

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 *mémemoranda* 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...