

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'Eurogroup, 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 chiffreages 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.*