours de la période comptable. » (Souligné par l'auteur).

Pourtant, le rabais n'était pas inclus dans la seconde notification PDE d'octobre 2010, publiée après cette annonce. Cette notification conserva l'inscription initiale, sans prendre en compte la décote qui aurait pourtant réduit d'autant la dette de l'État grec. En réalité, par la suite, la dette a été réduite d'une somme bien supérieure car la Cour des comptes (une des trois institutions de la justice grecque avec la Cour suprême et le Conseil d'État) a rejeté la dette proposée (telle qu'établie sur les factures présentées par les fournisseurs) pour cause de surpris répété et n'accepta qu'une petite partie des dettes envers les entreprises pharmaceutiques de 1,2 milliards d'Euros ! Malgré tous les avantages que cela aurait apporté à la dette publique grecque, ces révisions n'ont jamais été incluses dans les données officielles. Le coût de cette décision arbitraire est de 3,6 milliards d'Euros.

4. Swaps

Le swap de dette est un instrument financier courants sur les marchés qui sert à améliorer l'image de la finance publique et à renforcer la confiance dans une économie¹³. En novembre 2017, le gouvernement grec a réalisé un swap d'obligations, favorablement envisagé par la Troïka comme tout le monde peut l'imaginer, qui avait pour but d'aligner les échéances de la dette sur les standards du marché ce qui aurait normalisé la courbe de rendement¹⁴. Le gouvernement grec a émis avec succès 5 nouvelles obligations à longue échéance pour 20 anciennes qui avaient été émises pendant la restructuration de la dette de 2012 qui valait 30 milliards d'Euros.

Bien sûr, ce swap qui avait été concédé quelques mois avant d'entrer dans la Zone Euro n'était pas tout à fait... innocent. L'accord passé avec Goldman Sachs en 2001 avait pour but de masquer une grande partie de la dette (alors que le premier ministre en Grèce était K. Simitis et le gouverneur de la Banque centrale L. Papademos, qui deviendra plus tard le vice-président de la Banque centrale européenne et chef d'un gouvernement de « technocrates » nommé par les créanciers entre novembre 2011 et mai 2012 avec pour mission de terminer la restructuration

12. FR, L 174/84 Journal officiel de l'Union européenne 26.6.2013.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0549&from=FR> pp. 84-85.
(NDT : cette traduction a été trouvée par nos soins).

13. Alderman, Liz. 2017. « Greece Offers Bond Swap in a Charge Toward Financial Freedom », New York Times, 15 November.
https://www.nytimes.com/2017/11/15/business/dealbook/greece-swap-bonds-debt.html?_r=0 (Consulté 2018-07-16).

14. « The Hellenic Republic Announces Exchange Offer », 15 November 2017.
http://www.bankofgreece.gr/BogDocumentEn/ICM-28702635-v1-Final_Launch_Announcement.pdf (Consulté 2018-07-16).

de la dette publique)¹⁵. Cet accord fut extrêmement nocif pour la Grèce car il coûta aux finances publiques 600 millions d'Euros de plus que ce qu'il aurait dû permettre d'économiser.

Quoi qu'il en soit, A. Georgiou n'était pas obligé de payer ces obligations avant leur échéance, comme il l'a fait sous la direction du directeur d'Eurostat de l'époque, Walter Radermacher. Le directeur de l'agence statistique européenne demanda aussi que la valeur des swaps soit partagée, ce qui faisait monter la perte à 21 milliard d'Euros dans les déficits de quatre années, de 206 à 2009. De cette façon, le passif annuel fut augmenté de plus de 5 milliards d'Euros comme le montre le Tableau D., une augmentation qui ne fut observée qu'en Grèce et nulle part ailleurs, sans aucune raison !

Tableau D. Augmentation de la dette (emprunts, montants en millions d'Euros)

2006	2007	2008	2009
5 125,5	5 125,5	5 400,0	5 281,7

Source: Report on the EDP Methodological Visits to Greece in 2010, page 19. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/3991231//Greece-2010-methodological-visits-report.pdf>

Toutefois, si nous comparons la différence entre les deux dernières années, 2008 et 2009 (5 400 – 5 281,7), nous n'observons qu'une très légère amélioration du déficit et rien de plus. Ce montant n'a pas de sens ! Les questions sans réponses sont : pourquoi payer les obligations vingt ans avant leur échéance ? Pourquoi allouer ces montants ces années-là ? pourquoi le faire en 4 ans et pas en 10 ? Etc. Au vu de tout ceci, personne ne se soucie plus de l'impact du delta ! Le point crucial est l'alourdissement de la dette et du déficit pour ces années-ci avec un montant qui n'aurait dû apparaître qu'en 2030 !

Le coût de cette décision arbitraire est estimé à 21 milliards d'Euros.

Conclusion

L'addition des trois cas exposés plus haut mène à une dette injustifiable de 42,8 milliards d'Euros qui a ouvert la voie aux mesures continues d'austérité des Memoranda.

Bien sûr, personne ne prétend que les manipulations alchimiques d'ELSTAT pendant les années cruciales de 2009 et 2010 (sous instructions d'Eurostat et du FMI) furent ce qui mena à l'endettement de la Grèce. Mais ce qui peut être soutenu, c'est que la « cuisine » des données statistiques accentua la crise, « légitima » l'entrée de la Grèce dans le premier Mémoire, entraîna les mesures d'austérité onéreuses, et rendit inévitable la subordination permanente de la Grèce à ses créiteurs. En bref, pour répondre à la question qui hante la Grèce, c'est-à-dire si c'est la crise qui a entraîné les Memoranda (comme le soutiennent ceux qui décrivent l'austérité draconienne comme la Némésis des exagérations passées quand les Grecs vivaient soi-disant au-dessus de leurs moyens) ou au contraire si ce sont les Memoranda qui ont entraîné la crise, nous pouvons prétendre que les falsifications statistiques présentées ci-dessus ont entraîné les Memoranda qui ont eux-mêmes porté le niveau de la crise fiscale grecque à des records.

Dans ce cadre, il n'est pas étonnant d'observer les efforts gigantesques de Bruxelles et de Washington pour présenter l'ex-président de l'agence statistique comme une victime (alors qu'il a quitté la Grèce en juillet 2015 avant d'avoir achevé son mandat et en choisissant de ne

15. Story Louise, Landon Thomas & Schwartz Nelson. 2010. « Wall Str. Helped to Mask Debt Fuelling Europe's Crisis », New York Times, 13 February. <http://www.nytimes.com/2010/02/14/business/global/14debt.html?pagewanted=all> (Consulté 2018-07-16).

pas être candidat pour un second comme la loi l'y autorise et en étant absent à tous les procès qui ont eu lieu en Grèce ces dernières années). Ils prétendent aussi que toutes les critiques sévères envers ses révisions successives et à ses interventions dans la statistique grecque sont ou bien de la théorie du complot ou bien des « fake news ». Pendant les 7 dernières années, et même dans la décision de l'Eurogroupe du 21 juin 2018 dont on a pu dire qu'il était le dernier avant la sortie de la période de surveillance, beaucoup de pressions ont été exercées sur le gouvernement grec pour qu'il ferme par tous les moyens le chapitre Georgiou¹⁶.

Au plus fort (jusqu'ici) de la pression, dans un supplément au troisième Mémoire signé en juillet 2017, le gouvernement grec s'est humilié en acceptant de s'engager à dédommager A. Georgiou et ses collaborateurs d'ELSTAT de tous les frais engendrés par leurs procès, en échange de voir la seconde phase d'évaluation se clore et la troisième tranche du programme du mécanisme de stabilité européenne s'élevant à 8,5 milliards d'Euros versée¹⁷. En particulier :

« Avant juin 2017, le gouvernement après consultation des « Institutions », devra (réalisation clé) : légiférer que l'Etat indemniser le président d'ELSTAT – et d'autres représentants d'ELSTAT agissant sous son autorité – des frais légaux et autres (incluant les frais de conseil légal et les dettes financières personnelles) qui ont été engagés du fait des menaces et des poursuites légales qui ont été menées contre lui (pp. 54-55) »

Les cas d'intervention extérieure contre un État souverain les plus pressants et insultants sont ceux qui eurent lieu en Grèce par la Commission Européenne et les institutions de la Zone Euro. Récemment, le ministre des finances de la Zone Euro se leva devant le gouvernement grec pendant le conseil des ministres de Tallin le 15 septembre 2017, allant jusqu'à le menacer d'exclusion du marché commun dès la fin du troisième programme de sauvegarde en août 2018. Selon le Financial Times :

« Les ministres et les officiels affirmèrent clairement vendredi que l'affaire (d'ELSTAT) était devenue une épine dans le pied de la reprise grecque. »¹⁸

Le chantage fait au gouvernement continue dans le même article dans lequel l'immunité des technocrates est présentée comme une condition préalable nécessaire à la sortie sans accroc des mesures de sauvegarde.

« Des doutes sont exprimés à Bruxelles sur la question de savoir si la sortie des mesures de sauvegarde se fera de façon aussi fluide que l'espère M. Tsipras. Le Briefing de Bruxelles a déjà écrit sur les risques qui perdureront après la fin de la Big Greek Experiment faite par l'UE. Deux procès au long cours ont aussi jeté une lumière inattendue sur le malaise de certains gouvernements européens concernant les affaires intérieures grecques. L'un concerne l'ex-chef de la statistique et l'autre trois anciens fonctionnaires de la Zone Euro attachés au fond de privatisation d'Athènes. Les deux procès portent sur des cas supposés de crimes commis par des technocrates contre l'État grec. »¹⁹

16. Eurogroup Statement on Greece of 22 June 2018,

<http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2018/06/22/eurogroup-statement-on-greece-22-june-2018/pdf> (Consulté 2018-07-16).

17. Supplemental Memorandum of Understanding (second addendum to the Memorandum of Understanding) between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/smou_final_to_esm_2017_07_05.pdf (Consulté 2018-07-16).

18. Brunnsden, Jim & Hope Kerin. 2017. « Greece warned over trial of former statistics chief – Euro ministers concerned that legal cases could pose threat to Greek economic recovery ». *Financial Times*. 15 September. <https://www.ft.com/content/374f6420-9a0d-11e7-a652-cde3f882dd7b> (Consulté 2018-07-16).

19. Khan, Mehreen. 2010. « A Greek spring – There are doubts over whether bailout exit will be as seamless as Tsipras would like ». *Financial Times*, 18 January. <https://www.ft.com/content/37c177fe-fb51-11e7-a492-2c9be7f3120a> (Consulté 2018-07-16).

L'Union des juges et des magistrats grecs qui ne s'est jamais engagée dans aucune controverse politique par le passé et qui par tradition font profil bas, se limitant strictement aux affaires professionnelles, a réagi contre ces interventions. Le 3 août 2018, l'Union des juges et magistrats a publié un communiqué de presse. Elle y dénonçait comme inacceptables les interventions de la Commission européenne dans le procès en cours de l'ex-dirigeant d'ELSTAT. Dans un court texte de 150 mots, l'Union indiquait : « *L'autorité judiciaire grecque et les lois grecques s'obligent à traiter de façon identique tous les citoyens, sans prendre en compte les relations spéciales qu'ils auraient pu avoir avec la Commission Européenne. L'interprétation et l'application des lois sont confiées par la Constitution aux membres du système judiciaire dont le jugement ne peut être influencé par les intérêts, les pressions ou les suggestions politiques. L'indépendance des offices statistiques des États membres peut bien être, selon la Commission, « le pilier fondamental de l'union économique et monétaire », l'indépendance et l'impartialité des juges et des procureurs d'un pays n'en sont pas moins le fondement de la démocratie.* »²⁰

Cette prise de position des juges grecs souligne un des défis des démocraties actuelles tel qu'il a été décrit par Wolfgang Streeck, à savoir l'influence perverse des autorités soi-disant « indépendantes » comme les banques centrales, et nous pouvons ajouter sans risque, les autorités statistiques tel qu'elles opèrent sous l'égide d'Eurostat²¹. « L'indépendance » que les dirigeants de l'UE réclament et imposent (par des moyens néo-coloniaux) est très différente de celle qui est nécessaire pour éviter la manipulation des données par les politiques quand par exemple ils veulent cacher la vraie inflation ou le vrai chômage pour ne pas en payer le coût politique²². L'indépendance des agences statistiques telle qu'établie par Eurostat limite le périmètre d'un État souverain, ampute la responsabilité démocratique de ses serviteurs et crée systématiquement des zones « grandement fermées » au public, à l'opposé des demandes démocratiques des mouvements qui réclament plus de transparence et le démantèlement des « boîtes noires » de l'État.

L'atteinte à la démocratie devient apparente quand Eurostat utilise et promeut sa propre indépendance pour couvrir les falsifications de données, et alors que la triche porte sur leurs propres méthodes ! Il est évident qu'Eurostat sait mieux que quiconque ce qu'A. Georgiou aurait dû faire mais n'a pas fait. Mais Eurostat a préféré le silence et la falsification des faits²³... La responsabilité collective des manipulations statistiques de 2010 se voit derrière les efforts titanesques de la Troïka visant à éviter à A. Georgiou son procès. Si les fausses données apparaissent lors du procès grec et si l'ex dirigeant d'ELSTAT est condamné, alors le véritable objectif des programmes d'austérité sera révélé (changer le rapport de force en faveur du capital), et le peuple grec réclamera une loi de compensation à la Commission européenne, à la Banque centrale et au FMI²⁴. La culpabilité des leaders politiques apparaîtra au grand jour et ils devront alors expliquer ce qui s'est passé en Grèce et à ELSTAT en particulier depuis 8 ans...

20. Communiqué de presse sur le cas de l'ex-directeur d'ELSTAT, 3-8-2017 (en Grec) <https://goo.gl/xspW5t> (Consulté 2018-07-16).

21. Streeck, Wolfgang, 2014, *Buying time, the Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, [2013] ed. Verso.

22. Bien que le chômage soit estimé selon une méthode partagée partout en Europe et que dans ces conditions il est sans biais, on ne peut pas dire la même chose de l'enquête sur les forces de travail. Selon la méthodologie dominante, on demande au répondant s'il a travaillé pendant la semaine passée (la période de référence) au moins une heure ! Ceci signifie que ceux qui ont travaillé ne serait-ce que deux heures sont inclus parmi ceux qui ont un emploi et ne sont pas classés dans l'armée de réserve du travail. Si l'on prend en compte l'expansion continue des emplois à temps partiels, on peut supposer qu'avec le temps, le nombre de ceux qui ne travaillent que deux ou trois heures par semaine va augmenter continuellement, ce qui fera surestimer le nombre des personnes en emploi. Il n'y a pas de doute sur le fait que cette méthode de catégorisation, telle qu'elle est appliquée par une moitié de l'Europe à l'autre, est indépendante de politiciens individuellement ou des partis. Pourtant, il n'est pas facile de défendre de façon convaincante sa capacité à exprimer la situation réelle des travailleurs et à vraiment séparer les personnes en emploi de ceux qui n'en ont pas.

23. Il est frappant de constater que même maintenant, quand les technocrates d'Eurostat sont interrogés sur les détails ici présentés, ils ne défendent jamais l'essence des pratiques de Georgiou. Par exemple, quand le quotidien *Le Monde* (« L'économiste que les Grecs adorent détester », le 19/10/2017 par Marie Charrel) a demandé au représentant d'Eurostat Hallgrimur Snorrasson de répondre à mes propres accusations concernant la façon dont les entités publiques ont été incluses dans les dettes publiques générales, il a répondu : « Faux, il a suivi à la lettre les recommandations d'Eurostat et nous avons tout vérifié » sans rien expliquer d'autre. Comme si nous étions tous obligés de les croire sans rien demander ou chercher d'autre.

24. Vatikiotis Leonidas & Kosmas Petros (2011) "Nominal and Real Aims of Austerity Programs: The Greek extreme case", Annual Conference of International Initiative for Promoting Political Economy, Istanbul, http://www.iippe.org/wiki/images/fff/CONF_2011_Vatikiotis_Kosmas.pdf May 20-22.

Le statut que les créanciers imposent aux emprunteurs, qui ignorent l'État de droit, nous rappelle le régime colonial qui s'appliquait en Grèce aux personnels des bases militaires américaines. La justice grecque ne pouvait les juger pour des violations de la loi commise sur le territoire grec. Pourtant, toute personne doit respecter et se soumettre aux lois du pays dans lequel elle vit de façon permanente ou temporaire. Fondamentalement, ce que nous observons s'inscrit dans un régime plus général qui se répand depuis 2010 et qui s'appelle la « *dettocratie* » et dont les deux faces se supportent mutuellement.

D'un côté, la « *dettocratie* » est une régression économique sans précédent. Ses fondements sont :

- a) Une récession, bien plus longue que la Grande dépression des USA, où le Produit Intérieur Brut (PIB) s'est contracté de 25% depuis 2008, l'investissement a baissé de 60% et le système bancaire est devenu entièrement insolvable²⁵.
- b) Le surendettement, la dette souveraine ayant augmenté de plus de la moitié depuis le début de la crise. Précisément, de 115% en 2009 à 180% du PIB en 2018.
- c) Le record européen du chômage, qui a atteint les 27% de la force de travail et s'est maintenant stabilisé à 20%, et alors que des sources sûres comme Mario Draghi a même estimé en juillet 2017 qu'il avait en fait atteint 31,3% !
- d) La forte augmentation du travail précaire, où la majorité des postes de travail créés chaque année sont flexibles (53,03% en 2015, 54,74% en 2016 et 55,07% en 2017) et seulement la minorité sont à temps complet.
- e) La réduction des salaires la plus forte, atteignant 22% et même 32% pour les jeunes de moins de 25 ans.

De l'autre, elle est une remise en cause de la souveraineté. Ses fondements sont :

- a) Le renoncement du gouvernement grec à voter quelle que loi que ce soit sans avoir eu d'abord l'agrément des créanciers via les institutions (dont les noms de leurs représentants nous sont maintenant connus). C'est une condition préalable pour que l'économie grecque continue à être financée²⁶.
- b) La dégradation de l'État grec comme n'étant plus crédible *de facto* et ayant obligatoirement besoin d'un superviseur permanent venant de l'étranger, comme le prouve l'émission sous un régime étranger des obligations grecques depuis 2012.
- c) La vente massive des biens publics à des acheteurs (principalement) étrangers : le plus grand port vendu à la Chine (Cosco), le train à l'Italie (Ferrovie dello Stato Italiana) les télécommunications et les aéroports périphériques aux Allemands (Deutsche Telekom et Fraport), etc.
- d) L'interdiction des négociations, la Grèce étant le seul pays d'Union européenne où la négociation libre des salaires entre les syndicats et le patronat a été rendue illégale ... par la loi !
- e) L'acceptation d'une décision de l'Eurogroupe qui impose un excédent de 3,5% du PIB jusqu'en 2022 et de 2,2% jusqu'en 2060 dans les budgets nationaux des 40 prochaines années, c'est-à-dire approximativement pour au moins les 10 prochains gouvernements !²⁷

25. IMF, Country report No. 17/40, February 2017. Greece 2016 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Greece. Page 5. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/07/Greece-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44630> (Consulté 2018-07-16).

26. Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. 19 August 2015. Page 4, paragraph 3. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_mou_20150811_en1.pdf (consulté 2018-07-16).

27. Eurogroup statement on Greece. 375/17, 15/06/2017 Paragraph 7th, <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2017/06/15/eurogroup-statement-greece/> (Consulté 2018-01-23).

Les deux faces de la « dettocratie » expliquent pourquoi l'expérience grecque ne va pas être une simple parenthèse qui s'est refermée le 20 août 2018, quand les conventions de crédit actuelles ont touché à leur fin. Les mesures d'austérité draconiennes constitueront un élément intégral du futur de la Grèce, et qui assureront que le développement de l'économie (qui aurait pu faire décroître la dette) n'aura jamais lieu puisqu'il n'y a plus aucune ressource sur laquelle fonder la croissance. Et dans le même temps, la Grèce va déclencher une course vers l'abîme de tous les états providence d'Europe. Ces objectifs n'auraient pas pu être atteints sans la « main invisible » qui a changé les règles du jeu dans l'Agence statistique grecque et a causé la confusion dans les données statistiques...

Remerciements

Je me dois de remercier le professeur d'histoire Spyros Merkatos pour ses commentaires avisés. Je remercie plus encore l'ancien vice-président d'ELSTAT, le statisticien Nicholas Logothetis, pour sa contribution dans ce papier et surtout pour ses immenses efforts, en compagnie des scientifiques Zoé Georganta et Nikos Stromblos (qui étaient tous deux membres du conseil de direction d'ELSTAT pendant la période cruciale), pour révéler et publier les manipulations qui ont mené la Grèce aux Mémoranda, et qui ont payé le prix fort pendant toutes ces années pour leur courage.

Les stratèges et le statisticien



Marie-Joséphine Werlings

Maître de conférences d'histoire grecque à l'Université Paris Nanterre

Athènes, été 406 avant notre ère. Périclès le jeune, Diomédon, Lysias, Aristocratès, Thrasylos et Erasinidès, stratèges rentrés victorieux des îles Arginuses, sont condamnés à mort pour avoir manqué aux responsabilités qui leur incombaient de relever les naufragés après la bataille, et exécutés.

Athènes, été 2017 de notre ère. Andréas Georgiou, ancien président de l'Autorité Hellénique des Statistiques (Elstat), est reconnu coupable de manquement à son devoir pour avoir transmis irrégulièrement à Eurostat les statistiques de la dette et du déficit grecs pour l'année 2009, et condamné à deux ans de prison avec sursis.

Il y a 2400 ans comme aujourd'hui, on s'indigne, on s'enflamme, on polémique. À tort ou à raison, peu importera ici. L'historien n'est ni juge ni moraliste, il ne cherche qu'à comprendre et expliquer les faits qui se sont produits et, au-delà des parallèles anecdotiques, est parfois amusé des correspondances qu'il établit, des échos qu'il réveille. Or, à la relecture des sources anciennes sur le célèbre procès des Arginuses¹, certains éléments structurels communs avec l'affaire Georgiou apparaissent.

Le plus évident tient au fait que ces deux procès se déroulent dans une Athènes fragilisée, en crise, dont ils exacerbent les tensions et les difficultés. C'est dans ces conditions délicates que les juges sont appelés, dans l'une et l'autre affaire, à juger d'un enchaînement de décisions difficiles à prendre, dans des situations d'urgence qui limitaient la dimension de choix délibéré. Ce sont là autant d'éléments contextuels qui expliquent sans doute que le procès des stratèges de 406 comme celui d'Andreas Georgiou aient fait l'objet d'une exploitation polémique et idéologique qui ne peut que nuire à ceux dont on prétend prendre la défense. Les lignes qui suivent se veulent donc une libre réflexion sur les mécanismes communs à ces deux affaires judiciaires, sans prétendre prendre parti pour qui que ce soit.

1. Il s'agit de Xénophon, historien athénien contemporain des événements, auteur des *Helléniques* où l'on trouve un récit circonstancié des faits (I, 6, 19-38 et 7, 1-35) et de Diodore de Sicile, historien du I^{er} siècle avant notre ère à qui l'on doit une version légèrement différente de celle de Xénophon qui la complète utilement (*Bibliothèque historique* XIII, 97-100 et 100-103,2).

1. Le temps de la crise

Lorsque les Athéniens font le procès de leurs stratèges en 406 av. J.C., ils sont en proie depuis près de trente ans à une guerre longue, épuisante et ruineuse qui a avivé des fractures idéologiques profondes au sein de la société athénienne². Éprouvés par une lourde défaite contre les Lacédémoniens en 413 en Sicile, les Athéniens, avec l'énergie du désespoir, ont reconstruit une flotte et surmonté en 411 une tentative de renversement du régime démocratique tenu pour responsable des déboires militaires de la cité. Mais les échecs se succèdent et, en 407, la défaite de Notion vaut à Alcibiade et à ses collègues stratèges d'être destitués³. C'est aux stratèges nouvellement élus qu'il revient, en 406, de monter en urgence une expédition de secours pour libérer la flotte athénienne commandée par Conon qui est assiégée par les Lacédémoniens à Mytilène sur l'île de Lesbos et retenue par un double blocus, terrestre et maritime. L'affrontement avec la flotte Lacédémonienne dans l'archipel des Arginuses, entre l'île de Lesbos et l'Asie Mineure, tourne finalement à l'avantage des Athéniens, mais une violente tempête s'élevant les empêche de tirer parti de la victoire : il leur est à la fois impossible de relever les naufragés de la bataille (entreprise dont ils avaient confié la réalisation aux triérarques⁴ Théràmène et Thrasybule) comme de rallier Mytilène pour empêcher la jonction des deux parties de la flotte adverse.

L'affaire Georgiou quant à elle se noue dans un contexte de crise économique et financière, puis politique et sociale, ouverte huit ans avant le procès de l'été 2017, lorsque le nouveau premier ministre G. Papandreou annonce fin 2009 que le déficit de son pays ne sera pas de 6% du PIB mais de 12,5%. La reconnaissance officielle de la situation dans laquelle se trouve la Grèce, incompatible avec les critères d'appartenance à la zone euro, précipite la crise de l'euro et la mise sur pied du premier plan d'aide à la Grèce accompagné des mesures de rigueur que l'on connaît. C'est dans ce contexte qu'à l'été 2010, Andreas Georgiou est nommé président d'Elstat avec pour mission de restaurer la confiance avec les institutions européennes – les dernières statistiques de la dette et du déficit ayant été simplement refusées par Eurostat. Ainsi, fin 2010, les statistiques de déficit de la Grèce pour l'année 2009 furent officiellement fixées à 15,4% du PIB. Une mise à jour qui rendit nécessaire des négociations pour un second plan d'aide à la Grèce.

Tel est l'enchaînement des faits dont les acteurs principaux sont, dans les deux cas, des hauts responsables, stratèges ou statisticien, désignés par leurs concitoyens pour résoudre une grave crise mettant en jeu l'indépendance même de l'Etat.

2. Naufrage et trahison

Xénophon et Diodore nous apprennent que les Athéniens, s'ils se réjouissent d'une incontestable victoire militaire, reprochèrent aux stratèges d'avoir manqué à leur devoir le plus essentiel qui était d'assurer le sauvetage des hommes tombés à la mer lors de la bataille. Pour leur défense, les stratèges invoquèrent la tempête et les fatigues endurées par les marins. Pour appuyer l'accusation, rapporte Xénophon, un rescapé qui déclara « qu'il s'était sauvé sur un tonneau de farine » affirma qu'« il avait été chargé par ceux qui étaient en train de périr d'aller dire au peuple, s'il en réchappait, que les stratèges n'avaient pas recueilli ceux qui avaient été les meilleurs défenseurs de la patrie. »⁵ Pour avoir abandonné ceux qui ont permis de sauver leur

2. La guerre du Péloponnèse, opposant Athènes et son empire à Sparte et ses alliés, dure alors depuis 431 av. J.C.

3. À Athènes, les stratèges forment un collège de dix magistrats élus chaque année par l'assemblée du peuple. Ils étaient responsables de toutes les questions militaires et bénéficiaient aussi d'une grande autorité politique.

4. Le triérarque était un riche Athénien à qui l'on imposait, en temps de guerre, la charge d'entretenir et de réparer une trière (le navire de guerre grec). Il en était aussi le capitaine.

5. Xénophon, *Helléniques* I, 7, 11.

patrie, les stratèges doivent donc faire face à une accusation de trahison des intérêts athéniens. Et c'est bien pour juger si « les stratèges sont coupables de n'avoir pas recueilli les vainqueurs du combat naval »⁶ que les Athéniens sont finalement appelés à voter.

Plusieurs accusations ont été portées à l'encontre d'Andreas Georgiou : conflit d'intérêts pour avoir cumulé pendant quelques semaines ses fonctions au FMI et sa charge de directeur d'Elstat ; falsification délibérée des statistiques du déficit et de la dette, qui a nuit aux intérêts du pays en contribuant au déclenchement du deuxième plan d'aide et de son cortège de mesures imposées à la Grèce par ses partenaires européens ; enfin, transmission illégale des données statistiques grecques aux institutions européennes sans réunir les autorités collégiales d'Elstat, dans le but de favoriser son intérêt personnel⁷. Même si seul le dernier a pour le moment été retenu, ces trois chefs d'accusation n'en font finalement qu'un : il est reproché à A. Georgiou d'avoir trahi les intérêts de son pays. Comme les stratèges en 406, le statisticien, accusé de trahison, doit répondre d'un nouveau naufrage, celui des banques grecques et de leurs clients.

3. Justice et souveraineté populaire

En 406, la décision de condamner les stratèges revient à l'assemblée des citoyens⁸. Devant l'*ecclesia*, l'accusation, dirigée précisément par l'un des triérarques, Théramène, concentre son argumentation sur la responsabilité des stratèges dont ils doivent répondre devant le peuple : s'ils n'ont pas rempli la mission pour laquelle ils ont été désignés par le peuple, s'ils ont agi contre les intérêts du peuple, au peuple de décider le châtiment qu'ils doivent recevoir. Mais au-delà des appels au respect de la souveraineté du peuple athénien, il est assez facile de reconstituer les raisons qui ont poussé Théramène et ses associés à tout mettre en œuvre pour obtenir la condamnation des stratèges, allant jusqu'à l'illégalité puisque la procédure qui aboutit à leur condamnation à mort était objectivement illégale au regard du droit athénien⁹. Théramène était l'un des triérarques chargés de récupérer les naufragés : il devait détourner de lui les risques qu'il courait pour ne pas avoir exécuté cette mission. Par ailleurs, il prenait ainsi une revanche personnelle sur les échecs auxquels il était associé depuis les opérations militaires qui avaient conduit à l'éviction d'Alcibiade l'année précédente. Par la suite, ce procès est devenu emblématique de l'opposition entre démocrates et adversaires de la démocratie, les premiers se félicitant que ce procès ait permis la victoire de la souveraineté populaire, quand les seconds y voyaient surtout l'inévitable dérive démagogique de la démocratie. Si l'on ne peut adhérer totalement à la présentation de Xénophon qui voit dans la condamnation des stratèges l'œuvre de démagogues sans scrupules visant d'innocents « fonctionnaires » athéniens¹⁰, force est de constater que le contexte politique a pu rendre difficile un examen froid et critique des faits reprochés et des arguments de la défense.

Ni la décision de transmettre des statistiques dramatiquement révisées à la hausse, ni les rebondissements judiciaires qui se poursuivent encore, ne sont directement responsables bien sûr des soubresauts politiques de la Grèce des années 2010. Mais les accusations portées contre l'ancien président d'Elstat, indépendamment des questions de droit et de procédure, a pu faire l'objet d'une récupération politique qui n'est pas sans évoquer les débats du V^{ème}

6. Xénophon, *Helléniques* I, 7, 9.

7. A. Georgiou a par ailleurs été condamné en 2016 à un an de prison avec sursis pour diffamation car il s'était publiquement interrogé sur la cohérence qu'il y avait à l'attaquer lui, qui avait dit la vérité sur les statistiques, quand ses prédécesseurs, qui en avaient délibérément falsifié les chiffres, n'étaient pas inquiétés.

8. Dans le régime démocratique athénien, l'assemblée du peuple, l'*ecclesia*, est composée de tous les citoyens invités à délibérer collectivement. Pour plus de précision sur les institutions politiques athéniennes, on se reporter à l'ouvrage de M.H. Hansen, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, trad. française de S. Bardet, Les Belles Lettres, Paris, 2003².

9. D'une part, les stratèges ont été jugés et condamnés collectivement et non pas individuellement ; d'autre part, le secret du vote n'a pas été garanti. Les Athéniens reconnurent d'ailleurs par la suite qu'ils avaient été poussés à agir contrairement aux lois (cf. Xénophon, *Helléniques* I, 7, 35).

10. A. Andrewes, « The Arginusai Trial », *Phoenix* 28, 1974, p. 112-122.

siècle av. J.C. Les charges qui pèsent sur A. Georgiou prennent une résonance particulière dans le contexte d'hostilité aux institutions européennes, dont les directives sont perçues avec méfiance comme des tentatives d'ingérence remettant en cause la souveraineté de la Grèce. Le soutien que les responsables européens ont apporté à A. Georgiou, avant et après son procès, a renforcé ce sentiment. Cette affaire, délicate, technique et douloureuse pour les Grecs dans leur ensemble ne gagne pas à être récupérée par les tenants d'un repli nationaliste frileux ou par les partisans d'une technocratie européenne désincarnée.

Conclusion

Il n'est pas question, rappelons-le une dernière fois, de commenter la décision des instances judiciaires athéniennes et grecques qui condamnèrent respectivement les stratèges et le statisticien. La démocratie athénienne s'était efforcée, dès l'origine, de garantir l'indépendance de ses décisions judiciaires – il en va de même de la République hellénique aujourd'hui. C'est bien en réalité l'instrumentalisation du procès des stratèges qui eut des conséquences désastreuses : elle contribua à exacerber les querelles de partis et à déstabiliser le régime démocratique. Deux années plus tard, en 404, Athènes capitulait face à Sparte et la démocratie était abolie et remplacée, certes temporairement, par un régime arbitraire et tyrannique. Le peuple athénien ne sortit finalement pas vainqueur de ce procès retentissant.

L'affaire Georgiou : répercussions juridiques inédites de la Statistique



Georgios NAZIROGLOU

Doctorant en droit, Université Panthéon- Assas (Paris II)

La saga de la crise financière sévissant en Grèce depuis 2009 est à tel point connue qu'un rappel des faits qui l'émaillent s'avère superflu. Néanmoins, un aspect de cette histoire a fait moins parler en France : il s'agit de l'histoire rocambolesque de l'ancien directeur de l'Autorité statistique grecque (ELSTAT), Andréas Georgiou. En Grèce, son nom a été associé à la révélation du chiffre réel du déficit public en novembre 2010, qui a été estimé à 15,4 % du PIB. Si ce chiffre représentait pour certains l'image ternie de l'économie hellénique des années 2000, à laquelle il fallait à tout prix remédier, pour d'autres elle constituait la preuve d'un effort orchestré à l'intérieur et à l'extérieur du pays tendant à soumettre le peuple grec au « cauchemar » économique des programmes de sauvetage. On aurait pu imaginer que ces allégations relèvent des théories du complot bien ancrées dans les sociétés en temps de crise, et n'aient pas de suite. Or, il n'en fut rien. À cause de la révélation du chiffre du déficit public, A. Georgiou a été mis en examen en janvier 2013 pour fausse attestation, ayant provoqué un préjudice supérieur à 150,000 € à l'État grec ; une accusation qui pourrait aboutir à l'imposition d'une peine d'emprisonnement à perpétuité.

Étant donné que l'application en Grèce des programmes d'austérité s'est principalement fondée sur le taux faramineux de son déficit public, la question – de prime abord technique – consistant à savoir si l'ancien directeur de l'Autorité des statistiques grecques a appliqué les méthodes prescrites par les règlements européens pour en calculer le chiffre exact n'est pas insignifiante. Si le déficit avait été inférieur à 15,4 %, la Grèce aurait-elle dû être soumise aux programmes de sauvetage conclus avec ses créanciers et plus concrètement au deuxième memorandum signé en février 2012 ?

Les péripéties judiciaires d'A. Georgiou permettront de mesurer en quoi une affaire – principalement – de statistique peut avoir des répercussions juridiques et politiques. Nous nous focaliserons exclusivement sur le chef d'accusation de la fausse attestation qui – à notre avis – met en exergue la tension entre la statistique d'une part, et le juridique et le politique d'autre part¹. Ainsi, une affaire de statistique à la base a eu des répercussions juridiques (1) et a été à l'origine d'une controverse politique importante (2).

1. La statistique à l'origine du procès pénal

Le premier mémorandum entre la Grèce et la fameuse troïka (la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international) a été signé en mai 2010 par le gouvernement socialiste, qui avait emporté les élections législatives d'octobre 2009. Cette signature a été précédée de la révélation du chiffre du déficit public grec pour l'année 2009 par Eurostat (l'office des statistiques européennes) ; il l'a estimé à 13,6% du PIB. À l'époque, l'office des statistiques grecques était frappé d'une méfiance généralisée à l'échelle européenne, puisque, ne jouissant d'aucune indépendance vis-à-vis du gouvernement, il communiquait systématiquement de fausses statistiques à la Commission européenne. Le remède envisagé par le gouvernement consistait en la transformation de cet office en une autorité administrative indépendante ayant, de ce fait, des rapports ténus avec l'exécutif. En effet, la loi 3832/2010 a modifié la nature juridique de l'office qui, de service soumis au ministre des finances, est devenu une autorité administrative indépendante, l'Autorité des statistiques grecques. A. Georgiou en fut le premier directeur.

Une tâche importante pesait sur la nouvelle autorité : estimer de manière – pour la première fois – fiable le chiffre exact du déficit public. Il convient de s'attarder sur les méthodes statistiques mises en œuvre, car lors du procès pénal, A. Georgiou affirme les avoir respectées à la lettre. Ainsi, les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale (ce qu'en finances publiques on appelle les APU, les Administrations publiques) n'ont pas été seules prises en considération. En l'application des règlements 223/2009 du Parlement et du Conseil du 11 mars 2009 et 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009, ont été également pris en compte la situation financière de certaines entreprises publiques déficitaires financées par l'État, les dépenses des établissements publics hospitaliers entre 2005 et 2009 et, enfin, les contrats d'échange de taux d'intérêts (off market swaps) conclus entre 2001 et 2007. Ces nouveaux éléments ont rehaussé le taux du déficit public, de 13,6% à 15,4% du PIB en novembre 2010.

En quoi consiste l'accusation contre A. Georgiou ? Il lui a été reproché par un des membres du conseil d'administration de l'Autorité des statistiques grecques d'avoir « gonflé » le chiffre du déficit grec en ne respectant pas les méthodes de calcul instituées par le règlement 2223/1996 du Conseil du 25 juin 1996. Trois affirmations précises viennent à l'appui de cette accusation. Premièrement, l'intégration des entreprises publiques déficitaires dans les Administrations publiques n'aurait pas été précédée d'une étude en vue de savoir si elles étaient majoritairement financées par l'État grec, condition nécessaire pour l'application du règlement précité. Deuxièmement, les méthodes de calcul du déficit n'exigeraient pas que les contrats d'échange de taux d'intérêt soient pris en considération pour l'estimation du déficit. En outre, au moment où les dépenses hospitalières ont été prises en compte, il n'y aurait eu aucune certitude quant à leur caractère légal, ce qui excluait en principe leur intégration dans les Administrations publiques. Enfin, d'après les allégations à son encontre, A. Georgiou a revu à la baisse le PIB de l'année 2005, si bien que le déficit public accroisse les années suivantes (jusqu'en 2009).

Ces erreurs « méthodologiques » seraient indifférentes du point de vue de droit pénal si elles n'étaient pas censées provoquer un préjudice économique aux dépens de l'État grec. En effet, l'article 242 du code pénal incrimine la fausse attestation émise d'un fonctionnaire, dès lors qu'elle des effets juridiques préjudiciables. Il est ainsi soutenu que cette mauvaise estimation du chiffre exact du déficit a rendu inéluctable la conclusion par le gouvernement de coalition formé en novembre 2011, d'un nouveau mémorandum en mars 2012 entraînant un préjudice de 171 348 800 000 € (!) au détriment de l'État grec.

1. En juillet 2015 A. Georgiou a été également mis en examen pour manque à son devoir de service, puisqu'au moment où il a été nommé chef de l'office des statistiques grecques, il continuait à bénéficier d'émoluments liés à son ancien poste au Fonds monétaire international.

S'il a été jugé que les méthodes appliquées par l'ancien directeur ne peuvent pas être considérées comme des faits (mais plutôt comme des jugements axiologiques), élément constitutif du délit de la fausse attestation, l'affaire est toujours pendante devant la Cour de cassation (l'Aréopage). En effet, le Procureur de la République s'est pourvu deux fois en cassation contre deux décisions de la Chambre de la Cour d'assises qui avaient décidé de ne pas donner suite à l'affaire. De cette manière, une affaire de statistique s'est coulée dans le moule juridique (la distinction entre faits et jugements axiologiques) ; il convient de se pencher maintenant sur son aspect politique.

2. La statistique à la source de la controverse politique

Depuis le début de la crise en 2009 et la signature des trois *mémoires* entre la Grèce et la troïka (en 2010, 2012 et 2015), A. Georgiou est la première personne, impliquée dans l'estimation du déficit public, à devoir faire face à des accusations pénales. Ceci n'est pas étranger à un débat qui irrigue la société grecque et qui porte sur la recherche de vrais responsables pour l'application des programmes d'austérité. Ce procès pénal a également nourri le discours de certains partis politiques, en quête des boucs émissaires commodes. Il a également dépassé les frontières provoquant une annonce de soutien de M. Georgiou par la Commission européenne. Pour cette dernière, l'ancien directeur de l'Autorité des statistiques grecques a scrupuleusement appliqué les règles européennes pour l'estimation du déficit ; le fait qu'Eurostat a approuvé le chiffre présenté par lui en novembre 2010 n'est pas dû au hasard, étant donné le désaveu dont pâtissait l'ancien office des statistiques.

Il nous est impossible de savoir si M. Georgiou a commis des erreurs méthodologiques dans l'estimation du chiffre exact du déficit. Nous pouvons néanmoins relever certains points qui permettront de « pacifier » le débat politique autour de cette histoire en l'orientant – éventuellement – vers les véritables raisons de la crise grecque.

Comme nous avons vu, le principal reproche adressé à M. Georgiou consiste en le gonflage artificiel du déficit public pour justifier l'application des programmes d'austérité et notamment du deuxième mémorandum signé en mars 2012. Or, d'une part, le chiffre annoncé par Eurostat quelques jours avant la signature du premier mémorandum en mai 2010 s'élevait à 13,6%. L'écart entre le dernier chiffre et le chiffre annoncé par M. Georgiou en novembre 2010 (15,4%) n'est pas significatif. Si les adversaires de l'ancien directeur évoquent souvent l'intégration des entreprises publiques déficitaires aux Administrations publiques pour justifier cet écart, celle-ci n'a eu qu'un impact de 0,7% sur le PIB. D'autre part, le lien entre le chiffre du déficit et le deuxième mémorandum s'avère ténu, dans la mesure où ce dernier comportait les mesures que l'État hellénique devait adopter en contrepartie du redressement important de la dette grecque convenu lors de la réunion de l'Eurogroupe le 27 octobre 2011.

De surcroît le chiffre communiqué par M. Georgiou à la Commission européenne en novembre 2010 a été accepté par cette dernière comme représentant fidèlement la situation financière grecque en 2009. En effet, pour Eurostat, l'ancien directeur s'est conformé aux règlements européens pour l'estimation du déficit. Ceci revêt une importance particulière, sachant que les instances européennes regardaient d'un mauvais œil l'ancien office des statistiques n'ayant presque jamais communiqué à Eurostat des chiffres fiables. Ceci dit, nous ne voyons pas comment la Commission européenne aurait validé le chiffre du déficit, si l'ancien directeur ne s'était pas conformé aux prescriptions des règlements susmentionnés.

Conclusion

Il résulte de ce bref exposé que la statistique peut être à l'origine d'importantes controverses à la fois juridiques et politiques. Vu la complexité de l'affaire, la question demeure : les débats juridique et politique sont-ils aptes à apporter des réponses à des problèmes complexes de statistiques ? L'affaire Georgiou ne peut que nous laisser perplexes, sachant que la discussion ne s'est jamais focalisée sur les méthodes de statistiques appliquées par l'ancien directeur en soi mais sur des aspects propres aux domaines à la fois juridique et politique...

Les relations entre l'INSEE et les comptables d'Eurostat

Entretien avec

Brice LAUSTERE

Agent de l'INSEE¹

Pour mieux comprendre la spécificité du cas grec, nous avons souhaité donner un coup de projecteur comparatif sur les relations entre la France et Eurostat concernant la comptabilité nationale. Brice Laustère, qui est agent de l'INSEE, a bien voulu nous en dire quelques mots.

Il est frappant de constater que ce dernier oppose, d'une part, ce qu'il appelle un « principe comptable » qui, par prudence, pousse à une surestimation du déficit, à, d'autre part, un « principe statistique » qui vise à « être le plus près possible de la réalité ».

ED : Comment sont transmis les chiffres à Eurostat ?

BL : Deux fois par an, en mars et en septembre, on notifie la dette et le déficit public à Eurostat. Ça commence par un simple tableau avec, sur 4 années, la dette et le déficit public, et les révisions. Après il y a beaucoup de tableaux qui décortiquent le premier tableau. Ils permettent de vérifier que les chiffres ne sortent pas d'un chapeau. Aujourd'hui ce serait très difficile de tricher comme a pu le faire la Grèce en minimisant par le passé leur déficit. Notamment, ce sont des tableaux qui ont été enrichis après cette histoire. Avec ces tableaux ils auraient pu voir qu'ils affichaient un déficit anormalement bas. En effet à l'époque la dette Grecque était très dynamique, ce qui ne posait pas de problème particulier car l'accent était mis sur le déficit et la barre des 3%. Il est de toute façon difficile de ne pas rendre compte du dynamisme de sa dette dans la mesure où celle-ci est souvent détenue par des créanciers extérieurs au pays, qui seraient étonnés si l'on venait à dire que la dette est stable. Par contre le déficit public aurait dû être supérieur en toute logique, au vu du dynamisme de la dette. Du coup, aujourd'hui, on doit rendre un tableau qui fait le passage entre le déficit et la variation de la dette qui probablement permettrait d'alerter plus tôt sur ce problème.

ED : Oui, mais ne parlons pas de la triche, mais plutôt de la question de savoir s'il y a des désaccords dans la façon d'imputer des dépenses entre les instituts nationaux et Eurostat, s'il y a des différences de conception des différents objets comptables.

BL : Bien sûr. J'ai plusieurs exemples et un en particulier. Il faut savoir qu'il y a deux catégories de comptes. L'un pour les opérations non financières et l'autre pour les opérations financières. Les opérations non financières font bouger le déficit tandis que certaines opérations sont purement financières, sans incidences sur le déficit. Si je donne de l'argent à quelqu'un, un

1. Entretien réalisé par Emmanuel Didier (« ED »)

vrai don sans attendre un remboursement futur, je vais en comptabilité nationale créer un déficit. C'est une opération non financière. En revanche, si je prête de l'argent à quelqu'un, en lui demandant de me rembourser disons dans un an, je ne dois pas avoir d'effet sur le déficit public. Celui qui a prêté l'argent a simplement placé son argent d'une autre manière, sous forme d'un prêt plutôt que de le garder dans sa trésorerie. Donc il n'a pas créé de déficit. C'est une opération financière. C'est sur la caractérisation des opérations sous ce rapport qu'il y a des discussions, dans tous les pays.

Un exemple emblématique de cas de ce type à trancher était le cas Dexia. Vous êtes l'État et vous mettez de l'argent dans une entreprise, qui par exemple est rentable et a toutes les bonnes caractéristiques. C'est une opération financière (une prise de participation), sans impact sur le déficit. Par contre, supposons que l'entreprise fasse plein de pertes, et que vous, en tant que puissance publique, votre intérêt n'est pas tellement de revoir l'argent, mais de sauver l'entreprise (parce qu'elle remplit une mission de service public, ou qu'il y a de l'emploi à la clef ou autre). Alors là cela devient une dépense. Cela arrive dans tous les pays d'Europe. Il y a quelques années, avec Dexia, il y a eu un désaccord avec les Belges, qui voulaient compter leur financement en prise de participation alors qu'Eurostat, avec lequel la France était d'accord, qui voulait que cela soit compté comme opération non financière, imputant le déficit.

Mais des prises de participation comme celle-ci, il y en a plein en fait, mais des toutes petites. Les collectivités locales par exemple mettent aussi de l'argent dans des petites entreprises. Ça peut être des 100 000 euros, des 1 millions d'euros. Pour une entreprise de transport public, que sais-je encore. Au total, cela fait peut-être 100 ou 200 millions d'euros par an. Spontanément on se dit qu'il s'agit de prises de participations, les collectivités n'ont pas vocation à sauver des entreprises de la faillite. Eurostat réagit différemment en disant : « si vous ne pouvez pas prouver qu'il s'agit bien de prises de participation, en regardant en détail, alors par prudence mettez-le en déficit. »

ED : Pourquoi Eurostat choisit-il toujours cette option ? Quel est leur raisonnement ?

BL : Ils préfèrent une surestimation du déficit à une sous-estimation. Ils préfèrent surestimer le déficit d'un milliard plutôt que de le sous-estimer de 100 000 euros. Ils n'ont pas une approche statistique du tout. Ça peut se comprendre dans le cas d'une approche comptable. Un comptable, dans une entreprise, applique le principe de prudence. Le comptable si l'entreprise peut perdre 10 millions, mais que ce sera peut-être 5, préfère enregistrer 10 aujourd'hui quitte à annoncer une bonne nouvelle après. C'est un principe de comptabilité, dit principe de prudence. Sauf que nous, on n'est pas comptables en ce sens-là. On fait de la comptabilité nationale, qui malgré le nom est avant tout un objet statistique. Donc peut être que nous à l'INSEE parfois on surestime un peu sur certaines opérations, mais parfois on sous-estime aussi un peu sur d'autres. Le tout en cherchant à être le plus près possible de la réalité. Eux ils ont une approche comptable qui est par nature biaisée puisqu'ils veulent absolument être prudents. Ils rechignent aux bonnes nouvelles et ils mettent facilement des mauvaises nouvelles dans les comptes.

Après ils ont cette attitude aussi parce qu'ils veulent à tout prix éviter la triche, ou disons une tendance qu'ils prêtent aux états membres d'enjoliver un peu la réalité. Ils se disent que les États vont plus facilement améliorer le déficit plutôt que de le dégrader, et donc ils demandent des justifications dès qu'un traitement va dans le sens d'une amélioration du déficit. Alors que quand il s'agit de le dégrader, ils ne demandent rien. Ils se disent que si l'État membre le fait, ça doit être bon. Sauf si de leur côté les instituts de statistiques font des traitements symétriques le rôle d'Eurostat pèse plutôt dans le sens d'une vision pessimiste des choses. À la limite il faudrait qu'on fasse un truc asymétrique, que nous aussi on aille dans l'autre sens pour que le juste milieu soit trouvé. Mais ce n'est pas ce que l'on fait.

Je voudrais insister sur le fait que ce problème nait du jour où on utilise la comptabilité nationale à des fins administratives. C'est ça qui crée le sujet. La comptabilité nationale est censée donner une représentation de l'économie. Mais là-dessus on a mis les critères de Maastricht. À partir du moment où on met ça dans une procédure administrative, cela crée des tensions et le point de vue du statisticien devient difficile à entendre. Parce que dans la vision du statisticien toute mesure est sujette à un aléa, l'important étant que l'aléa ne fasse pas toujours pencher la balance dans le même sens. Alors que le traité dit qu'il ne faut pas dépasser les 3% de déficit, point. Ce n'est pas 3% plus ou moins quelque chose. Cette utilisation administrative d'un système statistique est à la fois une force et une faiblesse. Une force parce qu'elle donne de l'importance à cette production statistique qu'est la comptabilité nationale, et une faiblesse car on demande alors une précision qu'il est difficile d'atteindre par moment.

ED : Ce problème est vraiment profond. Est-il discuté au niveau politique ou bien il est maintenu au niveau technique ?

BL : Il y a une comitologie ; parfois cela remonte jusqu'aux conseil des ministres des finances. Mais ce n'est peut-être pas les sujets qui remontent le plus facilement car c'est technique effectivement, les ministres ne savent pas comment s'en saisir. Récemment les procédures d'adoption des nouvelles méthodologies relatives à la dette et au déficit ont été discutées à ce niveau, débouchant sur la mise en place de procédures transparentes.

ED : Mais en plus de l'esprit comptable de prudence, voyez-vous une volonté politique au fait de préférer la surestimation à la sous-estimation du déficit ?

BL : Non je ne dirai pas cela parce que si quelqu'un nous prête à nous des présupposés politiques, je ne serai pas ravi. Je ne vais donc pas dire cela pour mes collègues d'Eurostat. Mais en même temps, tout est quelque part politique, et je pense que travailler à Eurostat c'est partager une certaine idée de l'Europe. En particulier, l'objectif global de réduction de la dette et des déficits doit être globalement accepté par les gens de la commission, comme d'ailleurs il l'est par beaucoup de hauts fonctionnaires en France. Après, quand ils appliquent telle ou telle règle, ils n'y pensent pas non plus. Ça ne doit pas être choquant pour quelqu'un qui par ailleurs pense que c'est la bonne chose à faire que de réduire les déficits, mais il y a quand même des manuels Et ils agissent en fonction de ce qu'ils pensent être dans le respect de ces manuels.

Une autre chose à avoir en tête est que Eurostat contrôle la mise en application des règles. C'est eux qui, certes en accord avec les pays membres, établissent ces règles, et in fine, si on n'est pas d'accord sur l'applications des règles c'est eux qui tranchent. Donc ils ont plusieurs casquettes, et notamment celle de contrôler l'application des règles...

ED : Donc en un sens ils sont juges et parti ?

BL : Ah oui, oui, c'est ce qu'on leur dit ! J'ai participé à des *tasks forces* sur différents sujets. Ça donne une impression très curieuse. Le chairman n'est pas seulement là pour animer, mais il est là aussi pour défendre un point de vue, son point de vue et celui d'Eurostat. Alors comment animer une discussion, distribuer la parole, rédiger les comptes rendus, si en fait on a soi-même une idée précise de ce à quoi le groupe devrait aboutir ? À ceci s'ajoute le fait que c'est en Anglais, ce n'est pas la langue de la plupart des acteurs au tour de la table, et cela les affaiblit.