



Nouveaux pauvres et réfugiés : les deux pôles de la solidarité en Grèce

Christina Deliyanni-Dimitrakou

► To cite this version:

Christina Deliyanni-Dimitrakou. Nouveaux pauvres et réfugiés : les deux pôles de la solidarité en Grèce. Revisiter les solidarités en Europe : Actes du Colloque - 18 et 19 juin 2018 - Collège de France, 2019. halshs-02064746

HAL Id: halshs-02064746

<https://shs.hal.science/halshs-02064746>

Submitted on 21 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 4 – Nouveaux pauvres et réfugiés : les deux pôles de la solidarité en Grèce

Christina Deliyanni-Dimitrakou,

*Professeure de la Faculté de Droit de l'Université Aristote de Thessalonique,
Directrice du Centre de Droit Economique International et Européen (CIEEL)*

I. Introduction

A. Les sens multiples de la solidarité

La notion de solidarité a réalisé un impressionnant parcours. Notion technique du droit romain, au départ, elle a pénétré la biologie, la sociologie et la doctrine politique pour regagner, triomphante, le domaine du droit¹. En d'autres termes, pour être proclamée principe fondamental du droit national, international et européen. Selon Alain Supiot, le terme de solidarité renferme en lui cinq sens différents. Il indique : l'altruisme et la compassion, le sacrifice et l'abnégation, l'échange et la réciprocité, le coopératisme et l'action collective ainsi que le phénomène objectif de l'interdépendance². Ces cinq aspects de la solidarité ne coexistent pas toujours, dans sa version juridique. Qui plus est, leur intensité diffère selon qu'elle se manifeste au niveau national ou au niveau de l'Union.

B. Le caractère altruiste de la solidarité au niveau national et son caractère fortement contributif, dans le cadre de l'UEM

Au niveau national, la notion juridique de solidarité présente, habituellement, un caractère fortement altruiste. Ainsi, d'institution de nature contributive du droit national, la sécurité sociale acquit un aspect altruiste, lorsque son financement cessa d'être exclusivement fondé sur les cotisations des travailleurs et des employeurs. En d'autres termes, lorsqu'elle fut renforcée par des fonds publics qui lui attribuèrent une fonction redistributive claire³.

¹ V. A. Supiot, «Introduction» in, idem, (éd), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, Paris, 2015, S. Mitas, *La solidarité en tant que principe fondamental du droit*, Thèse, (en grec), Thessalonique, 2013.

² V. A. Supiot, «Introduction», op.cit., n. 1.

³ V. Ibid n. 1.

En revanche, dans le cadre de l'UE, la notion juridique de solidarité présente, par excellence, un caractère d'échange et de réciprocité¹. En premier lieu, la solidarité constitue la force motrice de l'intégration européenne qui, selon ses fondateurs, ne sera pas réalisée d'un moment à l'autre. Au contraire, elle surviendra progressivement, par l'intermédiaire de la solidarité que créera l'interdépendance des économies². D'ailleurs, au premier stade de l'intégration européenne, la solidarité opéra uniquement dans les relations entre États membres, car la Communauté ne disposait pas de compétences dans le domaine social³. Dans la relation entre pouvoir politique et particuliers, la solidarité opéra plus tardivement dans le droit de l'Union. Elle agit notamment lorsque le traité de Maastricht introduisit dans le droit de l'Union la notion de citoyenneté européenne. La consécration en question permit à la CJUE de lier le droit de circuler librement dans le territoire des États membres avec le droit de ne pas être discriminé pour reconnaître aux citoyens européens inactifs des droits sociaux qui étaient précédemment reconnus exclusivement aux nationaux⁴.

Enfin, le traité de Lisbonne joua un rôle déterminant dans l'établissement du principe de solidarité dans le droit de l'Union. En effet, premièrement, il rendit contraignant un texte tel que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui donne à son 4^e chapitre, portant sur les droits sociaux, le titre de «solidarité». Et, deuxièmement, parce qu'elle introduisit lesdits «îlots de solidarité»⁵. Elle créa, en d'autres termes, dans le texte du TFUE, des chapitres spéciaux qui sont régis par le principe de solidarité et portent sur des domaines tels que l'union économique et monétaire, l'asile et la cohésion économique et sociale. L'élément altruiste existe dans certains de ces chapitres. Néanmoins, il est inférieur à l'élément d'échange et de réciprocité qui domine dans tous les domaines et, notamment, dans l'UEM.

Ainsi, ce n'est pas dû au hasard si les prêts accordés dans le contexte de la crise budgétaire récente par l'Union, la Banque centrale européenne et le FMI à des pays surendettés, comme la Grèce, furent, dès le départ, placés sous un régime de stricte conditionnalité⁶. En effet, ils furent accordés à des conditions budgétaires particulièrement strictes qui contraignirent les pays destinataires de procéder à des réformes douloureuses qui ont dissous les structures officielles de l'État social⁷ et ont permis le développement de nouvelles formes informelles de solidarité⁸.

¹ V. Ch. Boutayeb, «La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne», in: Ch. Boutayeb (ed.), *La solidarité dans l'Union Européenne*, 2011, pp. 5-37; P. Hilpold, «Understanding solidarity within EU Law: An analysis of the "islands of solidarity within EU"», *Yarbook of European Law*, Vol. 34, No. 1, 2015, p.p. 257-285; R. Bieber, F. Maiani, «Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen d'asile», *RTDEur.*, 2012, p.p. 295-329.

² Il s'agit notamment de la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950. La CJUE souligna pour la première fois l'importance primordiale de la solidarité aux affaires C-6 et 11/69, *Commission v. France*, 10 décembre 1969, par. 16 «que la solidarité, qui est à la base de ces obligations de l'ensemble du système communautaire conformément à l'engagement stipulé par l'article 5 du traité que la solidarité, trouve d'ailleurs son prolongement, à l'avantage des États, dans la procédure de concours mutuel prévue à l'article 108 en cas de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre».

³ V. P. Hilpold, *Understanding solidarity within EU Law*, op.cit., n. 4.

⁴ V. pour une présentation de la jurisprudence en question de la CJUE, F. Jacobs, «Citizenship of the European Union – A legal analysis», *European Law Journal*, 2007, p.p. 591-610 ; D. Kostakopoulou, «European Union Citizenship: writing the future», *European Law Journal*, 2007, p.p. 623-646.

⁵ V. P. Hilpold, «Understanding solidarity within EU Law», op.cit., n. 4.

⁶ V. infra

⁷ V. infra

⁸ V. infra

C. Les aspects altruistes de la solidarité dans les politiques de l'Union en matière d'asile et de migration

Contrairement à la solidarité au sein de l'UEM, la solidarité dans le cadre de la politique de l'Union en matière d'asile présente des éléments altruistes car elle adopte les visées de la Convention de Genève, de 1951, sur le statut des réfugiés. En d'autres termes, elle vise à protéger toute personne ne souhaitant pas regagner le pays dont elle porte la nationalité parce qu'elle craint de façon justifiée qu'elle y sera poursuivie pour des motifs liés à la race, la religion, l'ethnie, la classe sociale et les convictions politiques.

Mais, alors que dans le domaine de l'asile la solidarité semble à première vue opérer sans problèmes dans les relations extérieures de l'Union, au sein de celle-ci elle apparaît problématique. En effet, d'une part, les pays méditerranéens, tels que la Grèce et l'Italie, sont plus exposés aux flux de réfugiés que les pays du Nord. Et, d'autre part, parce que le régime d'asile européen réserva, dès le départ, aux pays méditerranéens de l'UE une position défavorisée, en stipulant dans la Convention de Dublin et ultérieurement au Règlement de Dublin III (604/2013 EU) que la demande d'asile doit être examinée par le pays par lequel le demandeur d'asile a pénétré pour la première fois sur le territoire de l'UE et où sont conservées ses empreintes digitales¹.

L'Union tenta d'émousser ce déséquilibre. À l'aide d'un train de dispositions qu'elle intégra au TFUE, elle introduisit directement et indirectement le principe de solidarité dans la politique de l'Union en matière de migration et d'asile. De plus, le traité prévoyait formellement à cette fin, à l'article 80 TFUE, que les politiques de l'Union en matière de contrôles aux frontières, d'asile et de migration sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, y compris sur le plan financier². Toutefois, lorsque l'Europe et la Grèce furent touchées en 2015 par la crise de réfugiés la plus dramatique depuis la seconde guerre mondiale, la mise en œuvre de cette disposition se heurta à de graves obstacles.

¹ V. Art. 6 de la Convention de Dublin du Conseil du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Art 13 du Règlement Dublin III : V : pour une approche critique de ce règlement, M. Mouzourakis, *We Need to Talk about Dublin Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union*, Working Paper Series 105, University of Oxford, Refugee Studies Centre, 2014. <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper>

² D'ailleurs, le respect du principe de solidarité dans l'approche des questions d'asile fut aussi indirectement renforcé par une série d'autres dispositions telles que, par exemple, l'article 74 TFUE qui dispose que le Conseil adopte des mesures pour assurer une coopération administrative entre les États membres et la Commission dans les domaines de la Liberté, de la Sécurité et de la Justice ; l'article 67, paragraphe 2 TFUE, qui dispose que l'Union développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers, et l'article 78 TFUE qui définit les normes de base que doit respecter le système européen d'asile.

D. Étude : objectif et plan

La présente étude examine les politiques de « solidarité » que l'UE a appliquées en Grèce à l'occasion des deux crises dramatiques que la société grecque et l'Europe connurent au cours des dix dernières années : la crise budgétaire de 2010, d'une part, et la crise des réfugiés, d'autre part, qui atteignit son zénith en 2015. L'examen portera notamment sur les impacts des politiques de « solidarité » de l'Union sur les structures de solidarité officielles respectives qui opéraient dans le cadre de l'État social en Grèce et la contribution de ces politiques à l'émergence, dans la société grecque, de nouvelles formes informelles de solidarité provenant d'activistes et d'organisations non gouvernementales. Toutefois, la crise budgétaire et la crise des réfugiés ne sont pas des phénomènes uniquement grecs, mais constituent des phénomènes européens directement liés à l'intégration européenne et en affectent le développement ultérieur. C'est donc pour cette raison que dans cette étude nous formulerons également certaines réflexions concernant les mesures qui doivent être prises au niveau de l'Union afin de combler les lacunes que présentent les politiques de solidarité de l'UE et de traiter de façon plus équitable les dangers que créent pour l'Union et les États membres la crise budgétaire et la crise des réfugiés.

II. La solidarité dans le contexte de la crise budgétaire grecque

A. Le problème de la solidarité dans la crise de la dette grecque, du point de vue des politiques et du cadre institutionnel de l'UE

1. La Grèce est exclue des marchés des obligations d'État et les États membres de la zone euro décident de procéder à son sauvetage

Lorsqu'au début 2010 il est apparu clairement que le gouvernement grec n'avait plus accès aux marchés des obligations d'État, les options étaient au nombre de deux : laisser le pays à son sort l'amenant à entrer en défaut de paiement, sous la pression croissante des marchés financiers, ou bien lui accorder des liquidités qui lui permettraient de répondre à ses besoins financiers courants et, progressivement, de récupérer sa possibilité d'accéder aux marchés¹. Les dirigeants de la zone euro furent totalement pris au dépourvu

¹ V. S. Theodoropoulou, Chapitre 2, «Quelle solidarité au sein de la zone euro après la crise grecque de 2015?», in B. Vanhercke, D. Natali, D. Bouget (ed), *Bilan social de l'Union européenne 2016*, ETUI, 2016, p.p. 33-56; G. Morgan, «Greece and the Limits of European Solidarity», *Phenomenology and Mind*, Online Journal of the Faculty of Philosophy, San Raffaele University no 8, pp.50-65, on-line: <http://www.fupress.net/index.php/pam>; P. Tsoukala, «Narratives of European crisis and the future of social Europe», 48, *Texas International Law Journal*, 2013, p.p. 241-266 ; idem, «Household regulation and European integration: the family portrait of a crisis», 63 *American Journal of Comparative Law*, 2015, p.p. 747-799.

et n'étaient nullement préparés à traiter le problème. Cependant, la seconde solution prévalut. En d'autres termes, l'on vota en faveur du sauvetage de la Grèce.

Toutefois, pour que ce sauvetage de la Grèce apparaisse comme l'expression de la « solidarité » et pour contourner la clause de non-sauvetage visée à l'article 125 TFUE, il était nécessaire que son financement présente un caractère collectif¹. Cependant, le problème qui se posait était que, sur la base de la participation proportionnelle qui est en vigueur en UE, le poids de ce financement collectif serait porté par l'Allemagne qui, dès le début, s'était opposée à toute action susceptible de faire de l'Union monétaire une Union de transferts. Ainsi, pour convaincre l'Allemagne de faire preuve de « solidarité » envers la Grèce, cette dernière devait s'engager à procéder à des réformes politiques radicales et à des ajustements budgétaires durs. Ce n'est donc pas un hasard si l'Allemagne a joué un rôle déterminant, tant dans l'établissement du montant qui serait engagé dans les paquets de sauvetage que dans la portée des mesures d'austérité.

Qui plus est, étant donné que le premier paquet était excessivement important - puisqu'il s'élevait à 110 milliards d'euros – tandis que les mesures d'ajustement budgétaire qui l'accompagnaient étaient d'une dureté inédite, le risque d'échec du plan de financement était visible dès le premier instant. C'est pourquoi il fut jugé nécessaire, dans la mesure où la crise était présentée comme un phénomène exclusivement grec, de mettre en place un ensemble de conditions strictes à respecter a priori, chaque fois qu'un paquet de sauvetage était introduit pour approbation auprès des parlements nationaux². En outre, l'Allemagne conditionna son aide à la participation du Fonds monétaire international au programme de sauvetage, aux côtés de la Commission européenne et de la BCE. Le résultat de cette exigence fut la troïka, un dispositif technocratique de garantie des créanciers.

2. Les réformes institutionnelles au niveau de l'Union en vue du fonctionnement de la solidarité pour lutter contre les crises budgétaires

Toutefois, quelques jours après que le sauvetage de la Grèce fut décidé, il devint clair que la crise de la dette ne demeurerait pas circonscrite dans le pays mais devait également toucher d'autres États membres. Ainsi, dans le cadre de la Conférence au sommet des chefs d'État ou de gouvernement qui eut lieu les 7 et 8 octobre 2010, les ministres des finances des pays de la zone euro décidèrent de créer un filet de sécurité financier pour la zone euro, de l'ordre de 500 milliards, montant auquel le FMI ajouterait 250 milliards d'euros. Ce filet de sécurité était composé de deux institutions de sauvetage séparées : le Mécanisme européen de stabilité financière (*EFSM*)³, d'une part, et le Fonds européen de stabilité financière (*EFSSF*)⁴, d'autre part.

¹ V. S. Theodoropoulou, op.cit., n. 14 p.p. 33-56; G. Morgan, op.cit., n. 14.

² V. S. Theodoropoulou, op.cit., n. 14 p.p. 33-56 ; G. Morgan, op.cit., n. 14.

³ Le Mécanisme européen de stabilité budgétaire était un organisme relevant du droit de l'Union, créé sur la base de l'article 122(2) TFUE en vertu du Règlement du Conseil no 407/2010 du 11 mai 2010.

⁴ Le Fonds Européen de Stabilité Financière (EFSSF) a été créé par les Etats membres de la zone Euro à la suite des décisions adoptées le 9 mai 2010 dans le cadre du Conseil Ecofin.

Lors de la réunion des 28 et 29 octobre 2010, le Conseil européen décida de remplacer le Mécanisme européen de stabilité financière (*EFSM*) et le Fonds européen de stabilité financière (*EFSSF*), par un mécanisme de stabilité durable (*ESM*). À cette fin, lors de la conférence au sommet des 12 et 17 décembre 2010, il procéda à un simple amendement des traités, prévu à l'article 46 (6) du traité UE, pour introduire à l'article 136 TFUE une disposition visant à promouvoir l'adoption de mesures positives en vue de renforcer la solidarité entre États membres. Conformément à cette disposition «les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

En même temps que ce processus se déroulait, les États membres de la zone euro commencèrent à élaborer le traité international qui constituerait le cadre juridique du Mécanisme (permanent) de stabilité financière¹. Ce traité, auquel étaient parties tous les États membres de la zone euro, fut signé le 2 février 2011 et prit effet le 8 octobre 2012. Le Mécanisme européen de stabilité est une institution internationale, régie par le droit international et dont le siège se trouve à Luxembourg². Il dispose d'une réserve de l'ordre de 700 milliards d'euros et d'une capacité d'emprunter de 500 milliards d'euros. Il peut octroyer une aide financière à l'aide de divers instruments tels que, par exemple, des prêts, l'achat d'obligations d'État sur le marché primaire et secondaire en vue de la recapitalisation indirecte des banques. Toutes les aides financières de l'organisme concerné sont soumises à une stricte conditionnalité³.

En outre, parallèlement à la constitution du Mécanisme Européen de Stabilité, un nouvel ensemble de règles concernant la gouvernance économique renforcée de l'UE fut adopté. En 2010, les États membres de l'UE décidèrent de créer le «semestre européen» - un mécanisme auquel, après avoir reçu des recommandations de l'Union, tous les pays membres soumettent leurs plans de politique («programmes nationaux de réforme» et «programmes de stabilité ou de convergence») afin qu'ils soient évalués au niveau de l'UE⁴.

Le mécanisme du Semestre européen fut suivi, en 2011, par ledit «pacte pour l'euro plus»⁵ ainsi que par le «*Six-pack*», composé d'un ensemble de cinq règlements et d'une directive qui porte réforme du Pacte de stabilité et de développement. En bref, le premier des deux pactes fut adopté au mois de mars 2011 et constitue un accord intergouvernemental qui prévoit la coordination accrue des politiques en matière de compétitivité et d'emploi, pour les États membres de la zone euro et pour le groupe Eurozone «plus». Le pacte pour l'euro «plus» souligne notamment la flexibilité, la réduction du coût du travail par unité de produit et la décentralisation des négociations portant sur les salaires en tant qu'objectifs en vue de la coordination des politiques.

¹ Décision du 10 mai 2010 des représentants des gouvernements des États membres de la zone euro réunis au sein du Conseil de l'Union européenne, doc. 9614/10.

² V. A. Koukiadaki, "The legacy of economic crisis for labour law in Europe", in A. Bogg, C. Costello, A.C.L. Davies, *Research Handbook on EU Labour Law*, Edward Elgar Publishing, 2016, p.p. 64-88.

³ La compatibilité de l'ESM avec le droit de l'UE et notamment avec la clause de non sauvetage prévue par l'article 125 TFUE a été examiné par la CJUE à l'occasion de l'Affaire C-370/12 Thomas Pringle c. Gouvernement d'Irlande e.a., arrêt du 27 novembre 2012.

⁴ V. K. Leanerts, «EMU and the EU's constitutional framework», *European Law Review*, 2014, p.p. 753-769, A. Koukiadaki, op. cit., n. 20.

⁵ V. C. Barnard, «The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective», *Industrial Law Journal*, Volume 41, Issue 1, 1 March 2012, p.p. 98-114.

Le « *Six-Pack* » touche également les États membres de la zone euro. Il est composé d'une directive et de cinq règlements¹ relatifs au contrôle macro-économique et budgétaire et est entré en vigueur en décembre 2011. Il renforce le Pacte de stabilité et de développement, tant dans son volet préventif que dans son volet correcteur, c'est-à-dire, dans la procédure concernant les déficits excessifs – qui est valable pour les États membres qui ne se conforment pas au critère du déficit ou à celui de la dette publique.

Le « *Two-pack* »², qui est entré en vigueur au mois de mars 2013, exige des États membres de soumettre leurs budgets nationaux afin qu'ils soient examinés par la Commission européenne qui peut demander des modifications si le budget concerné s'écarte fortement des exigences du Pacte de stabilité et de développement. En outre, en mars 2012, 25 des 28 États membres – sans, donc, la participation du Royaume-Uni, de la République tchèque et de la Croatie – ont signé le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

3. La rupture entre la Grèce et les créanciers en 2015 : le gouvernement grec bat en retraite

À la fin 2014, la majeure partie du plan d'ajustement structurel grec était réalisée. En dépit de la récession inédite que les mesures d'austérité avaient causée à l'économie grecque, la Grèce avait finalement réussi à survivre. Elle était même à 3% du PIB. Mais, alors que tout semblait indiquer que le pire était passé pour le peuple grec, la formation de collaboration entre le parti de centre-droite de Nea Dimokratia et celui du PASOK (Mouvement socialiste panhellénique) n'est pas arrivée à un accord avec la troïka lors de la 5^e et dernière évaluation qui aurait permis de déboursier la dernière tranche du plan de sauvetage³.

Les causes du désaccord qui furent avancées étaient, d'une part, le fait que le gouvernement grec hésitait à adopter certaines des mesures budgétaires supplémentaires s'élevant à un milliard d'euros que lui demandait la troïka, arguant que le Parlement grec refuserait de les passer. Et, d'autre part, le fait que la troïka refusait de respecter la

¹ Il s'agit notamment: de la Directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres et du Règlement 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro [2011]; du Règlement 1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro; du Règlement 1175/2011 modifiant le règlement (CE) no 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques; du Règlement 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques; et du Règlement 1177/2011 modifiant le règlement (CE) no 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

² Le *two-pack* est composé de règlements entrés en vigueur en mai 2013 savoir: le Règlement 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière et le Règlement (UE) n° 473/2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

³ V. sur les événements de la crise de dette grecque après 2015, S. Theodoropoulou, op.cit, n. 14; N. Zahariadis, «Bargaining power and negotiation strategy: examining the Greek bailouts, 2010–2015», *Journal of European Public Policy*, 2017, p.p.675-694; R. Wolf, *Anger, Pride, and Austerity : Explaining Greece's Path t the Abyss*, Paper Presented at the 11th Pan-European Conference, Barcelona, September 13-16, 2017 <https://www.researchgate.net/project/Anger-and-austerity-The-role-of-humiliation-and-anger-in-the-Greek-sovereign-debt-crisis>

promesse donnée en 2012 selon laquelle elle entamerait les pourparlers en vue de l'allègement de la dette grecque une fois que l'économie du pays présenterait des excédents budgétaires. Il convient, cependant, de noter que les causes plus profondes de ce désaccord étaient d'ordre politique¹. En effet, elles avaient trait aux pronostics concernant les résultats de l'élection à venir. Selon ces pronostics, en cas d'élection en Grèce, le parti radical, anti-systémique de SYRIZA qui s'était opposé dès le début aux politiques d'austérité de l'Union, viendrait en tête. Ces prévisions se révélèrent correctes. Ainsi, lorsque les exigences de la Constitution grecque concernant l'élection du Président de la République entraînèrent le pays à l'élection parlementaire de janvier 2015, SYRIZA emporta la majorité des voix et forma un gouvernement avec le petit parti nationaliste des ANEL.

Considérant que les mesures d'austérité étaient une grande erreur, le nouveau gouvernement grec annonça, début février 2015, qu'il n'allait pas demander de prolongation du plan de renflouement ni accepter la dernière tranche du plan et qu'il allait poursuivre la solution par l'échange de dettes. Dans les jours qui suivirent, le nouveau Premier ministre, Alexis Tsipras, et le ministre des finances, Yanis Varoufakis, eurent des réunions avec des chefs d'États membres et des officiels de haut rang de l'UE et de la zone euro, pour les convaincre d'accepter cette solution. Toutefois, ces efforts se soldèrent par un échec. Les gouvernements de centre-droite des pays d'Europe du Sud s'opposèrent à l'idée que la Grèce fasse l'objet d'un traitement différent en matière d'allègement de la dette. Même si pareille solution pouvait être avantageuse pour leurs économies, ils ne voulaient pas l'accepter car leurs pays se trouvaient déjà à la fin de douloureux plans d'ajustement structurel et ils craignaient donner à leur peuple l'impression de ne pas avoir suffisamment négocié avec la troïka².

Le nouveau ministre des finances, Yanis Varoufakis, estimait également que la BCE maintiendrait la liquidité des banques grecques pour que le pays ne se voie pas contraint de quitter l'euro. Mais, les choses évoluèrent différemment. Le 4 février 2015, quelques jours avant l'expiration du 2^e plan de sauvetage grec, la BCE annonça qu'à compter du 11 février 2015³, les obligations de l'État grec ne seraient plus acceptées en tant que garantie en vue de l'octroi de liquidités aux banques grecques et que celles-ci, en cas de nécessité, devraient dorénavant s'adresser à l'ELA, jusqu'à ce qu'un nouvel accord soit conclu.

Cette communication créa un climat d'inquiétude chez les gens qui procédèrent à des retraits massifs de dépôts des banques grecques. Dans ces conditions, le 19 février 2015, le gouvernement grec demanda la prorogation du plan de sauvetage pour quatre mois. Les créanciers acceptèrent. Néanmoins, ils exigèrent en échange du gouvernement grec d'élaborer une liste de mesures supplémentaires et de collaborer avec les équipes techniques de la troïka afin de réaliser les objectifs dont dépendait le déboursement de la dernière tranche du plan. Malheureusement, cette collaboration échoua.

Entretemps, la crainte d'une sortie du pays de la Zone euro allait croissant. Il était clair que, si la Grèce était contrainte de quitter l'euro, tous les dépôts auprès des banques grecques seraient convertis en une nouvelle monnaie qui subirait une forte dévaluation entraînant la baisse drastique des actifs des ménages et des entreprises. Confronté à cette réalité, le premier ministre, Alexis Tsipras prit conscience du fait qu'il était nécessaire de

¹ V. Theodoropoulou, *op.cit.*, n.14, p.p. 33-5.

² V. Theodoropoulou, *op.cit.*, n.14, p.p. 33-5.

³ V. https://www.huffingtonpost.fr/2015/02/05/grece-bce-banques-grecques-financement-europe_n_6619190.html

trouver une solution de compromis. Mais, ne pouvant pas assumer seul la responsabilité de pareille décision, il préféra proclamer un référendum pour le 27 juin 2015, invitant le peuple grec à répondre s'il était ou non d'accord avec la proposition de compromis que la troïka avait communiquée au gouvernement grec un jour avant. Le Premier ministre estimait probablement que le peuple grec répondrait par l'affirmative à cette question. Mais, les choses évoluèrent différemment¹. Le 4 juillet 2015, jour du référendum, 62% des votants inscrits se présentèrent aux urnes et 62% d'entre eux rejeta la proposition de compromis formulée par la troïka à la Grèce.

Les négociations qui eurent lieu immédiatement après le référendum furent au départ marquées par une collision frontale entre le gouvernement grec et la Commission européenne, la BCE et le FMI. Mais, bientôt, le premier ministre grec fit preuve d'une disposition au compromis. Le 9 juillet 2015, le gouvernement grec soumit aux institutions précitées une nouvelle proposition de sauvetage qui étaient plus ou moins la même que celle qui avait été rejetée par le peuple grec lors du référendum.

À la réunion de l'Eurogroupe du 11 juillet 2015, 15 des 18 ministres des finances convinrent que les mesures proposées par la Grèce étaient insuffisantes. Les seuls pays à ne pas partager cet avis étaient la France, l'Italie et Chypre. Suite à des négociations difficiles, qui durèrent 17 heures, la conférence au sommet de l'euro du 12 juillet 2015 aboutit à un accord sur l'octroi d'une aide supplémentaire de 86 milliards d'euros en échange de l'adoption d'un troisième plan d'ajustement structurel qui prévoyait des mesures b². En sept mois, l'espoir de voir s'atténuer les politiques d'austérité en Grèce était définitivement perdu.

B. Les incidences des mesures d'austérité sur le système grec de protection sociale

1. Les conséquences sociales des mesures d'austérité

Les mesures d'austérité budgétaires, beaucoup plus dures que celles qui avaient conduit le pays à l'élection parlementaire de janvier 2015, qui furent imposées à la Grèce par le biais des trois mémorandums successifs conclus entre les gouvernements du pays et la troïka, eurent des effets dramatiques sur l'économie réelle. Ainsi, ils furent à l'origine de la récession la plus prononcée et la plus prolongée que la Grèce connut depuis la seconde guerre mondiale³.

¹ V. A. Guillot, «Tsipras va soumettre le plan d'aide à la Grèce à référendum», *Le Monde*, 27 juin 2015 https://www.lemonde.fr/economie/article/2015/06/27/tsipras-va-organiser-un-referendum-sur-le-plan-d-aide-a-la-grece_4662977_3234.html

² https://www.lemonde.fr/economie/article/2015/07/13/crise-grecque-un-accord-unanime-trouve_4681077_3234.html

³ V. M. Matsaganis, «The welfare state and the crisis: the case of Greece», *Journal of European Social Policy*, 2011, 21 (5), p.p. 501-512 ; idem, *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, Study Friedrich Ebert Stiftung, 2013, idem, «La crise et l'Etat Social en Grèce: une relation compliquée», in A. Triantafyllidou, R. Gropa, C. Kouki, *Crise hellénique et modernité européenne*, Ed. Kritiki, 2013, p. 229-262 (en grec); Th. Papadopoulos, A. Roumpakis, «The Greek welfare state in the age of austerity: anti-social policy and the politico-economic crisis», in Kilkey, M., Ramia, G. and Farnsworth, K., (eds). *Social Policy Review* 24: 2012, HYPERLINK "javascript; P. Tsoukala, op. cit n. 14, p.p. 241-266 idem, op. cit, n. 14, p.p. 747-800; Ch. Deliyanni-Dimitrakou, «Les transformations du droit du travail et la crise: les

Le 1er mémorandum, qui fut signé en 2010, imposa une coupe dans les salaires des agents de la fonction publique et les pensions et augmenta les taux d'imposition. Cette augmentation n'ayant pas été combinée à une modification sensible de la taille de l'évasion fiscale, la pression fiscale devint encore plus forte. Plusieurs entreprises firent faillite, ce qui eut pour effet une hausse très significative des pertes d'emplois¹.

Néanmoins, l'objectif de l'assainissement budgétaire poursuivi par le premier mémorandum n'ayant pu être atteint dans son intégralité, la Grèce fut contrainte de signer, en février 2015, un 2^e mémorandum dont le but était de renforcer la compétitivité de l'économie grecque par le biais de la dévaluation interne. Du fait de cet objectif, les mesures législatives réalisant ce mémorandum ont directement touché les salaires des travailleurs du secteur public élargi ainsi que ceux du secteur privé. Le salaire minimal fut réduit de 22%, c'est-à-dire, à 585 euros par mois, tandis que, pour les jeunes de moins de 25 ans, cette baisse s'éleva à 32%². Cette réforme affecta tous les échelons de rémunération. Ainsi, déplaça-t-elle encore plus l'équilibre des forces en faveur des employeurs et aux dépens des travailleurs.

Bientôt, il devint clair que les droits liés à la citoyenneté sociale étaient dramatiquement restreints en Grèce. En 2013, le taux de chômage grimpa à 27,7% de la population active et, depuis, il demeure stable³. Les personnes non assurées ont perdu l'accès aux soins hospitaliers et de nombreux retraités virent leurs revenus issus des pensions passer sous le seuil de pauvreté. Toutefois, ces développements dramatiques ne sont pas uniquement dus à la crise et aux mesures d'austérité adoptées pour lutter contre celle-là. Ils sont principalement dus aux lacunes et aux faiblesses qui, depuis longtemps, caractérisaient le système grec de protection sociale.

2. Les traits particuliers du système grec de protection sociale en tant que causes de l'impossibilité pour l'État de lutter contre la crise

La Grèce partage certaines caractéristiques avec les pays du Sud de l'Europe, du point de vue des structures de l'État social⁴. L'industrialisation tardive, la guerre civile et la dictature, la prédominance du clientélisme dans la vie politique, le rôle significatif de la famille en tant que dispositif de protection sociale tous ces éléments que nous rencontrons aux pays du Sud de l'Europe caractérisent également la société grecque et expliquent la raison pour laquelle l'État social se développa avec un certain retard dans le pays⁵. En

réponses du droit grec », *Lex Social*, Revista de los Derechos Sociales, Volume 6, 2/2015, https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social; A. Koukiadaki, L. Kretsos, «Opening Pandora's Box : the Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece», *Industrial Law Journal*, 2012, p. 276 et s.

¹ V. M. Matsaganis, *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, op. cit, n 32.

² V. M. Matsaganis, *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, op. cit, n 32.

³ V. M. Matsaganis, *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, op. cit, n 32.

⁴ V. F. Conti, «L'État social dans l'Europe méditerranéenne: quelques considérations dans une perspective comparatiste », in Axelle Brodriez-Dolino et Bruno Dumons (éds), *La protection sociale en Europe au XXe siècle*, Presses Universitaires de Rennes, 2014 ; p.p. 19-31.

⁵ V. M. Petmesidou. «Is social protection in Greece at a crossroads?», *European Societies*, 2013, p.p. 597-616, idem, *Rethinking Greece: on the past and the future of the Greek welfare state* (2018) <http://www.greeknewsagenda.gr/index.php/interviews/rethinking-greece/6616-petmesidou>; D. Sotiropoulos, « 'Aspect de Babylonie' : interprétations du développement de l'état social en Grèce après la

outre, si l'on considère le système grec de protection sociale du point de vue de la typologie des formes d'États sociaux élaborée par Esping-Andersen, l'on constatera qu'il présente un caractère hybride car il emprunte des éléments tant au modèle conservateur-corporatiste qu'au modèle social-démocrate¹.

En tout état de cause, dans le domaine des pensions et des autres prestations en argent le système grec de protection sociale suivit le modèle conservateur-corporatiste bismarckien qui est en vigueur dans les pays d'Europe continentale². Ce système fonctionne sur la base de caisses d'assurances qui s'appuient sur l'emploi et offrent une protection uniquement aux travailleurs. Mais, alors que dans des pays comme la France ou l'Allemagne, les caisses d'assurances furent très tôt rationalisées et harmonisées³, en Grèce, jusqu'à récemment, elles demeuraient fragmentées. En 2007, la Grèce comptait près de 130 caisses d'assurances qui présentaient d'importantes inégalités entre elles, du point de vue du champ d'application et de la qualité de leurs prestations⁴.

Dans les années 1980, l'on créa en plus en Grèce tout comme dans les autres pays européens du Sud de l'Europe un Système national de santé (ESY) qui fut largement inspiré du modèle social-démocrate de prévoyance sociale des pays nordiques⁵. Toutefois, en Grèce, le système en question demeura incomplet, non seulement parce qu'il fut confronté aux intérêts corporatistes des médecins, mais aussi parce qu'il voulut combiner un modèle national, universel de soins de santé avec une multitude de caisses d'assurances qui opéraient dans le domaine de la santé⁶.

Tout comme les systèmes correspondants des pays du Sud européen, le système grec de sécurité sociale a commencé à se développer au début des années 1980, lorsque les conflits liés à la globalisation et à la montée du néolibéralisme avaient déjà secoué le monde anglo-saxon. En même temps, le vieillissement de la population, les nouveaux risques sociaux liés à l'emploi précaire, le chômage de longue durée, la pauvreté au travail, les modèles familiaux et les rôles des sexes en pleine mutation, toutes ces évolutions qui exigeaient une restructuration profonde des systèmes de sécurité sociale de pays du Sud de l'Europe, étaient également ressentis en Grèce.

Mais cette réforme était indispensable pour deux autres raisons supplémentaires dans ce pays : d'une part, afin de lutter contre la fragmentation des caisses d'assurances et les inégalités entre elles et, d'autre part, afin d'étendre la protection sociale à certains groupes sociaux défavorisés qui étaient exclus du système⁷. Il s'agit, plus concrètement, des jeunes sans expérience professionnelle, des chômeurs de longue durée et, notamment, des femmes sans emploi, des personnes âgées sans droit à la sécurité sociale ainsi que d'autres groupes sociaux vulnérables. Mais, alors que dans d'autres pays européens, la demande

dictature », in D. Venieris, C Papatheodorou, *La politique sociale en Grèce*, (en grec), Hellinika Grammata, Athènes, 2003, p.p. 88-123.

¹ V. M. Petmesidou, op. cit., n. 36.

² V. A. Stergiou, *Droit de la Sécurité Sociale*, 3^{ème} édition, Sakkoulas, Athènes-Thessaloniki, 2017, (en grec), p 18.

³ V. A. Stergiou op.cit.n. 39 ; F. Conti, op.cit., n. 36; M. Petmesidou, (2013) n. 36.

⁴ V. M. Petmesidou (2013) , n. 36 ; . A. Stergiou, op.cit., n. 39.

⁵ V. Pesmesidou M, Pavolini E and Guillen, «A, South European healthcare systems under harsh austerity: a progress regression mix?», *South European Society & Politics*, 2014, pp 331-352.

⁶ V. M. Matsaganis, «Prerequisites to the revival of the public health care in Greece». in S. Kalyvas, G. Pagoulatos; H. Tsoukas (éds), *From Stagnation to Forced Adjustment. Reforms in Greece 1974–2010*, Hurst, London, 2012, p.p. 133–149.

⁷ V. M. Matsaganis op. cit., n. 32, (2013) ; M. Angelaki, «Policy Continuity and Change in Greek Social Policy in the Aftermath of the Sovereign Debt Crisis», *Social Policy and Administration*, 2016, vol. 50 (2), p.p. 263-278.

de satisfaire des besoins similaires avait conduit à des réformes législatives importantes, en Grèce, elle buta contre des réactions mouvementées. Ainsi, elle fut abandonnée pour des raisons d'opportunisme politique par les gouvernements qui ont ainsi maintenu les inégalités du système et ont hypothéqué, par leur attitude, l'avenir des générations suivantes¹.

En outre, contrairement à ce qui se produisit dans d'autres pays européens, en Grèce il n'a pas été possible de développer ces valeurs collectives qui sont liées à la citoyenneté sociale. Au contraire, l'on cultiva un esprit individualiste ainsi qu'une conception des choses considérées exclusivement du point de vue des intérêts de la famille². Comme dans les autres pays du Sud européen, en Grèce, la famille joua un rôle central dans le domaine de la politique sociale. Plus précisément, elle opéra comme un substitut de l'État social, réunissant des ressources de sources différentes afin de soutenir ses membres.³

Jusqu'à ce que la crise économique éclate, dans le domaine du travail grec prévalait le modèle de la famille patriarcale (*male breadwinner*) qui protégeait les chefs de ménage aux dépens des femmes et des enfants. Ce modèle empêche la mobilité sur le marché du travail, contraignant les femmes à demeurer femmes au foyer et les jeunes à rester au foyer familial jusqu'à un âge inhabituellement avancé. Néanmoins, cela présente également un avantage. En protégeant les hommes travailleurs, il empêche le chômage de se transformer en pauvreté⁴. Ainsi, les chômeurs et les pauvres constituaient deux classes distinctes, en Grèce. La première incluait les épouses des travailleurs et les jeunes personnes qui habitaient toujours au foyer familial. La seconde, incluait les divers groupes marginalisés des villes et les personnes âgées vivant dans les régions rurales⁵. Cependant, à partir de la crise économique, les choses changèrent. Le chômage ayant augmenté tant pour les hommes que pour les femmes, de nombreux foyers restèrent sans un seul travailleur et se retrouvèrent en situation de pauvreté.

Un autre élément qui caractérisait le système grec de protection sociale était le coût élevé des dépenses sociales ainsi que les déficits financiers importants des caisses d'assurances qui les rendaient non-viables⁶. En effet, les dépenses sociales augmentèrent très fortement en Grèce au cours des années 1980, lorsque le Mouvement socialiste panhellénique (Pasok) vint au pouvoir⁷. Au cours de cette période, la couverture sociale fut étendue et améliorée, dans les régions tant rurales qu'urbaines. Toutefois, la hausse rapide des dépenses sociales ne fut pas accompagnée de changements dans la qualité et la composition des prestations sociales. La dépendance marquée par rapport aux pensions continua, tandis que la prestation de services sociaux ne fut pas élargie. Au lieu d'instituer des dispositions intégrées dans le domaine de la sécurité sociale, le gouvernement socialiste mit l'accent sur des concessions favorables opportunistes telles que, par exemple, des plans de départ anticipé à la retraite, ou des prestations en espèces, etc., qui

¹ V. L. Carrera, M. Angelaki, D. Carolo, «Political competition and societal veto players. The politics of pension reforms in Southern Europe», *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2011, vol. 1: 5–31; Featherstone, Papadimitriou, *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, 2008, London.

² V. M. Petmesidou, «Is social protection in Greece at crossroads?», *European Societies*, 2013, p.p. 597-616; P. Tsoukala, op. cit. n.14; (2015).

³ V. M. Petmesidou, op. cit. n. 46; Tsoukala, op. cit. n.14, (2015):

⁴ V. M. Matsagani, op. cit., n. 32, p. 233

⁵ V. M. Matsaganis, op. cit., n. 32, p. 233

⁶ V. M. Matsaganis, op. cit., n. 32, p.239

⁷ Pendant la période en question les dépenses sociales s'élevèrent du 12% du PIB en 1980 au 22% en 1990 Petmesidou, op. cit., n.37, (2018).

favorisaient uniquement certaines catégories professionnelles.¹ Ces concessions exercèrent une pression significative sur les finances de la sécurité sociale. Dès la seconde moitié des années 1980, le déficit total des caisses de sécurité sociale grecques atteignit 16,7% de leurs recettes et 3% du PIB. Dans ces conditions, la rationalisation du système grec de sécurité sociale et la redistribution plus équitable des prestations étaient une voie à sens unique. À la différence qu'il fallut la crise économique et les politiques des mémorandums pour contraindre les gouvernements grecs à s'atteler à cette tâche.

3. Les réformes du système officiel public de protection sociale durant la crise

La crise de la dette accéléra les réformes dans le domaine de la protection sociale. Sous la pression des mémorandums, l'on entreprit de résoudre le problème de la sécurité sociale en appliquant, d'un côté, des mesures d'ajustement budgétaire contribuant à la réduction des dépenses publiques et, d'autre part, par le biais de mesures structurelles visant à réformer les structures mêmes du système afin d'en assainir les bases².

Parmi les mesures structurelles, la plus importante fut celle concernant l'unification des caisses de sécurité sociale qui avait été timidement lancée avant la crise et, ensuite, avança au niveau administratif. La L. 4387/2016 vint compléter cette entreprise. En effet, elle introduisit l'unification complète du système, premièrement en réunissant les caisses pour n'en créer que deux, l'une pour l'assurance principale (*EFKA*) et l'autre pour l'assurance complémentaire et la prestation unique (*ETEAEP*). Et, deuxièmement, parce qu'elle établit des règles uniques pour toutes les catégories d'assurés, en harmonisant les règles d'accès à la protection, les cotisations et les prestations.

Un autre développement dans le domaine des pensions fut celui de la promotion de la transition du modèle de protection à pilier unique ou « *pay as you go* » (*PAYG*) au modèle à plusieurs piliers (*multipillar system*) dont le premier présente un caractère public et inclut l'assurance principale et l'assurance complémentaire. Le deuxième inclut les pensions professionnelles et le troisième, quant à lui, inclut diverses formes de protection à caractère privé. Il convient, néanmoins, de noter que cette transition fut réalisée en Grèce en pleine récession. C'est pourquoi elle n'a pas pu entraîner des améliorations essentielles. Au contraire, la mise en œuvre de celle-ci devrait résulter en une réduction ultérieure des pensions, pour deux raisons principales. Premièrement, parce qu'elle sera combinée à toutes ces mesures budgétaires qui ont introduit des coupes successives et des réductions du financement public du système des pensions. Et, deuxièmement, parce qu'elle ne sera pas accompagnée de mesures de renforcement des pensions professionnelles du deuxième pilier qui, bien qu'instaurées en Grèce dès 2002, demeurent encore lettre morte³.

Les dépenses pour la santé ont également fait l'objet de réformes majeures dictées par les mémorandums. L'initiative la plus importante dans ce domaine fut la création, en 2011, de l'Organisme national de santé (*EOPY*), qui intégra les branches santé de tous les organismes d'assurances. L'*EOPY* vise à assurer l'accès équitable de tous les assurés à un système unique de prestation de services de santé et à créer un système unique de soins

¹ V. Petmesidou, op. cit., n.37, (2018).

² V. pour les mesures en question A. Stergiou, op.cit. n.39, p. 57-206; M. Angelaki, n. 44 ; M.Petmesidou, op.cit. n.37.

³ V. M. Angelaki, op. cit., n. 44, (2016).

de santé primaires. Mais, cet objectif étant réalisé dans le cadre d'une politique globale de restriction des coûts des services de santé, elle a inexorablement entraîné un nivellement par le bas de la qualité des prestations.

Un autre problème que le cadre légal de l'*EOPY* n'avait pas résolu était celui de l'exclusion du bénéfice des soins médicaux des personnes qui ne participent pas au marché du travail, c'est-à-dire, des chômeurs. Mais, en 2013, le ministère de la santé a décidé de résoudre ce problème. Ainsi, il instaura le ticket d'accès libre aux services de santé. Il s'agit d'une mesure dont le but était d'accorder aux personnes non-assurées et aux personnes dépendantes de celles-ci la possibilité d'avoir accès aux services de santé primaires¹. Toutefois, bien que cette mesure fut conçue pour couvrir les besoins de 100 000 personnes non assurées, elle n'a pas pu répondre aux véritables besoins de la société grecque². C'est pour cette raison que le législateur grec se sentit obligé, en 2016, d'intervenir à nouveau pour assurer l'accès universel de toutes les catégories de la population, qu'elles soient employées ou non, au bien de la santé. En vertu de la L. 4368/2016 (article 33), il a prévu que les groupes non assurés et vulnérables, c'est-à-dire, les chômeurs, les assurés endettés envers les caisses de sécurité sociale, les immigrés, etc., auraient désormais le droit d'accéder librement aux structures de santé publiques et auraient droit aux soins médicaux et aux soins de santé³.

Une autre mesure importante, qui fut adoptée au cours des dernières années en Grèce, dans le cadre de la lutte contre l'extrême pauvreté, est l'instauration du revenu social de solidarité, suivant le modèle du revenu minimum garanti. Cette mesure aurait dû être instaurée il y a plusieurs années déjà. En effet, la recommandation du Conseil n° 92/441 CEE invitait les États membres à promouvoir le revenu minimum garanti en tant que droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine⁴. Malheureusement, la Grèce était le seul État membre de l'Union qui n'avait pas pu répondre à cette demande. Cependant, la crise économique aggrava les carences dans le domaine de la protection et rendit impérative l'instauration de cette institution. Ainsi, l'on constate que la crise n'a pas uniquement eu des effets de déstructuration du système grec de protection sociale. Dans certains cas, elle opéra également comme un motif et un défi pour corriger les faiblesses chroniques de ce système.

4. Les changements du système de protection sociale provenant de la société civile

En tout état de cause, la contribution la plus importante de la crise économique dans le domaine de la protection sociale en Grèce consista dans le renforcement du volontariat, modifiant ainsi significativement le rôle des organisations issues de la société civile.

La société civile grecque présentait toujours une image maigre et atrophiée, en raison du clientélisme exacerbé, de la dominance des partis dans la sphère publique et du rôle joué par les réseaux familiaux et parentaux dans la reproduction sociale. Cependant, la crise fit que les choses changèrent. De nouvelles formes de solidarité virent le jour, tandis que

¹ V. C. Economou, D. Kaitelidou, A. Kentikelenis, A. Sissouras, A. Maresso, *The Impact of the Financial Crisis on the Health System and Health in Greece*, World Health Organization, Geneva, 2014, p. 1.

² V. C Economou et autres, op.cit., n. 55.

³ V. A. Stergiou, op.cit., n.39, p.172.

⁴ V. A. Stergiou, op.cit., n.39, p.1 .

les organisations non gouvernementales (ONG) classiques se mobilisèrent également pour prêter main forte aux victimes de la crise¹.

Pendant la crise, la solidarité sociale émanant « du bas », adopta deux formes. La première était celle des organisations officielles, c'est-à-dire, des associations de volontaires et des ONG enregistrées. Et, la seconde, fut celle des réseaux et groupes informels d'entraide, non dotés de personnalité juridique et ne souhaitant pas l'acquérir. En comblant le vide laissé par le retrait de l'état de prévoyance, les deux types d'organisations de volontaires contribuèrent fortement au renforcement de la solidarité sociale en Grèce.

Traditionnellement, les organisations officielles de volontaires et, notamment, les ONG, dépendaient de financements publics que les divers ministères leur accordaient, parfois, selon des modalités plutôt opaques. Toutefois, en août 2012, le gouvernement grec gela tous les fonds publics qui étaient destinés à ces organisations. Celles-ci se trouvèrent, momentanément, en état de faiblesse. Toutefois, elles ne suspendirent pas leur action : elles changèrent d'objet et d'orientations.

En effet, le besoin d'atténuer les impacts de la crise donna lieu à une augmentation du nombre d'organisations de volontaires en Grèce, tandis que les antennes grecques d'ONG internationales, ainsi que l'Église orthodoxe, se mobilisèrent également pour venir en aide aux personnes dans le besoin. Grâce à la mobilisation de la population grecque, elles purent offrir aux couches les plus pauvres de la population des denrées alimentaires, mais aussi des services médicaux et sociaux. En outre, entre 2010 et 2018, de grandes fondations sans but lucratif fournirent aux ONG des fonds et de l'assistance technique².

En tout état de cause, dès le tout début de la crise, les ONG coexistèrent avec des réseaux et des groupes sociaux informels. Par exemple, après 2010, ces groupes informels mirent en place des réseaux d'échanges, dans le cadre desquels l'on commença à échanger des biens et des services moyennant des coupons ou des crédits en ligne. En 2012, il existait au moins 22 réseaux d'échanges de ce type, dans 17 villes³. Ces réseaux furent créés par des volontaires. Mais, par la suite, ils ont attiré un public plus large. Ainsi, dans diverses villes de Grèce, des « Systèmes commerciaux d'échanges locaux » furent créés, ainsi qu'une devise locale, le « TEM »⁴.

Une autre forme de solidarité sociale est celle des réseaux de distribution informels qui furent créés par des agriculteurs afin de contourner les intermédiaires qui achetaient leurs produits à des prix bas afin de les revendre aux épiceries et aux supermarchés à des prix élevés. Plusieurs municipalités cédèrent également des bâtiments municipaux où furent établies des « épiceries sociales » où des volontaires distribuaient des denrées alimentaires aux citoyens qui n'étaient pas en mesure de les acheter⁵.

¹ V. D. Sotiropoulos, *La société civile hellénique et la crise économique* ; Ed : Potamos, Athènes, 2017 (en grec); D. Sotiropoulos, D. Bourikos, « Economic Crisis, Social Solidarity and Voluntary Sector in Greece », *Journal of Power, Politics & Governance*, 2014, p.p. 35-53; Th. Rakopoulos, «Solidarity tensions informality, sociality and Greek crisis», *Social Analysis*, 2015, p.p. 85- 104; idem, «Resonance of solidarity: meanings of a local concept in anti-austerity Greece», *Journal of Modern Greek Studies*, 2014, p.p. 313-317

² V. D. Sotiropoulos, D. Bourikos, op.cit. n 59

³ V. Ibid

⁴ V. Ibid

⁵ Th : Rakopoulos, *Economie de solidarité officieuse et informelle dans le cadre de la protection sociale secrète de la crise*, *Sygyhrona Themata*, 2014, 36 (124) pp. (en grec); idem, "Food cooperativism as labour", in D. Dalakoglou, G. Agelopoulou (eds), *Critical Times in Greece: Anthropological Engagements with the Crisis*, Routledge, 2018, p.p. 202-216.

Dès 2010, les sans-emploi et les travailleurs indépendants, qui avaient cessé de verser leurs cotisations aux caisses d'assurance et, de ce fait, perdu l'accès au système de santé public, commencèrent à s'adresser aux antennes grecques d'ONG internationales telles que Médecins sans frontières et Médecins du monde, pour obtenir des soins médicaux. Dans le passé, ces organisations s'occupaient de réfugiés et de migrants¹. Mais, depuis que la crise économique a éclaté, elles ont commencé à fournir leurs services à des citoyens Grecs².

En outre, des médecins, soignants et travailleurs sociaux volontaires ont créé des réseaux informels de soins médicaux ainsi que des cliniques montées de toutes pièces, les « Centres médicaux sociaux », hébergés dans des locaux mis à leur disposition par les autorités municipales. En 2012, il existait 33 cliniques de ce type dans 29 villes de Grèce. En même temps, les pharmaciens créèrent des « Pharmacies sociales »³.

Certaines sociétés privées collaborèrent avec des organisations de volontaires pour offrir des denrées alimentaires aux personnes dans le besoin, perturbant ainsi la distinction entre le marché et la société civile. Par exemple, de grands supermarchés se sont entendus avec des organisations de volontaires afin d'approvisionner des cuisines sociales, des refuges, des orphelinats, des maisons de retraite et d'autres établissements philanthropiques. Tous les midis, l'Église orthodoxe offre la soupe, dans le centre d'Athènes et d'autres villes grecques. Des pratiques similaires virent également le jour dans les quartiers les plus pauvres d'Athènes et du Pirée où des volontaires préparent quotidiennement plusieurs centaines de repas.

Depuis 2010, étant donné que plusieurs familles aux revenus faibles n'étaient pas en mesure de financer la préparation de leurs enfants aux examens d'entrée à l'université, ce travail fut assumé gratuitement par des groupes de professeurs volontaires de l'enseignement secondaire, qui créèrent les « écoles sociales d'accompagnement » (*koinonika frontistiria*)⁴.

Mais, comment toutes ces nouvelles organisations de solidarité sociale sont-elles nées et ont pu se développer en Grèce ? De toute évidence, une explication a trait au fait de la restriction de l'État social qui amena les citoyens à occuper l'espace public disponible. Mais, au fur et à mesure que la crise évolua et que des groupes de plus en plus importants de la population étaient touchés, la présence de ces organisations s'établit.

Dans le passé, les ONG étaient étroitement liées à l'État et dépendaient financièrement des ministères. Plusieurs citoyens ne leur faisaient pas confiance en raison des relations clientélistes qu'elles avaient développées avec les instances étatiques. Depuis le début de la crise, les activistes ont voulu aider la population, en gardant leurs distances par rapport au pouvoir étatique. Ainsi, il était normal pour eux d'éviter de fonder des ONG officielles et, au contraire, de créer des groupes informels de solidarité sociale dans diverses régions de Grèce. L'émergence de ces groupes présentait un aspect politique clair. En participant à des organisations volontaires informelles, plusieurs activistes voulurent exprimer leur

¹ V : K. Rozakou, *Par amour et solidarité, Travail bénévole avec les réfugiés à Athènes au début du 21ème siècle*, Editions Alexandria 2018 (en grec).

² V. H. Cabot, "The European Refugee Crisis and the Crisis of Citizenship in Greece", Greek Left Review, <https://greekleftreview.wordpress.com/2016/11/27/>.

³ V : H. Cabot, «Contagious solidarity configuring care and citizenship in Greece's social clinics», Social Anthropology, 2016, p.p .152-166.

⁴ V. Jon Henley, «Greece on the headline: pooling resources to provide an education», 2012 The Guardian <https://www.theguardian.com/world/blog/2012/mar/14/greece-breadline-pooling-education-resources>

contestation des politiques gouvernementales et promouvoir des conceptions alternatives en matière de mode d'organisation de la vie sociale et économique¹.

Toutefois, alors que les organisations de solidarité sociale officielles s'adressent principalement aux réfugiés et aux migrants, aux groupes ethniques socialement exclus ainsi qu'aux personnes handicapées, les organisations informelles ne protègent pas de catégories spéciales de personnes : elles s'adressent à tous ceux qui ont besoin de protection en raison de la pauvreté ou de leur impossibilité d'accéder aux services de prévoyance sociale².

Les organisations officielles, d'ailleurs, cherchent à être financées par des fondations sans but lucratif grecques, l'UE et les organismes internationaux. En revanche, les organisations informelles ne cherchent aucun financement : elles s'efforcent de convaincre les volontaires actifs dans leur contexte de consacrer leur temps et leurs compétences à la réalisation des objectifs de l'organisation. Comme l'indiquent les récentes études sociologiques, les organisations informelles actives au sein de la société civile grecque s'appuient quasi-exclusivement sur le travail bénévole³. Mais, elles incluent également les bénéficiaires de la protection sociale dans le cercle de leurs volontaires, ce qui rend ceux-là socialement actifs et atténue le risque de stigmatisation⁴. Au contraire, outre les bénévoles, les organisations officielles disposent également de personnes qui renforcent leur travail sur le plan financier sans en être membres ou sans travailler en leur sein en tant que volontaires.

Il convient, en tout état de cause, de relever que les organisations officielles et informelles actives en Grèce dans le domaine de la protection sociale ne peuvent en aucun cas se substituer à l'État social qui devra, à un moment donné, être reconstitué. Cependant, la contribution de ces organisations est particulièrement importante car, en étendant leur action auprès de groupes élargis de la population, elles ont permis de développer dans le cadre de la société grecque une conception plus universelle en matière de solidarité sociale qui se manifesta de la façon la plus remarquable en été 2015, lorsqu'éclata en Grèce et en Europe la crise des réfugiés.

III. La crise des réfugiés et les fluctuations de la solidarité

A. Les grands moments de la crise des réfugiés en Grèce

1. L'arrivée des premiers flux migratoires dans un désert, du point de vue des infrastructures et du cadre juridique

Avec ses frontières terrestres et maritimes accessibles depuis les pays des Balkans, d'Afrique et du Moyen-Orient, dès le début des années 2000, la Grèce est devenue la voie d'entrée rapide vers l'Europe pour tout migrant ou demandeur d'asile cherchant à échapper à la violence économique ou politique de son pays d'origine. Toutefois, même si, à l'époque, la Grèce était en croissance économique, son système juridique et ses

¹ V. D. Sotiropoulos, D. Bourikos, op.cit., n 59.

² V. Ibid

³ V. D. Sotiropoulos, D. Bourikos (2014), op.cit. n 59.

⁴ V. Ibid

infrastructures sociales ne lui permettaient pas d'accueillir de façon appropriée les flux migratoires en question. Jusqu'à la fin de la première décennie du 21^e siècle, la responsabilité de l'examen des demandes d'asile incombait à la police grecque¹ tandis que l'accueil et le soutien psycho-social des réfugiés étaient exclusivement l'œuvre d'ONG qui déploierent une activité très importante dans ce domaine².

Toutefois, depuis 2007, un grand nombre de rapports du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés avait dénoncé l'existence de graves lacunes dans la procédure grecque d'attribution du statut de réfugié³. En janvier 2011, la Cour européenne des Droits de l'Homme condamna la Grèce pour mauvais traitement d'un demandeur d'asile, et pour ne pas avoir fourni à celui-ci les moyens de recours légaux⁴. Quelques mois plus tard, la Cour de Justice de l'Union européenne affirma que les États membres doivent s'abstenir de transférer les demandeurs d'asile vers le pays de leur première entrée en Europe lorsqu'ils constatent qu'ils risquent d'y subir de graves violations de leurs droits fondamentaux. En cas de pareille constatation, les États membres sont tenus de transférer les demandeurs d'asile vers un autre État responsable, ou bien de traiter eux-mêmes les demandes d'asile de ceux-là⁵. À la suite de cet arrêt, le système 'Dublin' cessa de fonctionner pour une certaine période en ce qui concernait la Grèce.

Une fois suspendu le transfert des demandeurs d'asile vers la Grèce, l'UE intensifia ses efforts pour aider le pays à mettre en œuvre les politiques européennes d'asile⁶. En effet, Frontex - l'Agence des frontières de l'UE - accéléra ses opérations sur le territoire grec. Son premier déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières (*RABITs*) a eu lieu dans la région d'Evros, à la frontière avec la Turquie, pendant la période de novembre 2010 à mars 2011. À la demande du gouvernement grec, d'autre part, le Bureau européen d'aide aux demandeurs d'asile déploya au printemps 2011 sa première opération de terrain, sous la forme d'équipes de soutien (*AST*) tandis qu'un financement d'urgence fut accordé à la Grèce par le Fonds européen pour les réfugiés (FER).

2. La création du système juridique grec en matière d'asile, sous l'empire de la crise économique et de la xénophobie

En 2010, d'ailleurs, alors que la crise de la dette avait déjà éclaté en Grèce, une vaste entreprise de réforme du système d'asile grec fut lancée. Au mois d'août 2010, le gouvernement grec déposa auprès de la Commission européenne un plan national d'action sur l'asile et la gestion des flux migratoires⁷. Ce plan, qui a été actualisé en 2013,

¹ V. [P. McDonough](#), [E. Tsourdi](#), «The “Other” Greek Crisis: Asylum and Eu Solidarity», *Refugee Survey Quarterly*, 31 2012,(4) , pp. 67–100.

² V. H. Cabot, «The Governance of Things: Documenting Limbo in the Greek Asylum Procedure», *Political and legal Anthropology Review*, 2012, p.p. 11-29; C. Rozakou, op. cit., n. 65, (2018).

³ V. UNHCR position on the return of asylum seekers to Greece under the Dublin regulation UNHCR 15.4.2008 point 24 <http://www.unhcr.org/482199802.pdf>

⁴ CEDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce ; Requête no 30696/09, Arrêt du 21 janvier 2011.

⁵ CJUE, N. S. c. Secretary of State for the Home Department et M. E. e.a. c. Refugee Applications Commissioner et Minister for Justice, Equality and Law Reform, Affaires jointes C-411/10 et C-493/10, *Recueil*, 2011 -00000.

⁶ V. [Paul McDonough](#) [Evangelia \(Lilian\) Tsourdi](#), op.cit., n. 72.

⁷ V Plan d'action national grec en matière d'asile et de migration ; Communiqué de Presse 3151e session du Conseil. Justice et affaires intérieures. Bruxelles, le 8 mars 2012, p. 8. europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-94_fr.doc. disponible aussi au site: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_exec_summary/p4_exec_summary_en.pdf

incluait la description des actions prévues par le gouvernement grec en matière d'accueil : le nouveau système d'octroi d'asile, l'accueil des demandeurs d'asile, des groupes vulnérables et des mineurs non accompagnés, les centres de détention pré-départ, les refoulements et le contrôle des frontières.

En janvier 2011, en outre, la procédure d'octroi d'asile fut radicalement améliorée avec l'adoption de la L. 3907/2011 relative à la réforme du système d'octroi d'asile en Grèce qui institua un Service d'asile autonome et un système d'accueil et d'enregistrement des renseignements et des besoins de tous ceux qui pénètrent en Grèce sans suivre les procédures légales, y compris les personnes qui demandent l'asile. Ainsi, depuis juin 2013, les demandes d'asile sont examinées en Grèce en premier lieu par les bureaux d'asile régionaux qui opèrent comme organes de première instance et, ensuite, par les Commissions d'asile, organes de deuxième instance composés de trois membres. Qui plus est, en vertu de la L.4375/2016, qui affina encore plus le droit grec des réfugiés, les membres de ces Commissions ne sont pas nommés mais sélectionnés par le biais d'un concours public qui est organisé par le Comité d'asile et le Centre national de l'administration publique¹.

La création du Service d'asile et de l'Autorité aux Réfugiés ainsi que leur encadrement par un personnel scientifique spécialisé apte à faire face aux exigences du système d'octroi d'asile, combinée à la décentralisation du système furent des initiatives particulièrement importantes qui bouleversèrent les pratiques remontant à plusieurs décennies dans ce domaine et créèrent les conditions qui permettent de faire état d'une nouvelle ère en matière de politique d'asile grecque². Un point particulièrement important était celui de l'autonomisation de l'évaluation de la question de savoir si un étranger est réfugié. Cette décision a cessé de relever des compétences de la Police grecque et passa entre les mains de commissions indépendantes.

La contribution des juridictions grecques fut majeure dans ce domaine qui, par le biais de décisions-jalons, établirent la conception selon laquelle l'État de droit ne concerne pas uniquement les citoyens de Grèce mais aussi les ressortissants étrangers, les réfugiés, les migrants et les victimes du trafic d'êtres humains³.

Mais, alors que des efforts remarquables furent consentis afin de moderniser le système juridique grec en matière de migration et d'asile, au sein de la société grecque, la crise économique et la montée du parti fasciste de l'Aube Dorée (*Chrysi Avgi*) créèrent un climat marqué par le racisme et la xénophobie qui se manifesta entre 2010 et 2012 par des agressions violentes contre des migrants et des réfugiés, dans les quartiers pauvres d'Athènes et d'autres villes grecques⁴. La question des migrants et des réfugiés devint politique. Ils devinrent l'objet d'un conflit politique multi-facettes. Ce ne fut que lorsque la violence raciste passa outre les limites, avec l'assassinat du musicien grec, Pavlos Fyssas, c'est-à-dire, lorsqu'elle se tourna contre le « moi national »⁵, que le compte à rebours commença pour ses porteurs. La poursuite judiciaire d'Aube Dorée marqua certainement la limite du paroxysme raciste de 2012. Toutefois, le rapport de la société

¹ M-D Marouda, B. Saranti, *Droits des réfugiés* ; Nokiki Vivliothiki, 2016, p.p. 33-34 (en grec).

² C. Baxevanis, « Le système grec d'asile », in P. Naskou-Peraki, G. Papageorgiou, C. Baxevanis, *Réfugiés et demandeurs d'asile*, Ed. Sakkoulas, Athènes-Thessaloniki, 2017, p.p. 179-239 (en grec).

³ V. Ibid, p. 182

⁴ V. C. Rozakou, «Solidarians in the Land of Xenios Zeus», in D. Dalakoglou, G. Angelopoulos (eds), *Critical Times in Greece Engagements with the Crisis*, Routledge, 2018, p.p. 188-201.

⁵ V. E. Papataxiarchis, « Un renversement majeur: la crise des réfugiés en Europe et le nouveau patriotisme de la solidarité », *Syghrona Themata*, no 132-133, 2016, p.p.7-28(en grec).

grecque avec les migrants et les réfugiés d'origine afro-asiatique ne semblait pas évoluer sans heurts. Ainsi, en sommes-nous arrivés aux événements de 2015.

3. La crise de 2015

L'année 2015 fut marquée par un énorme déplacement de populations du Moyen-Orient et d'Asie vers l'Europe. La cause primaire, bien que non unique, étant la guerre de Syrie, ce déplacement présentait une portée universelle. La Grèce y fut impliquée dès les premiers instants. Qui plus est, elle la vécut de façon beaucoup plus intense que tout autre pays européen, l'abordant comme une crise au sein de la crise¹.

La caractéristique primaire de ce déplacement de population en était le caractère massif. En effet, de septembre à novembre 2015, plus d'un million de personnes sont entrées en UE en suivant la « voie de la Méditerranée orientale » qui passe par les îles de l'Égée orientale.

Une autre caractéristique de la population déplacée en était l'hétérogénéité. Bien que la majorité des personnes déplacées étaient des Syriens, leur déplacement était accompagné de celui de ressortissants afghans et pakistanais mais aussi de Marocains, de Somaliens et de ressortissants de certains pays d'Afrique subsaharienne.

Enfin, une troisième caractéristique de ce flux de réfugiés en était la portée européenne et internationale. En effet, contrairement aux migrants qui vinrent en Grèce au cours des années 2000-2010, les personnes venues d'Asie et d'Afrique et ayant traversé les frontières grecques en 2015 n'avaient pas l'intention de rester sur le territoire grec². Il est certain que le gouvernement grec nouvellement élu avait abandonné la politique des refoulements en mer Égée, ce qui favorisa le déplacement de ces populations via la Grèce. Cependant, d'autres facteurs contribuèrent à donner un caractère massif à l'entreprise, tels que l'exacerbation de la guerre en Syrie ainsi que la politique des « portes ouvertes » mise en œuvre, à tout le moins au début de la crise, par la chancelière Merkel et certains autres pays³. Tous ces facteurs eurent pour effet que l'arrivée des réfugiés en Grèce était une étape sur leur chemin vers les pays les plus riches d'Europe centrale et du Nord, via le corridor des Balkans.

Par ailleurs, un autre élément qui dota le déplacement des réfugiés de 2015 d'une dimension internationale fut les difficultés insurmontables qui se dressèrent à sa gestion. En effet, la gravité du problème et les faiblesses structurelles de l'État grec dont l'économie était dévastée rendirent nécessaire l'internationalisation du problème. Des organismes internationaux tels que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations, ainsi que des ONG étrangères et des activistes se rendirent dans les îles grecques pour apporter leur aide. Qui plus est, l'accès des autorités centrales aux îles étant difficile, l'on mit en place une espèce de gouvernance humanitaire de la crise où le Haut Commissariat des Nations unies pour les

¹ V. C. Rozakou, « Le passage de Lesbos : crise, gouvernance humanitaire et solidarité », *Syghrona Themata*, no 130-132, 2015, pp. 13-16. (en grec); idem, « Solidarity and Humanitarism. The Blure Bouderies of Humanitarisme in Grèce », *Etnofoor, Solidarity*, volume 29 (2), 2017, p.p. 99-104., C. Baxevanis, « La chronique de la crise des réfugiés : de l'agenda de l'UE sur la migration à l'accord du 18 mai ; La Grèce », *l'Europe et le Monde*, Edition de l'Unité de Recherche pour la politique internationale et Européenne de l'Université d'Egée, 2016, Ed. Papazissi, p.p. 19-25 (en grec).

² V. E. Papataxiarchis, op.cit. n. 80.

³ V. A. Hassel, B. Wagner, La « La crise migratoire européenne : défi, menace ou opportunité », ETUI, Bilan Social de l'Union Européenne, 2016, p.p. 63-95

Réfugiés joua un rôle central, ayant entrepris de coordonner, en coopération avec les autorités municipales locales, le travail d'une multitude d'ONG. Le travail réalisé dans le cadre de cette gouvernance fut impressionnant. La Grèce gagna la sympathie du monde entier et put, ne fut-ce que provisoirement, atténuer la stigmatisation qu'elle avait subie en raison de son surendettement¹.

Les flux de réfugiés de 2015 marquèrent également profondément la société grecque et changèrent, dans une certaine mesure, la mentalité des gens et leur attitude face à l'Autre². En effet, les conditions dramatiques qui contraignirent les personnes déplacées à quitter leur pays, les graves pertes qu'elles ont subies au cours de leur déplacement, le fait que, souvent, elles ont dû être sauvées en mer : voilà autant d'éléments qui modifièrent l'attitude des citoyens grecs envers elles. L'expression de « migrant clandestin » qui était utilisée dans le passé dans le discours public fut abandonnée³. Le mode irrégulier de passage des frontières utilisé par les personnes déplacées a cessé d'être pris en compte par les autorités municipales tandis que la distinction entre migrant et réfugié devint moins marquée⁴. Le terme de réfugié domina plus ou moins pour désigner l'ensemble des voyageurs en déplacement affluant dans les îles grecques. Qui plus est, contrairement aux migrants de la période antérieure, les réfugiés de 2015 rendirent leur présence plus sensible. En outre, la Grèce n'étant pas leur destination finale, les Grecs ne les traitaient pas comme des étrangers mais comme des personnes dans le besoin. En d'autres termes, ils ressentaient de la solidarité envers elles du seul fait qu'elles étaient des êtres humains. Ainsi, le sentiment de solidarité se substitua, ne fut-ce que provisoirement, à celui de xénophobie qui, quelques années auparavant, avait dominé dans la société grecque⁵.

B. L'UE face à la crise des réfugiés : les fluctuations de la solidarité

1. Généralités

Issue des conflits au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, de la lutte géopolitique en vue de la redéfinition des sphères d'influence en Syrie et à l'Iraq ainsi que de l'entreprise d'une organisation terroriste, telle qu'ISIS, de fonder un État islamique aux frontières de la Jordanie, du Liban et de la Turquie, ce flux massif de réfugiés et de migrants vers l'Europe eut des effets dramatiques sur l'Union et les États membres. Il fut notamment à l'origine de réactions xénophobes et populistes qui affectèrent la situation politique intérieure des pays individuels, il mit à l'épreuve le traité Schengen et les règles de Dublin. En outre, il révéla les insuffisances de la politique étrangère et de la sécurité extérieure de l'Europe.

Toutefois, en novembre 2015, les attaques menées par l'organisation extrémiste ISIS à Paris confirmèrent les craintes des dirigeants européens à propos de la protection des

¹ V. E. Papataxiarchis, op.cit., n. 80

² Ibid

³ Ibid

⁴ Ibid

⁵ Ibid

frontières extérieures de l'UE et rendirent visible le risque d'entrée d'organisations terroristes en Europe par le biais des flux migratoires¹.

La Grèce, un pays surendetté dont les citoyens avaient fait preuve d'une solidarité exemplaire envers les réfugiés au cours des mois précédents se trouva, une fois de plus, dans l'œil du cyclone. Cette fois-ci, elle le fut en raison de son incapacité à appliquer des contrôles stricts aux frontières qui sont, en même temps, les frontières extérieures de l'Union. Compte tenu de cette faiblesse, des pays tels que l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne, la Suède et la France réinstaurèrent provisoirement les contrôles aux frontières intérieures². Les pays du Visegrád déployèrent des actions encore plus agressives. Ils scellèrent leurs frontières, invoquant des raisons de sécurité intérieure et de souveraineté³. Ainsi, un très grand nombre de réfugiés et de migrants fut coincé en Grèce, aggravant ainsi les effets dramatiques qu'eurent sur le pays la crise budgétaire et la crise des réfugiés. Mais, cet acte des pays du Visegrád ne créa pas de problèmes uniquement à la Grèce. Au-delà des effets dramatiques sur le pays, il toucha également profondément l'Union elle-même car elle remit en cause la construction institutionnelle, la force du droit de l'Union et l'entité politique de l'Europe.

2. L'agenda européen de 2015 en matière de migration et les premières tentatives de mise œuvre des réinstallations et des relocalisations

Au départ, l'UE considéra le drame des réfugiés avec sensibilité. Dans l'agenda européen pour la migration, présenté au mois de mai 2015, elle introduisit pour la première fois dans l'ordre juridique de l'Union les notions de réinstallation et de relocalisation interne⁴. Elle proposa ainsi des mesures immédiates et à long terme pour traiter des problèmes créés par les flux migratoires touchant les pays européens de la Méditerranée. Elle prévoit entre autres le triplement des ressources financières affectées à Frontex, la réinstallation de réfugiés et des migrants dans des pays de l'Union européenne selon des critères et des quotas spécifiques, l'activation de la situation d'urgence pour aider les États membres à faire face aux afflux soudains de migrants conformément à l'Article 78, paragraphe 3, du TFUE et le lancement, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, d'une opération en Méditerranée visant à éliminer les réseaux d'immigration clandestine et à lutter contre le terrorisme et la traite des êtres humains, conformément au droit international.

Afin de mettre en œuvre un système européen de réinstallation des réfugiés, déplacés dans des pays non-européens, la Commission adopta en juillet 2015 un programme visant à réinstaller dans une période de deux ans sur le territoire des 27 États membres, 22 504 réfugiés, désignés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Mais, malgré les efforts de l'UE, le bilan de la mise en œuvre de ce programme a été faible. En effet, fin décembre 2016, seulement 13 887 réfugiés provenant de Syrie, du Liban, de Jordanie et de Turquie avaient été réinstallés tandis que les disparités entre les

¹ V. C. Baxevanis, *La crise de réfugiés en Europe: après le "Printemps Arabe" et l'ombre de ISIS*, Foreign Affairs, The Hellenic Edition, 39, 2016, pp 97-115 ;

² V. A. Hassel, B. Wagner, «La crise migratoire: défi, menace ou opportunité», ETUI, Bilan social de l'Union européenne 2016, p.p. 63-96.

³ V. Baxevanis, *op.cit.*, n. 92; A. Hassel, B. Wagner, *op.cit.*, n. 93.

⁴ Commission européenne, FR Bruxelles, 13.5.2015 FR COM(2015) 240 final.

États membres en ce qui concerne l'accueil de ceux-ci étaient frappantes puisque les États membres d'Europe centrale et orientale rejetèrent toute réinstallation sur leur territoire¹. Le 13 juillet 2016, la Commission européenne publia une proposition de règlement pour un cadre commun de réinstallation à l'échelle de l'UE visant à « garantir aux personnes ayant besoin d'une protection internationale des voies d'entrée en Europe qui soient organisées et sûres »². La procédure en question présupposait l'adoption d'un plan annuel de réinstallation devant prévoir le nombre total maximum de personnes à réinstaller au cours de l'année suivante dans l'ensemble de l'UE. Néanmoins, la décision du nombre de personnes à réinstaller fut abandonnée aux États membres tandis que la détermination des pays tiers à partir desquels la réinstallation devrait avoir lieu fut basée sur la coopération effective des gouvernements de ceux-ci avec l'UE dans le domaine de l'asile et de la migration. Mais, faire dépendre la décision de réinstallation des réfugiés du niveau de coopération de leur pays d'accueil avec l'UE est une solution qui risque de compromettre le principe de partage équitable des responsabilités et d'octroi de protection durable aux réfugiés les plus vulnérables³.

Dans le but, d'autre part, de faire face à la pression migratoire, l'UE adopta en 2015 des mesures de relocalisation visant à permettre de répartir entre les États membres les personnes qui avaient besoin de protection internationale et qui se trouvaient déjà sur le territoire européen. Mais les négociations menées pour l'adoption de ces mesures mirent en évidence des désaccords majeurs entre États membres⁴. Or, malgré le fait que les discussions en question aboutirent en septembre 2015 à une décision commune au niveau de l'Union imposant la relocalisation obligatoire de 120 000 personnes à effectuer dans une période de deux ans après son adoption, le 2 mars 2017 seulement 13 546 relocalisations avaient été effectuées, au total, dont 3 936 au départ de l'Italie et 9 610 au départ de la Grèce. Par ailleurs, parmi les États membres, seules Malte et la Finlande étaient en bonne voie pour satisfaire à leurs obligations alors que certains pays comme la Hongrie, l'Autriche et la Pologne refusèrent de participer au programme et d'autres, comme la République tchèque, la Bulgarie et la Slovaquie, n'y participent que dans une mesure très limitée.

3. L'accord entre l'UE et la Turquie

Un autre volet de la politique de l'UE en matière d'asile et de migrations réside dans la coopération extérieure de celle-ci avec les pays de transit. L'accord entre l'Union et la Turquie, conclu le 8 mars 2016, s'inscrit dans le cadre de cette politique. Entré en vigueur le 20 mars 2016, cet accord repose sur neuf axes majeurs. Les points cruciaux de celui-ci, qui ont suscité de vives contestations⁵, concernent, d'une part, le renvoi de tous les migrants, venus depuis la Turquie sur les îles grecques à compter du 20 mars, et, d'autre

¹ V. D. Ghaliani, «L'Europe face à la crise migratoire: les droits des migrants sacrifiés sur l'autel de la sécurité?», Chapitre 3, in B. Vanhercke, S. Sabato, D. Bouget (éds), *Bilan social de l'Union Européen 2017*, ETUI, 2018, pp. 53-75.

² Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil, COM (2016) 468 final, 13 juillet 2016.

³ Ibid

⁴ Ibid

⁵ V. I. M. Borges, «EU-Turkey Agreement: Refugees, Rights and Public Polic», 18 Rutgers Race & L. Rev., 2017, p.p. 121-143; M. S. Schoenhuber, «The European Union's Refugees Deal with Turkey :A Risky alliance contrary to European Laws and Values», Houston Journal of International Law, 2018 p.p. 2-32 <http://vlex.com/vid/the-european-union-s-730537785>; C. Baxevanis 2017, op.cit. n. 80; M-D Marouda, B. Saranti, op. cit., n. 79, p. 222 et s.

part, le « mécanisme 1:1 » selon lequel tout migrant irrégulier arrivé sur les îles grecques sera renvoyé vers la Turquie. En contrepartie, un autre citoyen syrien sera réinstallé sur le territoire européen par le biais du système de réinstallation déjà en place.

Cet accord a été largement débattu par la société civile ainsi que par la doctrine. Plus précisément, plusieurs juristes en ont contesté la validité en invoquant le fait qu'il a été signé par le Conseil de l'UE avec un État tiers sans l'accord préalable du Parlement européen. Le Tribunal de l'UE (TUE) fournit une réponse à cette question. Saisi d'un recours en annulation, il déclara ce dernier irrecevable au motif que la décision de conclure l'accord avait été prise par les États membres et non par le Conseil européen.

Les réactions contre l'accord ont leurs origines dans les doutes sérieux qui ont été exprimés au fil du temps sur la question de savoir si la Turquie peut être qualifiée de « pays tiers sûr ». En effet, d'une part, sa législation a enfreint à maintes reprises l'article 33, paragraphe 1, de la Convention de Genève ainsi que l'article 3 de la CEDH qui consacre le principe de non-refoulement. Et, d'autre part, le pays a une longue tradition de maltraitance des dissidents politiques et des minorités religieuses et ethniques qui explique le grand nombre de condamnations qui ont été prononcées à son encontre par la CEDH¹.

Cependant, la principale cause qui explique la réaction véhémente contre l'accord se trouve dans le fait qu'il permet aux dirigeants des pays européens de transférer leur part de responsabilité en matière de réfugiés et de migrants à des pays tiers tels que la Turquie. Mais ce transfert ne constitue pas une réponse crédible à la crise des réfugiés, car il s'oppose aux principes européens de solidarité et de partage équitable des responsabilités qui sont prévus par les Traités fondateurs, et notamment par l'article 80 TFUE².

4. La réforme du règlement Dublin III : vers un régime moins protecteur, attaché au principe « premier pays d'entrée=pays responsable de l'examen de la demande d'asile »

Le 4 mai 2016, la Commission européenne a présenté ses propositions de réforme du régime d'asile européen commun, en créant un système de répartition des demandes d'asile entre les États membres « plus équitable, plus efficace et plus durable ».

Le projet s'articule autour de trois objectifs : renforcer la capacité du système « Dublin » à déterminer de façon plus efficace un seul État membre responsable de l'examen des demandes d'asile, garantir un meilleur partage des responsabilités entre les États membres et, enfin, lutter contre les abus et empêcher les « mouvements secondaires » des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne en leur retirant les avantages matériels liés à l'accueil³.

En prévoyant, dans la version rénovée de l'article 6, que déposer une demande de protection internationale n'implique pas le droit du demandeur de choisir l'État membre qui sera responsable d'examiner la demande, le nouveau projet de règlement de Dublin

¹ V. V. C. Baxevanis, op. cit, n. 80.

² V. C. Baxevanis, op. cit, n. 80.

³ V. M.-S. Vachet, « Proposition de refonte du règlement « Dublin » : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 2018, mis en ligne le 05 janvier 2018, consulté le 09 novembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3382> ; DOI : 10.4000/revdh.3382 ; M. Tissier-Raffin, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 2015 mis en ligne le 16 novembre 2015, consulté le 09 octobre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1519> ; DOI : 10.4000/revdh.1519],

introduit une nouvelle obligation pour les demandeurs d'asile. Il les engage plus précisément à présenter leur demande dans l'État membre de première entrée en cas de séjour irrégulier ou dans l'État membre de séjour en cas de séjour régulier et de soumettre, le plus rapidement possible, tous les éléments et toutes les informations pertinentes qui permettent de déterminer l'État membre responsable de leur demande.

D'autre part, la détermination de l'État membre responsable d'examiner la demande d'asile est strictement encadrée dans le nouveau projet. En effet, celui-ci prévoit que les critères de détermination ne peuvent être utilisés qu'une seule fois. Or, une fois identifié comme responsable d'examiner la demande de l'individu, l'État membre concerné le demeure en principe définitivement, même au-delà du délai d'expiration d'une décision de transfert qui permet, selon le régime actuel, à l'État membre sur le territoire duquel se trouve le demandeur d'asile d'examiner sa demande malgré l'expiration du délai de six mois.

Cette nouvelle limitation qui reconnaît un seul État membre responsable d'examiner la demande d'asile en combinaison avec le maintien du principe traditionnel du système de Dublin, qui considère en priorité comme État responsable celui de la première entrée du demandeur, empêchent celui-ci de contribuer de façon décisive à une atténuation des problèmes graves auxquels sont quotidiennement confrontés dans le domaine de l'asile et des migrations les pays européens qui, comme la Grèce et l'Italie, se trouvent à la périphérie de l'Europe. Ce n'est qu'en cas d'afflux très important de demandeurs d'asile que le nouveau projet de règlement prévoit la mise en place d'un mécanisme correcteur de quotas de répartition, afin de soulager les États concernés¹. Le projet semble ainsi, une fois de plus, s'éloigner des principes et des valeurs de solidarité et de partage des responsabilités entre les États membres. C'est donc pour cette raison qu'il a fait l'objet de sévères critiques par un grand nombre d'auteurs et d'hommes politiques qui ont proposé d'autres solutions et mesures au problème d'asile et des migrations en Europe².

IV. Conclusions et propositions

Les mesures proposées au cours des dernières années en Europe en vue de la gestion efficace et équitable des flux de migrants et de réfugiés s'appuient sur les principes de la solidarité et de la sécurité. Elles visent à introduire des réformes dans les domaines suivants : un premier objectif des mesures proposées consiste en la révision des dispositions du règlement Dublin III qui prévoient que les demandes d'asile sont examinées dans le pays de première entrée et exigent que le demandeur d'asile soit renvoyé vers ce dernier, s'il s'est rendu dans un autre pays de l'UE. La solidarité envers les pays qui subissent des pressions majeures de flux migratoires et l'établissement, notamment, d'un dispositif introduisant la répartition proportionnelle et équitable obligatoire des réfugiés reconnus et des demandeurs d'asile au sein de l'UE sont également d'importantes mesures de réforme. En tant que condition nécessaire à l'approche équitable et efficace de la question des réfugiés et des migrants en Europe, nombreux sont les juristes qui ont proposé les mesures suivantes : l'établissement de l'Asile européen de sorte que les étrangers qui demandent l'asile auprès de l'UE soient répartis de façon proportionnelle entre les États membres, la préservation de la liberté de

¹ Article 34 du Projet de réforme du règlement Dublin III

² V. V. M.-S. Vachet, op.cit n. 103; M. Tissier-Raffin, op.cit, n. 103; C. Baxevanis, « L'Union européenne dans une situation d'urgence concernant les réfugiés: 10 + 1 propositions sur l'immigration », *Diethnis kai Evropiki Politiki*, 34-35 2015, p.p. 95-98 (en grec)

déplacement des réfugiés et des migrants au sein de l'UE, la création d'un dispositif de rapatriement des migrants économiques irréguliers, en collaboration avec l'Organisation internationale des migrations, et le renforcement de Frontex qui serait convertie en système commun de police maritime et en service européen de protection des frontières. Il est cependant nécessaire de relever que toutes ces mesures risquent de dégénérer si elles ne sont pas combinées à des politiques européennes qui viseraient à traiter les causes plus profondes de la crise des réfugiés et à apporter une aide au développement des pays d'origine des migrants et des réfugiés, à condition bien entendu que ces pays reçoivent les citoyens qui ne sont pas acceptés au sein de l'UE. Enfin, l'établissement, par les pays touchés par des flux de migrants et de réfugiés, de plans d'action nationaux qui tiendraient compte de la législation de l'Union en matière de migration et des normes définies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la CJUE est un préalable nécessaire à une politique d'asile européenne intégrée ainsi qu'à une politique européenne efficace en matière de migration.

Toutefois, alors que les mesures proposées en vue de l'approche équitable et solidaire de la crise des réfugiés et des migrants sont précises et ciblées, les mesures correspondantes qui visent à redéfinir le principe de solidarité dans le cadre de l'UEM sont, en règle générale, particulièrement hésitantes¹. Cette réserve est due, d'une part, au fait que les États membres ne sont pas disposés à transférer à un niveau supranational des fonds substantiels et des éléments de leur souveraineté. Et, d'autre part, au fait qu'ils craignent les risques moraux qu'implique la détente de la discipline budgétaire si les États membres reçoivent une aide financière qui ne relève pas de contraintes budgétaires strictes.

En tout état de cause, l'on a soutenu que les règles budgétaires de l'UE pourraient être réformées de façon à accorder plus de flexibilité au niveau national et à créer les conditions qui permettraient d'adopter une politique budgétaire plus adaptée et plus globale, pour l'ensemble de la zone euro. Ainsi, au lieu de viser des indicateurs arbitraires fondés sur le rapport entre le déficit, la dette et le Produit intérieur national (PIN), il serait préférable que la politique budgétaire de l'UE adopte des règles visant à aligner les politiques budgétaires nationales en vue d'atteindre le plein emploi.

Au niveau national, ce but pourrait être atteint en renforçant ou en réduisant la demande afin d'atteindre une inflation tantôt supérieure et tantôt inférieure à celle visée par la BCE. L'on estime que cette politique entraînera une surévaluation ou dévaluation de la vraie parité de change. Ainsi, la situation budgétaire de chaque État membre pourra être déterminée selon la politique budgétaire d'ensemble et l'alignement adéquat des taux de change. Ainsi, les pays dont l'inflation est inférieure à celle des autres États membres seraient invités à mettre en œuvre une politique budgétaire plus extensive que celle appliquée par les pays à inflation élevée. Cette politique permettrait d'adopter des objectifs nationaux différenciés en matière d'inflation qui, toutefois, devraient viser conjointement à atteindre l'objectif des 2% exigés par la BCE.

Bien que les programmes d'assistance financière diffèrent d'un pays à l'autre, l'on a soutenu qu'une orientation keynésienne plus prononcée pourrait permettre une meilleure redistribution des fonds octroyés sous forme d'assistance financière. Ainsi, en autorisant un financement budgétaire plus important, l'on pourrait aboutir à la réduction des besoins en matière de recapitalisation des banques et de refinancement de la dette. Toute chose égale par ailleurs, moins il est imposé d'austérité sur les pays en crise économique plus légers sont les impacts négatifs de cette politique sur la vraie économie et plus leur retour aux marchés est aisé.

¹ V, entre autres, S. Theodoropoulou, op. cit. n. 14.

Parce que, enfin, les mécanismes de négociation collective présentent une capacité de coordination importante, ils peuvent œuvrer conjointement avec les politiques budgétaires afin de promouvoir de véritables taux de change et d'éviter les déséquilibres majeurs au sein de la zone euro.