



## **CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE GRECE**

### **AVIS D'INITIATIVE**

### **LE FILET SOCIAL DE SECURITE POUR LA PRESERVATION DE LA COHESION DE LA SOCIETE PROPOSITIONS ET MESURES POUR UNE POLITIQUE**

MARS 2014

EESC-2014-01747-00-00-INFO-TRA

**FR**

## En guise de préface

Depuis ces cinq dernières années, la Grèce et le peuple grec traversent des temps extrêmement rudes. L'action qui, dans le cadre du mémorandum de politique économique et financière, est appliquée en matière de finances publiques et d'économie, est totalement axée sur une stricte austérité budgétaire, la compression des dépenses sociales et la déréglementation des relations entre partenaires sociaux. Ces politiques restrictives ont eu pour effet que l'économie a plongé dans la récession, que le niveau de vie s'est dégradé dans des proportions dramatiques et que le chômage a connu une augmentation effarante.

Plus encore que la dette publique et le déficit des comptes de l'État, ce sont la pauvreté et le chômage qui constituent à présent les principaux problèmes de l'économie grecque: en effet, le dénuement et le creusement des inégalités sociales, en plus d'ébranler la cohésion de la société, affectent jusqu'à la trajectoire même de développement du pays. Je ne pense pas pécher par alarmisme en faisant observer que les évolutions dont la Grèce est le théâtre témoignent de la mutation qui transforme **un krach de l'emploi en un krach social**.

Le taux de chômage approche les 28 %, soit le niveau le plus élevé de toute la période de l'après-dictature. Et bien entendu, comme on pouvait s'y atteindre, le fléau touche principalement les moins de 25 ans, c'est-à-dire le segment le plus dynamique de la société grecque, avec un pourcentage qui frise les 60 %.

En parallèle, on enregistre une montée significative de la proportion de pauvres, puisque 34,6 % des habitants de la Grèce se trouvent confrontés à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Les coupes sombres opérées dans les revenus et la forte augmentation du chômage ont marginalisé les catégories vulnérables de citoyens, comme les jeunes, les personnes âgées, les travailleurs non qualifiés et les migrants, déclenchant ainsi des phénomènes marqués de ghettoïsation.

Les capacités de résistance de la société grecque ont manifestement atteint leur zone-limite. Il est nécessaire, de toute urgence, d'assurer un revenu minimal garanti à tous les citoyens et un encadrement intégré de protection sociale, assorti d'interventions s'adressant expressément aux catégories les plus fragiles de la société, sous peine de tomber dans des inégalités et des discriminations criantes. Une Grèce en pareil état ne peut susciter de la croissance. En conséquence, nous devons élaborer et proposer des actions pour faire face aux problèmes du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale dont souffrent de larges pans de la société grecque. Nous devons promouvoir l'État providence. Nous devons soutenir la vision d'une Grèce qui soit durable et tournée vers l'extérieur, une Grèce qui offre des emplois, une Grèce qui ait la fibre sociale. C'est seulement par cette démarche que son économie pourra améliorer sa compétitivité et surmonter les problèmes financiers qu'elle affronte aujourd'hui et que la société grecque parviendra à rétablir sa cohésion et retrouver son dynamisme.

LE PRESIDENT DU CES  
CHRISTOS POLYZOGOPOULOS

## PROCÉDURE

Le Conseil économique et social (CES) de Grèce a entrepris d'élaborer un avis d'initiative intitulé "**Le filet social de sécurité pour la préservation de la cohésion de la société: propositions et mesures pour une politique**", sur la base de l'article 4 de la loi 2232/1994, aux termes duquel "le CES peut également exprimer de sa propre initiative son opinion sur d'autres questions de politique socio-économique".

La Commission exécutive du CES a constitué un groupe de travail composé de **M<sup>me</sup> Zoï Lanara** et de **MM. Georgios Tsatiris et Ioannis Limbaios**.

**M<sup>me</sup> Zoï Lanara**, membre du CES de l'UE, a été désignée présidente du groupe de travail.

Ont pris part aux activités du groupe de travail, en qualité d'experts, **MM. Gabriel Amitsis, professeur associé au département de gestion des entreprises de l'Institut de formation technologique (TEI) d'Athènes, Athanasios Zekentes, économiste, et Dimitrios Bibas, collaborateur scientifique de la Confédération générale des professionnels, artisans et commerçants de Grèce (GSBEE)**. Pour le CES, **M<sup>me</sup> Aphroditi Makrigianni**, économiste et collaboratrice scientifique du CES, a également pris part à ces travaux et en a assuré la coordination scientifique.

Le groupe de travail a achevé ses travaux en trois réunions et la Commission exécutive a élaboré son avis à l'attention de l'Assemblée plénière lors de sa réunion du 17 février 2014.

Après avoir procédé à l'examen de la question lors de sa réunion du **21 février 2014**, l'Assemblée plénière du CES a formulé son avis n° **301**.

## 1. Observations liminaires

Le programme d'ajustement économique et structurel qui est appliqué depuis mai 2010 dans le cadre des accords de prêt que le gouvernement grec a conclus avec les représentants des créanciers du pays a eu, entre autres effets, des répercussions sociales extrêmement négatives, qui ont touché de plein fouet la cohésion sociale.

Le CES souligne que le programme d'ajustement économique et structurel détermine les choix concernant non seulement l'économie grecque mais également la politique sociale pour, au minimum, toute la décennie de 2010 à 2020 et que dans son sillage, il fait plonger l'emploi et crée un environnement qui transforme l'État social en un État dont les interventions sont de nature caritative. La base sur laquelle a été fondé l'ajustement budgétaire a consisté à augmenter la charge fiscale des catégories à revenus moyens et faibles et à baisser les salaires, les retraites et les prestations sociales, alors que dans le même temps, les biens proposés sur le marché intérieur restaient à des prix d'un niveau élevé, en raison des conditions monopolistiques qui y prévalent. En outre, le programme d'ajustement se caractérise par l'absence totale de mesures de protection sociale et de soutien à la cohésion de la société.

Le CES observe que les conditions de prêt posées à la Grèce prescrivent notamment de procéder à certaines coupes dans des secteurs essentiels en rapport avec la lutte contre la pauvreté et avec la protection sociale, comme les retraites, les services sociaux de base ou les soins médico-pharmaceutiques, ainsi qu'avec la protection élémentaire des groupes les plus sensibles, et qu'il s'en est ensuivi que les indicateurs de qualité de vie, de logement et de santé se sont détériorés et que le phénomène de la pauvreté, dont celle des enfants, s'est aggravé et étendu. En conséquence, l'application des accords d'octroi de prêt est allée de pair avec un recul prononcé des politiques de protection sociale, les ressources disponibles, à l'échelon tant central que local, ayant subi une contraction notable, avec des répercussions des plus dommageables pour les couches les plus vulnérables de la société. Pour l'instant, l'absence de protection sociale est palliée par diverses actions bénévoles et caritatives lancées en ordre dispersé, par des ONG, l'Église, des groupes de volontaires, etc.

Des rapports émanant d'institutions internationales et d'organisations caritatives (Nations unies, Oxfam, Croix-Rouge internationale, Unicef, etc.), comme aussi du Parlement européen ou du Conseil de l'Europe, ont fait le constat que d'économique, la crise en Grèce est rapidement devenue sociale et humanitaire mais aussi que les droits humains et sociaux fondamentaux y sont bafoués<sup>1</sup>. Dans l'évaluation de la Grèce à laquelle il procède dans ses conclusions annuelles pour 2013, le comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe a relevé des violations de la Charte sociale, dont une protection insuffisante des travailleurs, ainsi que le non-respect de droits des retraités et chômeurs ayant des personnes à charge, mais aussi une dégradation de l'assistance sociale et médico-pharmaceutique envers les plus démunis. L'Organisation internationale du travail (OIT) a formulé des critiques soutenues s'agissant des modifications radicales dont le régime de retraite a fait l'objet, de la mise en œuvre de la convention n° 102 et, plus généralement, du manque de dialogue social dans l'imposition ou l'application des mesures des mémorandums<sup>2</sup>.

Le CES estime que la situation dramatique dans laquelle se trouve actuellement la protection sociale oblige à reconfigurer, de manière efficace, l'ensemble de la stratégie nationale visant à lutter contre la pauvreté, la marginalisation d'un nombre toujours plus élevé de citoyens et l'exclusion sociale. Cette reconfiguration implique d'élaborer une politique sociale cohérente, assortie de mesures agissantes, qui définissent un environnement sûr pour les groupes de citoyens vulnérables, leur garantissent l'accès aux biens et services sociaux fondamentaux et les aident à intégrer ou réintégrer le marché du travail et la société.

Le CES relève qu'il est urgent de jauger l'incidence sociale du programme d'ajustement économique et structurel, afin de saisir pleinement les dégâts qu'il a infligés, à court et long terme, aux systèmes de protection sociale, et de se placer tout particulièrement, pour ce faire, sous l'angle de la lutte contre la pauvreté et de la nécessité de préserver un dialogue social digne de ce nom.

Le CES souligne qu'il s'impose d'abroger progressivement les dispositions à caractère exceptionnel qui ont démantelé la protection sociale et il demande que soient fournies, quand il y a lieu, les ressources voulues pour restaurer les modèles de protection sociale, préserver la cohésion de la société et soutenir l'effort de réduction de la pauvreté.

Il insiste avec force sur la nécessité de mener un dialogue social, au moyen d'un plan de redressement de la société, afin que les consensus à dégager au sein de celle-ci soient les plus larges possibles.

<sup>1</sup> Projet de rapport de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro (2013/2277-INI).

Projet d'avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales à l'intention de la commission des affaires économiques et monétaires sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro (2013/2277-INI).

Conseil de l'Europe, comité des droits sociaux, décision sur la recevabilité, 7 décembre 2012, réclamation 78/2012, p. 10.

Projet de rapport de Cephas Lumina, expert indépendant de l'Organisation des Nations unies sur les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels, en rapport avec sa visite du 22 au 26 avril 2013 (ce texte sera examiné lors de la 25<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, en mars 2014).

<sup>2</sup> Commission d'experts de l'OIT et 29<sup>e</sup> rapport annuel de l'OIT (2011).

**Le présent avis du CES a pour objectif de mettre en évidence la nécessité d'instaurer un cadre qui garantira une protection sociale suffisante, affrontera les retombées qui résultent, socialement parlant, de la "paupérisation" de la société grecque et formulera des propositions pour jeter les bases d'un filet de sécurité en faveur de toutes les personnes qui se trouvent dans une situation persistante de pauvreté et n'ont pas droit à des prestations de sécurité sociale au titre du régime institué.**

## 2. **Les retombées sociales de la crise: le nouveau paysage**

### 2.1 Chômage

L'économie grecque connaît sa sixième année de dépression, prise qu'elle est dans le cercle vicieux de l'austérité et de la crise, qui bouscule les objectifs budgétaires du pays et exerce un effet délétère sur les grands paramètres économiques. L'ajustement des finances publiques a des répercussions sociales fort visibles, en l'occurrence un taux de chômage qui a atteint les 28 % et touche au premier chef les jeunes et les chômeurs de longue durée. Multiplié par quatre sur les cinq dernières années, il est arrivé à un niveau de 27,8 % en octobre 2013, avec pratiquement 3,6 millions d'actifs contre 1,388 millions de chômeurs<sup>3</sup>, dont 66,8 % de longue durée, c'est-à-dire à la recherche d'un travail depuis douze mois ou plus. Par catégories, c'est chez les jeunes, de 15 à 24 ans, que l'on relève le taux le plus élevé, 57,9 %, qui place la Grèce en tête de peloton, parmi tous les pays de l'UE, pour le chômage des jeunes, ainsi que chez les femmes jeunes (32,1 %). En outre, les groupes les plus vulnérables, qu'il s'agisse des chômeurs de longue durée, des femmes, des travailleurs migrants, des familles monoparentales ou nombreuses et des personnes handicapées, ont été lourdement touchées et présentent des pourcentages de chômeurs plus élevés que la moyenne nationale.

Le chômage a des effets particulièrement sévères pour la pérennité des régimes de protection sociale et de retraite.

### 2.2 Pauvreté, pauvreté infantile, risque de pauvreté et d'exclusion sociale

Le CES voit dans la pauvreté une violation des droits de l'homme, d'où l'urgence d'intensifier les efforts déployés pour atteindre les objectifs définis dans l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

---

<sup>3</sup>

Contre 7,3 % en mai 2008, avec près de 357 000 chômeurs pour un peu moins de 4,6 millions d'actifs.

Dans la littérature scientifique internationale, la pauvreté est qualifiée d'"absolue" ou de "relative"<sup>4</sup>. Selon la définition d'Eurostat, l'existence d'une pauvreté relative est établie dès lors qu'un revenu se situe à 60 % de la moyenne. Dans ses avis antérieurs, le CES a souligné que la pauvreté constitue un phénomène à multiples facettes, qui réunit des facteurs quantitatifs (des ressources financières insuffisantes pour couvrir les besoins essentiels) mais également qualitatifs (l'incapacité à accéder aux politiques sociales et aux perspectives professionnelles de base).

Se plaçant dans cette perspective, le CES relève avec insistance que suivant les dernières données statistiques officielles qui sont disponibles, pour l'année 2012, le pourcentage de la population qui est confrontée à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a atteint 34,6 %, contre 28,1 % en 2008. Celui des personnes qui se trouvent sous le seuil de pauvreté hors transferts sociaux est passé de 23,3 % en 2008, avant le début de la crise, à 26,8 %, tandis que ce chiffre après lesdits transferts sociaux est monté de 20,1 % en 2008 à 23,1%<sup>5</sup>. Pour ce qui est des catégories au sein de la population, les taux de pauvreté les plus élevés s'observent dans les familles monoparentales dont un membre est dépendant (66 %), ainsi que chez les femmes (23,6 %, contre 22,5 % pour les hommes), les jeunes de la tranche 18 à 24 ans (33,1 %) et les personnes à faible niveau d'instruction (28,7 %). Bien plus rude encore est la réalité qui se cache derrière ces statistiques, dans la mesure où la baisse du PIB par habitant ayant également entraîné celle du seuil de pauvreté, des personnes qui, récemment encore, étaient rangées parmi les pauvres ne sont désormais plus considérées comme vivant dans des conditions de pauvreté.

Le CESE fait part de sa vive inquiétude face à l'augmentation du nombre d'enfants en bas âge qui vivent dans des conditions de pauvreté, les effectifs de cette catégorie ayant doublé, selon un rapport de l'Unicef<sup>6</sup>, tandis que la subsistance précaire, la criminalité et la délinquance des jeunes connaissent une augmentation constante. Le pourcentage de ménages avec enfants qui déclarent ne pas pouvoir les nourrir convenablement a grimpé à 44,3 % en 2011, alors qu'il était de 21,6 % en 2010, tandis que 16,4 % des mineurs (322 000 enfants) vivent dans des familles soumises à une "privation matérielle grave" et apparaissent plus vulnérables au risque d'exclusion sociale. Ces chiffres placent la Grèce en cinquième position dans l'UE et sont les plus élevés de la zone euro, avec un écart aussi important que 7,4 % par rapport à la moyenne de ces États, tandis que le médiateur de l'enfant estime qu'il y a plus de 100 000 mineurs qui travaillent dans le pays. Dans le même temps, il apparaît que les familles à

<sup>4</sup> La pauvreté "absolue" compromet la survie de l'être humain et se réfère à la privation des biens fondamentaux de première nécessité, par exemple, à des situations où les personnes meurent de faim, souffrent de malnutrition intense ou sont sans eau potable, abri, vêtements ou médicaments. La Banque mondiale a défini comme seuil de la "pauvreté absolue" l'obligation de devoir survivre avec moins de 1 dollar par jour. La pauvreté "relative", quant à elle, porte sur la capacité des personnes vivant dans une société donnée à satisfaire les besoins apparaissant sur une période de temps donnée et concerne les ménages dont le niveau de vie présente un écart important par rapport à celui de ladite société à laquelle ils appartiennent, de sorte qu'elles s'en trouvent empêchées de prendre part aux activités quotidiennes habituelles.

<sup>5</sup> Au niveau de l'UE, les pourcentages correspondants sont nettement plus faibles. Dans ses 27 États membres, la fraction de la population qui est exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale se monte à 24,8 %, contre 23,7 % au début de la crise, en 2008. La proportion d'habitants sous le seuil de pauvreté avant transferts sociaux a atteint 25,9% en 2012, alors qu'elle était de 25,3 % en 2008, quand la crise a débuté, tandis qu'après transferts sociaux, elle s'est établie à 16,9 %, venant de 16,5 % en 2008. L'écart important entre les chiffres avant et après lesdits transferts sociaux résulte, dans une certaine mesure, de l'instauration d'un revenu minimal garanti (Eurostat 2012).

<sup>6</sup> "Η κατάσταση των παιδιών στην Ελλάδα 2013" ("La situation des enfants en Grèce en 2013"), Unicef, en collaboration avec l'Université d'Athènes ([www.unicef.gr/pdfs/Children-in-Greece-2013.pdf](http://www.unicef.gr/pdfs/Children-in-Greece-2013.pdf)).

faibles revenus adoptent des habitudes nocives pour la santé de leurs membres et sont contraintes de rogner sur d'autres besoins de leurs enfants, accentuant ainsi les inégalités dont ils souffrent, par exemple en rapport avec leur éducation, (participation à des excursions pédagogiques, achat d'articles de papeterie ou de matériel de dessin, etc.<sup>7</sup>).

Comme il était prévisible, les familles nombreuses sont confrontées elles aussi à un risque accru de pauvreté, lequel a notamment des répercussions importantes sur le problème de démographie qui affecte la Grèce. Les données de l'office de statistiques ElStat pour 2012 ont indiqué que les naissances ont atteint leur plus bas niveau depuis 1921, à savoir 100 371, dont 15 420 d'étrangers, les Grecques n'ayant mis au monde de 84 851 enfants; ce chiffre représente une diminution de 5,69 % par rapport à 2011 et est inférieur à celui des décès, alors que la population est constituée pour 20 % de personnes âgées de plus de 65 ans.

Entre 2009 et aujourd'hui, tous les indicateurs démographique, tels que les taux de vieillissement ou de dépendance du troisième âge ont connu une détérioration soudaine, confirmant que le problème démographique de la Grèce et l'inversion de sa pyramide des âges prennent une ampleur incontrôlable, qui menace le développement économique et la cohésion sociale, le système de sécurité sociale, l'éducation, la vie en zone rurale, etc.

### 2.3 Travailleurs pauvres – nouvelles formes de pauvreté

Le CESE souligne que détenir un emploi ne suffit pas toujours à prémunir contre le risque de pauvreté. Le cadre dans lequel s'inscrit cette pauvreté "au travail" est déterminé par des facteurs tels que la structure familiale (avec deux ou trois membres, voire davantage, dépendant d'un seul travailleur), la précarité du travail, la faiblesse des niveaux salariaux ou celle des bénéfices des professions indépendantes. En Grèce, ce péril concerne 15,1 % des travailleurs et le pourcentage explose, à 45,8 %, dans le cas des chômeurs. Indépendamment des menaces qui ont pesé sur les termes réels des rétributions les plus faibles durant les deux années 2010 et 2011, le phénomène des travailleurs pauvres s'est encore aggravé en février 2012, dans le contexte de la mise en œuvre du deuxième mémorandum, qui a imposé aux rémunérations les plus basses une réduction nominale d'une ampleur inouïe jusqu'alors, de 22 % pour le salaire minimum et journalier et même de 32 % pour les jeunes de moins de 25 ans, et qui a instauré les dispositions sur la prorogation automatique des conventions collectives, en conséquence de quoi le salaire minimum a cessé d'être un outil de protection des moins bien rémunérés pour se muer en levier de paupérisation des travailleurs. Chez les pensionnés, le taux de pauvreté s'élève à 14,3 %.

Le taux de privation matérielle, c'est-à-dire le pourcentage de ménages incapables de couvrir au moins trois des neuf besoins fondamentaux, s'est monté à 33,7 % en 2012, contre 21,8 % en 2008. En ce qui concerne l'écart (ampleur) de pauvreté, traduisant la distance qui sépare les pauvres du seuil de

---

<sup>7</sup>

Ibid.

pauvreté, ils étaient un sur deux, en 2011, à avoir un revenu mensuel équivalent disponible qui était inférieur à 334 euros<sup>8</sup>.

Parallèlement, la crise a mis en évidence de nouvelles formes de pauvreté, comme le sans-abrisme, la précarité énergétique, l'exclusion financière, qui est l'impossibilité d'accéder à des services bancaires de base et au crédit, ou encore le surendettement des ménages, les femmes étant davantage exposées aux risques sociaux que les hommes. Par ailleurs, les catégories les plus sensibles au sein de la population, comme le troisième âge, en particulier les très âgés et les femmes, les ménages qui ont beaucoup d'enfants, les personnes handicapées, celles qui souffrent de maladies chroniques rares, les familles monoparentales, celles qui ont de faibles revenus, les immigrants et certaines minorités nationales, tels que les Roms, sont touchées de manière disproportionnée par toutes sortes de formes de privations.

#### 2.4 Creusement des inégalités et dégradation du niveau de vie

Le CES se dit extrêmement inquiet face à la dégradation qui affecte le niveau de vie de l'ensemble des citoyens et dont témoigne la modification du modèle de consommation<sup>9</sup>. Selon les éléments fournis par l'office de statistiques ElStat, les dépenses mensuelles moyennes des ménages se sont établies à 1 637,10 euros en 2012, soit un recul de 10,2 % par rapport à 2011. Sur ce même laps de temps, des années 2011 et 2012, on relève une mutation dans ledit modèle de consommation et, plus précisément, un glissement, en pourcentage du budget familial, des dépenses de consommation vers celles de logement, d'alimentation et de santé<sup>10</sup>.

Pour ce qui est des inégalités dans la distribution des revenus, la Grèce est parvenue en 2012 à la deuxième place dans l'UE, après l'Espagne<sup>11</sup>. Le coefficient de Gini<sup>12</sup> pour la mesure des disparités est passé de 0,335 en 2010 à 0,343 en 2011. Sur la même période, l'indice qui traduit le rapport du segment le plus riche de la population par rapport au plus pauvre s'est accru lui aussi: les revenus des

---

<sup>8</sup> Observatoire des évolutions économique et sociales, INE GSEE (base de recherche Eurostat 2012, concernant les revenus des ménages en 2011).

<sup>9</sup> Enquête sur le budget des ménages, 2012.

<sup>10</sup> Par rapport à l'enquête précédente (2011), on relève que les baisses de dépenses majeures, en prix courants, concernent l'habillement (-15,3 %), les biens et services divers (-15,3 %), les hôtels, cafés et restaurants (-15,1 %), les loisirs et la culture (-15,0 %), les biens durables (-13,7 %), les transports (-12,6 %), l'éducation (-10,0 %) et la santé (-8,6 %). Des diminutions moins importantes sont observées dans les dépenses pour les denrées alimentaires (-7,5 %), les communications (-7,5 %), les vins et spiritueux et le tabac (-5,7 %), ainsi que le logement (-1,3 %). Ces données apparaissent sous un jour encore moins favorable si l'on considère que la dépense mensuelle a baissé et qu'il a fallu attendre 2013 pour que le processus de dévaluation interne se traduise, en ce qui concerne le marché intérieur, par un mouvement déflationniste, d'ampleur limitée (-1,7 %) et qui avait été précédé d'une hausse de l'inflation atteignant au total 9 %, entre 2009 et 2012.

<sup>11</sup> L'UE n'a pas connu de changement significatif pour ce qui est des inégalités dans la répartition des revenus. En 2012, les 20 % de la population dont les revenus sont les plus élevés ont disposé de l'équivalent de 5,1 fois ceux des 20 % pour lesquels ils sont les plus faibles, contre 5 fois en 2008.

<sup>12</sup> Les inégalités de répartition des revenus sont également confirmées par un indice complémentaire, celui du coefficient de Gini, qui montre le degré de disparité dans la distribution de revenus et peut varier de 0 %, dans le cas d'une égalité absolue, où chacun perçoit exactement le même revenu, à 100 %, pour une distribution totalement inégale, avec un seul et même individu accaparant la totalité du revenu national. Pour la Grèce, sa valeur est passée de 33,4 % en 2008 à 34,3 % en 2012.

20 % des habitants pour lesquels ils sont les plus élevés représentent 6,6 fois ceux des 20 % les plus démunis, alors que cette proportion n'atteignait que 5,9 fois en 2008<sup>13</sup>.

### 3. L'expérience européenne pour l'élaboration de politique de protection sociale en faveur des groupes vulnérables

La Charte des droits fondamentaux de l'UE (2000), qui revêt un caractère juridiquement contraignant en tant que partie intégrante du nouveau traité de réforme, dispose, en son article premier, que "la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée" et, en son article 34, que "l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes". La recommandation du Conseil 92/441/CEE<sup>14</sup> appelle quant à elle les États membres à reconnaître le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes et prévisibles, à adapter en conséquence leur système de protection sociale et à fixer des critères d'application communs, sans que soit défini un seuil minimum au niveau de l'UE.

La décision proclamant 2010 "année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale"<sup>15</sup> fait notamment observer que l'une des priorités essentielles des États membres de l'UE réside dans la lutte contre la pauvreté touchant les enfants, y compris la transmission intergénérationnelle de la pauvreté ainsi que la pauvreté familiale, avec une attention particulière pour les familles nombreuses, les familles monoparentales et les familles assumant la charge d'un parent dépendant, ainsi que la pauvreté vécue par les enfants dans les institutions.

Malheureusement, les actions qui ont été menées en Grèce dans le cadre ainsi assigné à l'Année européenne n'ont pas été suffisamment axées sur les priorités que l'on vient d'énoncer, de sorte que le financement des initiatives retenues pour être réalisées dans le pays n'a pas débouché sur des avancées significatives.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue un des objectifs fondamentaux de la stratégie Europe 2020<sup>16</sup>, qui a innové en fixant un objectif quantitatif en la matière, en l'occurrence réduire d'au moins 20 millions, d'ici 2020, le nombre de personnes affectées par ces maux, en se basant à cet égard sur la combinaison de trois indicateurs, à savoir le risque de pauvreté, défini comme le pourcentage de la population dont le revenu par tête se situe sous la barre des 60 % du revenu national moyen, la privation matérielle grave, c'est-à-dire les personnes qui souffrent d'un manque de

<sup>13</sup> Les inégalités de répartition des revenus sont également confirmées par un indice complémentaire, celui du coefficient de Gini, qui montre le degré de disparité dans la distribution de revenus et peut varier de 0 %, dans le cas d'une égalité absolue, où chacun perçoit exactement le même revenu, à 100 %, pour une distribution totalement inégale, avec un seul et même individu accaparant la totalité du revenu national. Pour la Grèce, sa valeur est passée de 33,4 % en 2008 à 34,3 % en 2012.

<sup>14</sup> Recommandation du Conseil 92/441/CEE portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale.

<sup>15</sup> [http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st03/st03645\\_fr08.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st03/st03645_fr08.pdf).

<sup>16</sup> Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive – COM(2010) 2020 final, Bruxelles, 3 mars 2010.

ressources, déterminé par rapport à un panier de biens prédéfini, et la très basse intensité en travail, concernant celles qui vivent dans des ménages de chômeurs<sup>17</sup>.

La première des grandes conclusions qui découlent de l'analyse des différents modèles européens de protection sociale est que les régimes d'aide sociale constituent un sous-système relativement autonome, qui n'a pas pour objectif de compenser la perte ou la diminution des revenus tirés du processus productif, comme c'est le cas des dispositifs publics de sécurité sociale<sup>18</sup>, mais s'attache plutôt à prévenir les situations de détresse et à y faire face.

La deuxième conclusion essentielle est que les politiques de soutien aux catégories vulnérables que mènent les États membres sont également fondées, entre autres considérations, sur le recours à des systèmes généraux de revenu minimal pour chaque individu non assuré qui se trouve dans le besoin. Le revenu minimal garanti<sup>19</sup> (RMG) constitue une aide au revenu qui ne découle pas du versement de cotisations et fournit un filet de sécurité à quiconque ne peut être assisté par les prestations de la sécurité sociale<sup>20</sup>. Bouée de sauvetage contre le besoin, le RMG est lié de manière indissoluble au droit de mener une vie digne que possède, lui et les personnes dont il a la charge, tout homme dépourvu d'un quelconque autre soutien au revenu<sup>21</sup>. Les dispositifs de RMG atténuent le caractère passif des politiques allocatives de l'État social, en ce qu'ils visent à couvrir les lacunes du régime classique d'aide sociale, puisqu'à l'octroi d'allocations, il associe des mesures complémentaires d'intégration sociale.

On relèvera que depuis la fin des années 1990, ont été mis en avant des processus modifiant le profil des ayants droit. Désormais, ce sont des isolés sans ressources, des familles monoparentales et des chômeurs jeunes qui constituent, en pourcentage, les principaux contingents de bénéficiaires du revenu minimal, cette évolution tenant ainsi compte des nouvelles dimensions de l'exclusion sociale, qui ne sont pas gérées de manière adéquate par le marché de l'emploi, les réseaux familiaux informels et l'action caritative organisée. En parallèle, des efforts sont faits pour étendre le champ d'application des programmes, en ce qui concerne les personnes concernées, à toutes celles qui séjournent légalement sur le territoire de chaque État, ainsi que pour renforcer ou améliorer les possibilités d'accès aux allocations de revenu, par le soutien apporté aux mécanismes qui informent les allocataires potentiels sur leurs droits, grâce à des structures spécifiques à l'échelon régional et local.

---

<sup>17</sup> Combinés, ces trois indicateurs définissent un groupe cible général de personnes "menacées par la pauvreté et l'exclusion", impliquant que quiconque répond à l'un de ces critères, quel qu'il soit, ressortit à cette catégorie et n'y est repris qu'une et une seule fois.

<sup>18</sup> Le régime de sécurité social entend couvrir les risques classiques que courent les travailleurs et les membres de leur famille bénéficiant de sa couverture, en leur octroyant des prestations et des services qui compensent la réduction ou la perte d'un revenu du travail.

<sup>19</sup> Le revenu minimal ne doit pas être confondu avec le salaire minimum, qui est fixé à l'issue de négociations collectives ou par la voie législative.

<sup>20</sup> Les autres politiques sont: a) le revenu minimal garanti généralisé, qui consiste à octroyer à tout citoyen adulte, quelle que soit sa situation financière ou sociale et qu'il dispose ou non d'un travail, une seule et même somme prédéfinie, qui lui est versée à intervalles réguliers, b) l'impôt négatif sur le revenu, qui repose sur le concept de taux d'imposition marginal.

<sup>21</sup> Frazer, Hugh & Eric Marlier. 2009. Income Schemes Across EU Member States ("Les dispositifs de revenu minimal dans les différents États membres de l'UE"), rapport de synthèse, Réseau européen des experts indépendants dans le domaine de l'inclusion sociale, Commission européenne, direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances.

Enfin, il convient de signaler que dans certains systèmes nationaux, les prestations de revenu minimal assurent également une fonction complémentaire avec des actions qui visent à insérer ou réinsérer leurs bénéficiaires sur le marché de l'emploi, de manière à réduire progressivement leur dépendance à l'assistance fournie par la collectivité. Il est clair qu'en tout état de cause, **le revenu minimal garanti constitue une véritable allocation d'aide sociale, qui ne se confond pas avec d'autres primes ou concours relevant d'un régime d'assurance, comme la pension nationale, l'indemnité classique de chômage, les subventions spécifiques, non liées à des contributions, pour les retraités, ou encore les pensions d'invalidité.**

#### 4. Le cadre institutionnel et les politiques de protection sociale en Grèce

Le déploiement institutionnel des politiques sociales est en lien direct avec la protection des droits des personnes qui se trouvent en situation de besoin (catégories de population vulnérables). L'intervention positive de l'État pour couvrir les besoins de ces personnes a été enclenchée par l'instauration du droit social à des allocations financières, des secours en nature et des prestations de soins.

L'examen du cadre institutionnel existant en Grèce montre que le droit individuel à l'aide sociale s'inscrit et se meut dans le champ de l'ordre juridique national, étant donné que des dispositions concrètes qui peuvent en constituer les axes se trouvent contenues dans la Constitution en vigueur<sup>22</sup>.

La législation commune précise ces orientations, en entreprenant de définir les conditions essentielles de l'exercice dudit droit. Dans le même temps, on relève des situations où il est réglementé par des mécanismes relevant d'organisations internationales, qui ont été incorporés dans l'ordre juridique interne et, par conséquent, prévalent sur toute prescription opposée figurant dans un texte législatif, comme dans le cas de la loi de ratification de la convention internationale des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (loi 4074/2012).

Plus spécifiquement, le système grec de protection sociale prévoit un ensemble élaboré d'interventions qui visent:

- à prévenir le danger d'exclusion (éducation préscolaire obligatoire, prévention de la violence à l'école, lutte contre le décrochage scolaire, vaccinations préventives, réduction ou exemption des paiements dus au titre de droits ou d'impôts spécifiques, intégration des migrants, combat contre les discriminations),
- à combler les besoins vitaux, par des aides en nature, ainsi que ceux concernant le logement,
- à assurer les soins médico-pharmaceutiques nécessaires,

---

<sup>22</sup>

Sanctionnant le droit individuel à bénéficier de la protection sociale mais aussi celui des personnes sans ressources à avoir la garantie d'être protégées, la Constitution de 1975 dispose, dans son article 21, paragraphe 3, que "l'État veille à la santé des citoyens et prend des mesures spéciales pour la protection des jeunes, des personnes âgées et de celles qui sont handicapées, ainsi que pour l'aide à celles qui sont sans ressources". Cette disposition constitutionnelle reconnaît un droit social concret qui a pour objet de garantir l'accès aux biens vitaux fondamentaux. Le droit des personnes sans ressources à disposer des moyens suffisants pour qu'une existence digne leur soit assurée, ainsi que tous ceux de nature sociale qui sont consacrés par la Constitution grecque ne peuvent cependant pas être traduits en un concept qui permettrait de fonder des recours concrets des citoyens contre l'État.

- à conforter les revenus des pauvres et des personnes handicapées qui ne sont pas aptes ou disponibles pour occuper un emploi, ainsi que ceux des chômeurs, par des allocations de nature non contributive,
- à encourager l'emploi des catégories vulnérables et des allocataires sociaux,
- à faire droit aux nécessités sociales en donnant accès à des services de soins de qualité,
- à assurer la protection des droits par l'octroi d'une assistance juridique gratuite,
- à protéger les ménages endettés.

#### 4.1 Contenu des interventions existantes

Du point de vue du contenu, les interventions existantes se répartissent en cinq grandes catégories:

(a) **des programmes de subventions, régulières ou ponctuelles, pour les individus ou les familles dépourvus de ressources suffisantes ou présentant des besoins accrus:** i) des programmes de revenu minimal garanti général<sup>23</sup>, ii) des programmes catégoriels de primes d'aide<sup>24</sup>, iii) des programmes de primes d'aide aux chômeurs, à des fins d'assistance, iv) des programmes de prise en charge publique<sup>25</sup>, v) des programmes d'abattements fiscaux<sup>26</sup> et vi) des allocations globales à la population,

(b) **des programmes de services sociaux** pour des catégories spécifiques, à l'intention des enfants et des jeunes, ainsi que des personnes handicapées, âgées ou confrontées à un risque élevé de marginalisation sociale comme les sans-abri, les femmes maltraitées, les ex-détenus, les réfugiés, les migrants, les Roms, etc.,

(c) des **programmes de soins médico-pharmaceutiques** pour les pauvres non couverts par la sécurité sociale et pour les chômeurs qui ont épuisé leurs droits à des indemnités classiques de chômage ou ne peuvent y prétendre,

(d) des **programmes d'accès aux biens essentiels**,

(e) des **programmes d'accès aux services**.

**La facilitation de l'accès à l'enseignement supérieur pour les enfants de familles nombreuses** et la suppression des possibilités de réinscription ont posé de nombreux problèmes à ces mêmes familles, qui sont souvent incapables de couvrir les frais de leurs jeunes qui ont été admis dans ces établissements d'enseignement et sont loin de leur lieu de résidence. Lorsque sur la base des mêmes

<sup>23</sup> Moyennant vérification des sources de revenus et du patrimoine, ces programmes octroient des ressources à toute personne en situation de besoin.

<sup>24</sup> Moyennant vérification des sources de revenus et du patrimoine (hors pensions d'invalidité), ces programmes octroient des ressources à certaines catégories de la population pour la couverture de besoins précis.

<sup>25</sup> Ces programmes octroient ponctuellement des allocations à des individus ou des familles qui ont été frappés par des catastrophes naturelles ou sont dans l'impossibilité de s'assurer des conditions de subsistance dignes en raison d'événements exceptionnels.

<sup>26</sup> Moyennant vérification du patrimoine et des sources de revenus, ces abattements sont octroyés à certaines catégories de familles.

critères que les autres étudiants, ils auront été admis dans ces écoles pratiquant des examens d'entrée à l'échelle de toute la Grèce, il conviendra qu'ils puissent se réinscrire dans d'autres, plus proches de leur lieu de résidence permanente.

#### 4.2 Les acteurs majeurs du système d'aide sociale

Au niveau de l'administration centrale, les grands acteurs responsables d'organiser et faire fonctionner le système d'aide sociale sont essentiellement le ministère du travail, de la sécurité sociale et de l'aide sociale<sup>27</sup>, celui de la santé<sup>28</sup>, celui de l'économie, qui finance des actions de protection sociale pour des familles à faibles revenus, et celui du développement rural et de l'alimentation, qui met œuvre des programmes de distribution gratuite de vivres aux personnes démunies. Par le truchement du secrétariat général à la population et à la cohésion sociale, le ministère de l'intérieur exerce quant à lui des compétences concernant la conception<sup>29</sup> et la coordination<sup>30</sup> des politiques publiques dans le domaine de l'intégration sociale des migrants.

Les communes assument elles aussi d'importantes attributions en matière d'assistance, en vertu de la législation sur les organismes de l'autonomie locale (lois 2218/1994, 3463/2006 et 3852/2010) ou de dispositions de textes de loi spécifiques (2646/1998, 4071/2012). Un examen des compétences concernées amènent à conclure que les collectivités locales sont habilitées à développer des actions pour allouer des indemnités en soutien aux groupes de population vulnérables<sup>31</sup>. Un champ d'intervention élargi leur est ainsi ouvert, s'agissant d'exercer des politiques d'aide sociale qui, dans la plupart des pays de la zone européenne, font partie depuis des décennies du périmètre institutionnel et opérationnel des régimes nationaux actifs dans ce domaine. On soulignera cependant que les compétences dont les organes de l'autonomie locale disposent en la matière sont strictement limitées aux conditions locales, c'est-à-dire à des facteurs relatifs aux circonstances qui, sur place, sont propres à chaque collectivité et n'ont pas d'incidence sur le reste du pays ou, d'une manière plus générale, sur les intérêts nationaux, tant et si bien que leurs interventions ne peuvent empiéter sur les questions où

---

<sup>27</sup> L'article 9, paragraphe 5, de la loi 4052/2012 étend les compétences du ministère du travail, de la sécurité sociale et de l'aide sociale, en disposant que "le secrétariat général à l'aide sociale est transféré du ministère de la santé et de la solidarité sociale à celui du travail et de la sécurité sociale", tandis que son article 33 prévoit que "par décret présidentiel sur proposition des ministres de la santé et de la solidarité sociale, d'une part, et du travail et de la sécurité sociale, d'autre part, il sera procédé au changement de nom des ministères, au rattachement aux directions générales et départements du ministère de la santé et de la solidarité sociale des structures d'une nature liée avec l'aide sociale, les hôpitaux et les cliniques, ainsi qu'au règlement de toute autre question afférente".

<sup>28</sup> Au 1<sup>er</sup> juillet 2012, le ministère de la santé et de la solidarité sociale a cessé d'exercer les compétences de conception et de coordination des politiques publiques d'aide sociale, ces attributions ayant été transférées au ministère de la santé et de la sécurité sociale. Il a toutefois conservé des responsabilités subsidiaires dans les domaines suivants: a) la construction des structures d'une nature liée avec l'aide sociale, les hôpitaux et les cliniques et l'exercice de la tutelle afférente, b) la construction des unités de services sociaux qui ont été installées comme parties intégrantes dans des hôpitaux et l'exercice de la tutelle afférente, c) l'exercice de la tutelle sur le corps des inspecteurs de la santé et de l'aide sociale.

<sup>29</sup> Voir les dispositions du décret présidentiel 96/2010.

<sup>30</sup> Voir l'article 3, paragraphes 1 et 2, du décret présidentiel 11/2010.

<sup>31</sup> L'article 202, paragraphe 3, de la loi 3463/2006 prévoit explicitement que "dans des circonstances exceptionnelles, ainsi que pour faire face à une nécessité exceptionnelle et grave, il est permis d'octroyer aux habitants démunis et aux familles nombreuses des denrées alimentaires ou des prestations de soins, principalement médico-pharmaceutiques et hospitaliers, sur décision du conseil municipal de la ville ou de la commune. Des secours financiers peuvent également être accordés, aux mêmes conditions".

l'appui accordé revêt un caractère étatique, lesquelles restent du ressort exclusif du ministère du travail, de la sécurité sociale et de l'aide sociale.

Néanmoins, étant donné que le régime grec d'aide sociale ne peut dégager de ressources suffisantes pour entretenir toutes les personnes qui se trouvent dans le besoin, les instances publiques élaborent et promeuvent, pour lutter contre la pauvreté dans le pays, des politiques d'aide au revenu dont l'exécution se réalise au moyen de "programmes catégoriels" visant les catégories vulnérables au sein de la population, à trois niveaux, à savoir l'administration centrale, les collectivités régionales et les instances de l'autonomie locale.

Les programmes actuels d'aide sous forme d'indemnités sont conçus par les services de l'administration centrale et exécutés par les départements de politique sociale des collectivités locales, les antennes locales de l'Office pour l'emploi de la main-d'œuvre (OAED) ou les guichets spécifiques qui œuvrent au sein des autres instances assurant la protection sociale, comme la Caisse des adultes non assurés de l'Office des assurances agricoles (OGA). Les aides au revenu susmentionnées s'adressent à des groupes bien précis, en l'occurrence: a) les enfants non protégés, b) les femmes, en situation de maternité, qui ne sont pas couvertes par des instances de sécurité sociale et ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants, c) les personnes handicapées, pour lesquelles sont prévues huit classes d'allocations, en proportion du type de handicap, d) certaines catégories de compatriotes rapatriés, e) les personnes âgées non assurées et dépourvues de ressources pour pourvoir à leur existence, qui reçoivent alors une retraite<sup>32</sup>, et f) certaines classes de chômeurs qui ont épuisé leurs droits à des indemnités classiques de chômage ou ne peuvent y prétendre<sup>33</sup>.

#### 4.3 Initiatives supplémentaires lancées pendant la période 2010-2013

Pendant la période 2010-2013, les politiques de protection en faveur des catégories vulnérables qui ont été développées dans le cadre de l'application des mémorandums de stabilisation budgétaire de l'économie grecque se sont concentrées autour d'un certain nombre d'initiatives représentatives:

a) Pour la première fois en Grèce, le cadre dans lequel peut s'inscrire le développement de l'entrepreneuriat a été réglementé, la loi 4019/2011 instituant une nouvelle forme d'entreprise, l'"entreprise coopérative sociale".

b) L'article 53, paragraphe 6, 53 de la loi 4021/2011 instaure une disposition en faveur des catégories vulnérables au sein de la population, en exemptant les chômeurs de longue durée et à faibles revenus du paiement de droits spécifiques, tandis que l'article 2, paragraphe 7, de la loi 4047/2012, tel que

---

<sup>32</sup> À cette fin, ces personnes sont reprises dans le champ d'intervention du compte spécifique de l'Office des assurances agricoles; qui leur octroie une indemnité mensuelle égale aux retraites principales de l'Office.

<sup>33</sup> Il s'agit de l'aide spécifique aux personnes qui sont reprises depuis trois mois sur les listes du chômage, de l'assistance particulière pour les ex-détenus, de l'indemnité pour les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi, de la subvention pour les chômeurs de longue durée, de l'allocation ad hoc après expiration du droit à l'indemnité classique de chômage et de la prime spéciale pour cause de fermeture de l'entreprise pourvoyeuse d'emploi.

complété par l'article 2, paragraphe 9, de la loi 4047/2012, instaure des possibilités de déroger aux procédures de coupure d'électricité pour non-paiement de redevances.

c) L'article 29 de la loi 4052/2012 range la catégorie des sans-abri parmi les groupes-cibles des politiques d'intégration,

d) L'article premier, sous-paragraphe IA 1, de la loi 4093/2012 instaure une allocation non contributive, d'un type ressortissant à l'aide sociale, pour les chômeurs de longue durée à bas revenus, tandis que le sous-paragraphe IA du même article établit une autre allocation d'assistance sous la forme d'une indemnité répondant à des critères de revenus faibles (prime unique de soutien aux enfants, EEST).

e) L'article 40 de la loi 4141/2013 crée, en faveur des familles qui ont à charge trois enfants ou plus et sur la base de critères de revenus, une nouvelle allocation d'aide sociale, qui revêt la forme d'une prime spécifique pour le troisième desdits enfants et au-delà et se substitue aux subventions qui étaient allouées précédemment à l'ensemble des cellules familiales de ce type, à titre de mesures incitatives pour le redressement démographique, tandis que l'article 75, paragraphe 3, étend le régime de protection contre le risque de maladie à des catégories de chômeurs qui n'ont pas droit à l'indemnité classique de chômage.

f) Est entré en application i, nouveau dispositif de certification du handicap prévu par la loi 3863/2010, qui a institué les centres de certification du handicap (KEPA), lesquels sont désormais chargés d'assurer de manière homogène le contrôle et l'évaluation du handicap, ainsi que la détermination du taux d'invalidité sur la base duquel sont octroyées les allocations d'aide en la matière.

g) La convention internationale des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que son protocole facultatif, ont été ratifiés par la loi 4074/2012.

h) La loi 4152, sous-paragraphe A.7, établit que les chômeurs de longue durée et démunis sont dispensés du versement obligatoire de la contribution spéciale extraordinaire sur les biens immobiliers, qui a remplacé la redevance pour les superficies bâties raccordées au réseau électrique.

L'intervention institutionnelle la plus significative réside dans la confirmation du lancement expérimental, à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2014, d'un programme de revenu minimal garanti dans deux régions du territoire grec<sup>34</sup>, présentant des caractéristiques socio-économiques différentes, au titre des dispositions de l'article premier, sous-paragraphe IA.3<sup>35</sup>, de la loi 4093/2012.

---

<sup>34</sup> Le choix de lancer à titre d'essai un programme de revenu minimal garanti a été effectué dans le contexte, en décembre 2012, de la mise en œuvre du deuxième programme d'ajustement de l'économie grecque qui, d'une manière caractéristique (p. 52), fait référence à l'obligation s'imposant au gouvernement d'"adopter une législation qui instaure de nouveaux programmes sociaux, comportant:

- des indemnités d'un montant mensuel de 200 euros qui, jusqu'à un montant maximal de 35 millions d'euros, seront allouées sur une période pouvant atteindre douze mois à des chômeurs de longue durée qui ont épousé la durée maximale (douze mois) de

## 5. Mesures et politiques de protection sociale: évaluation du CES

Le CES rappelle que, avant la crise, même si la Grèce n'était pas très en-dessous des autres pays de l'UE pour la part des dépenses consacrées à la protection sociale en pourcentage du PIB, ses performances dans le domaine de la lutte contre les phénomènes de pauvreté, d'inégalité et de misère sociale étaient extrêmement faibles.

Pour continuer sur le cadre institutionnel, le CES y relève des lacunes majeures, la principale étant l'absence de l'institution d'un revenu minimal garanti; il rappelle que notre pays est, avec la Hongrie, la seule exception sur ce point dans le concert des États membres. Un système de revenu minimum garanti couvrira toute personne dans le besoin, au moyen de mesures d'aide au revenu, de prise en charge sociale et d'activation, étant donné que le cadre juridique existant en matière de versement d'allocations ne garantit pas à leurs bénéficiaires des conditions de vie décentes ni des perspectives d'intégration à l'emploi.

Le CES souligne que c'est seulement en 2008 qu'a été tentée pour la première fois, à l'initiative de la Caisse nationale pour la cohésion sociale (ETKS)<sup>36</sup>, la mise en place d'une législation spécifique sur le "seuil de pauvreté relative" afin de définir le champ d'application des programmes d'aide économique aux personnes et ménages à faible revenu. Il estime donc que la suppression de l'ETKS<sup>37</sup> est purement et simplement une réduction institutionnelle du rôle protecteur de l'État providence, en période de crise économique, qui s'est produite sans qu'ait eu lieu un débat de fond sur les conséquences de cette suppression et sans mise en place de mesures de remplacement, y compris au niveau opérationnel.

---

l'allocation de chômage, pour autant qu'ils ne remplissent pas les conditions pour l'accès à d'autres programmes de formation et que leur revenu familial imposable ne dépasse pas 10 000 euros,

- un programme de garantie d'un niveau minimal de revenu, qui sera appliqué sous forme d'expérience-pilote à deux régions du pays présentant des conditions socio-économiques différentes, le plafond de dépenses étant fixé à 20 millions d'euros et le lancement, à 2014.

35 S'adressant aux personnes et aux familles qui vivent dans des conditions d'extrême pauvreté, le programme fournit à ses ayants droit une aide au revenu combinée avec des actions de réinsertion sociale et fonctionne sur un mode de complémentarité avec les différentes politiques appliquées pour lutter contre le dénuement et l'exclusion sociale. Par décision conjointe du ministre de l'économie et de celui du travail, de la sécurité sociale et de l'aide sociale, les limites et conditions d'application du dispositif sont définies comme suit:

- i. les personnes habilitées à bénéficier au programme,
- ii. la base de calcul et le montant du revenu minimal garanti pour chaque personne ou famille,
- iii. les procédures d'intégration dans le programme et le paiement de l'allocation, consistant en la différence entre les rentrées réelles et le revenu minimal garanti,
- iv. les services compétents pour l'exécution du programme, ainsi que le choix des deux régions du territoire où il sera appliqué à titre d'expérience pilote.

"L'application du programme de revenu minimal garanti en phase-pilote débute le 1<sup>er</sup> janvier 2014."

36 L'article premier, paragraphe 3, y afférent de la loi n° 3631/2008 dispose que "Le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu disponible total médian équivalent, selon la méthodologie appliquée dans l'enquête sur les conditions de revenu et de vie menées chaque année par le Secrétariat général du Service national des statistiques de la Grèce (NSSG) en vertu des règles 1177/2003 du Conseil européen et du Parlement européen".

37 Article premier, paragraphe 1, alinéa 3 de la loi n° 3895/2010

Le CES considère que tout régime fiscal est un outil clé pour exercer la justice sociale et mettre effectivement en œuvre l'égalité entre citoyens. La protection sociale la plus fondamentale est celle qui est exprimée dans l'article 4, paragraphe 5, de la Constitution: "*Les Grecs contribuent sans distinction aux charges publiques en proportion de leurs moyens*". L'état matrimonial du contribuable (en particulier le nombre d'enfants) constitue aussi un facteur de la capacité de payer l'impôt: en effet, lorsqu'il est pris en compte, il ne contrevient pas au principe de l'égalité des citoyens, car il est tout à fait acceptable dans l'ordre juridique et la législation contemporains<sup>38</sup>. Malgré cela, l'année en cours (2014) voit l'abrogation du seuil d'abattement d'impôt applicable à chaque enfant, ce qui constitue une dissolution du filet de protection sociale pour les familles avec enfants et alourdit la charge fiscale qu'elles doivent assumer proportionnellement au nombre d'enfants. Selon une étude commandée par la Commission européenne en 2008 sur le coût de l'éducation des enfants et l'efficacité des politiques y relatives<sup>39</sup>, le coût de la vie pour un enfant représente en moyenne 20 % à 30 % du budget d'un couple sans enfant (cf. p. 21 de l'étude). La suppression du seuil d'abattement lié à chaque enfant est un coup porté à la protection sociale et à l'institution de la famille et conduit à l'exclusion sociale des familles nombreuses. Le rétablissement immédiat du seuil d'abattement d'impôt lié à chaque enfant est un outil essentiel pour la protection sociale et la réduction du risque d'exclusion sociale. Il ne faut en aucun cas confondre la politique fiscale avec la politique sociale et la politique démographique. C'est la raison pour laquelle il n'est pas juste de compenser la suppression des allégements fiscaux pour les personnes à charge par la fourniture de prestations d'aide sociale et d'incitations à la natalité, ni même de relier les deux aspects.

Le CES considère qu'il n'est pas satisfaisant d'ajuster l'ordre juridique national sur un cadre supranational en matière de protection, puisque cela crée des problèmes de coordination, voire un défaut d'application d'engagements et d'obligations internationaux. Comme facteurs clés de divergence, on peut citer:

- a) le défaut de transposition de certaines dispositions des conventions internationales ratifiées par l'État grec (articles 13 et 14 de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, les articles 20 à 25 de la Convention de Genève sur la protection des réfugiés);
- b) le retard de ratification de certains accords internationaux qui permettraient d'améliorer la protection des droits sociaux de groupes vulnérables, tels que la Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille et la Charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe,<sup>40</sup> la Convention internationale des Nations unies sur les droits des personnes handicapées et le Protocole facultatif à cette convention;

---

<sup>38</sup> Décret du Conseil d'État n° 1972/2012, considérant 14, DFORN 2012, p. 1070, procès-verbal des commissions parlementaires sur la Constitution, session du 28 janvier 1975, p. 396.

<sup>39</sup> *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review* ("Des coûts de l'éducation des enfants et de l'efficacité des politiques d'aide aux parents dans les pays européens: état des lieux") ([http://www.ined.fr/fichier/t\\_publication/1436/publi\\_pdf1\\_158bis.pdf](http://www.ined.fr/fichier/t_publication/1436/publi_pdf1_158bis.pdf))

<sup>40</sup> L'article 30 garantit le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ce qui est une innovation majeure dans le domaine de la protection sociale, tandis que l'article 31 garantit le droit au logement.

c) l'absence de mécanismes d'information publics et spécifiques des parties prenantes concernant les possibilités et les conditions de demande et d'octroi d'allocations et prestations sociales;

d) les défauts d'organisation et de fonctionnement des centres de certification des personnes handicapées (KEPA) mis en place par la loi n° 3863/2010, qui concernent, pour l'essentiel, directement l'extension de la pauvreté chez les personnes handicapées et les malades chroniques et leurs familles (selon des données récentes, environ 85 000 personnes handicapées sont actuellement en attente d'une évaluation de leur situation par le centre de certification des personnes handicapées sans recevoir aucune prestation).

e) l'absence de mécanismes spécifiques pour le suivi de la mise en œuvre des conventions internationales, telles que la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant ou la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

Le CES prend note des observations formulées par la commission des Nations unies sur les droits de l'enfant<sup>41</sup> concernant la mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), qui estime que la distribution des transferts sociaux visant à la famille et l'enfant s'opère de manière irrationnelle et non ciblée, ce qui rend transferts peu efficaces pour éradiquer la pauvreté infantile; cette commission exhorte la Grèce non seulement à maintenir les prestations sociales, mais aussi à les étendre et à en faire bénéficier de plus en plus d'enfants – contrairement à la pratique qui a prévalu ces dernières années dans la répartition des dépenses de protection sociale en Grèce.

Le CES prend note des problèmes de développement opérationnel du système de protection sociale en Grèce, principalement en raison de l'absence de stratégies ciblées de protection des personnes qui sont dans une situation d'urgence et de l'absence de mesures d'activation visant l'intégration dans l'emploi et l'inclusion sociale des groupes vulnérables.

Le CES souligne que l'efficacité des paiements de transferts en Grèce est extrêmement faible et que, par surcroît, ils ne couvrent que dans une faible mesure le segment le plus pauvre de la population; il fait remarquer qu'en 2012, la proportion de la population qui se trouvait au-dessous du seuil de pauvreté, après transferts, avait baissé d'à peine 3,7 % en Grèce, contre 9 % pour l'UE-27. Cela est dû au fait que les programmes d'aide sociale pour des groupes spécifiques de la population ne correspondent pas au modèle de base de prestations ciblées et sélectives, vu qu'ils n'adoptent pas de manière uniforme les principes de subsidiarité et de personnalisation, qui permettraient de concentrer les ressources sur les individus et les ménages pauvres. Dans plusieurs cas, ils s'étendent à l'octroi de prestations à des personnes indépendamment de l'étendue de leurs besoins économiques et de leur manque potentiel de moyens de subsistance, ce qui conduit à des situations de corruption et de fraude.

Pour ce qui concerne les programmes d'aide aux revenus, le CES souligne le principal "inconvénient intrinsèque" qu'ils recèlent, à savoir qu'ils perpétuent les inégalités entre les groupes-cibles, puisque

---

<sup>41</sup> Commission des droits de l'enfant (2012). *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Greece*. CRC/C/GRC/CO/2-3. 13 août 2012, paragraphe 6.

chaque programme prévoit des conditions différentes de droit d'accès aux prestations, des conditions différentes pour leur versement, des techniques différentes de calcul du niveau des prestations et des mécanismes différents d'ajustement de celui-ci. Échappent à cet inconvénient les allocations à caractère démographique, qui sont indépendantes du niveau de revenus, fait souligné à plusieurs reprises par le comité scientifique du Parlement et reconnu par le Conseil d'État.

Le CES reconnaît que le système de sécurité sociale est excessivement grevé par le vieillissement de la population en Grèce, qui s'opère à un rythme très rapide<sup>42</sup>; c'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'établir d'urgence des incitations démographiques claires, sans critères de revenus, qui permettront de ralentir le rythme de la réduction de population et, à terme, d'augmenter le nombre de familles nombreuses en Grèce afin de relever en temps utile le défi démographique sans qu'il y ait d'impacts négatifs sur l'assurance sociale, les dépenses de santé et de soins, etc.

Enfin, le CES est conscient de l'importance du bénévolat et de la philanthropie pour résoudre les problèmes engendrés par la crise dans la société grecque, mais il estime cependant que les politiques de protection sociale relèvent principalement et avant tout de l'État, pour qui le maintien et le renforcement de la cohésion sociale doit être une priorité indiscutable.

## 6. Les propositions du CES pour une stratégie nationale

La crise a renforcé le besoin d'une protection sociale adéquate, et il convient de réformer d'urgence le modèle actuel afin de répondre à deux principaux défis:: a) orienter directement les fonds publics (actuellement davantage limités) vers des groupes de population qui ont objectivement des problèmes de participation au tissu économique, b) assurer progressivement des conditions de vie décentes pour les personnes et les ménages pauvres, et c) garantir des conditions de vie décentes aux personnes handicapées et à leurs familles.

Ces priorités peuvent être desservies sur le plan de la réglementation par l'adoption des initiatives suivantes:

- i) consécration par la loi d'un niveau de subsistance garanti;
- ii) mise en place d'un système général de revenu minimum pour chaque personne qui est sans emploi et est incapable de s'assurer par ses propres moyens un niveau de vie décent;
- iii ) établissement d'un programme spécial de couverture pour les personnes pauvres sans emploi et sans assurance sociale, pour répondre à leurs besoins propres;
- iv ) restauration immédiate du seuil d'abattement d'impôt pour chaque enfant à charge dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en tenant davantage compte de l'exigence pour l'État de prêter attention aux familles nombreuses, comme le garantit la Constitution dans son article 21;

---

<sup>42</sup> Voir les résultats du dernier recensement réalisé par ELSTAT.

- v) examen de tous les programmes d'aide au revenu destinés à des catégories particulières de bénéficiaires, une fois réunies les conditions de développement du système général et du programme spécifique basé sur des critères de revenus. Il y a lieu de prévoir un dispositif particulier pour les programmes d'aide au revenu destinées aux personnes handicapées (qui visent à couvrir les besoins supplémentaires découlant de la catégorie de handicap auxquels ils se rapportent), sur la base des principes de subsidiarité et de réponse personnalisée aux besoins;
- vi) mise en place de mesures spécifiques pour la catégorie des travailleurs pauvres;
- vii) développement de mesures supplémentaires de protection sociale;
- viii) mise en place de mesures et d'incitations d'ordre démographique pour encourager la natalité dans notre pays et augmenter le nombre de familles nombreuses, afin d'éviter tant qu'il est temps un effondrement démographique;
- ix) réduction de la TVA sur tous les produits de base destinés aux nourrissons et aux enfants, tels que, entre autre, le lait, les couches, les fournitures scolaires, en surveillant le marché pour garantir que la réduction soit effectivement un avantage pour les familles.

Dans les pages qui suivent sont présentées en détail:

- les positions du CES concernant les principes de base et les axes d'un système général de revenu minimal garanti, et
- ses propositions de mesures supplémentaires et de politiques en matière de protection sociale.

## 7. **Positions du CES concernant l'introduction d'un revenu minimal garanti**

Reconnaissant que la Grèce accuse un retard significatif dans ce domaine, le CES note qu'il conviendra d'accélérer les procédures et décisions afin de mettre en œuvre l'instauration du revenu minimal garanti dans les meilleurs délais.

Le CES se déclare absolument en accord avec le récent avis (du 10/12/2013) du Comité économique et social européen, lequel affirme que: "*l'instauration d'un revenu minimum européen contribuera à assurer la cohésion économique et territoriale, à protéger les droits fondamentaux de la personne, à garantir un équilibre entre les objectifs d'ordre économique et d'ordre social et à redistribuer équitablement les ressources et les revenus*".

Plus spécifiquement, en ce qui concerne les principes fondamentaux qui devront régir le système de revenu minimum en Grèce, le CES note les éléments suivants<sup>43</sup>:

---

43

Le système général de revenu minimum proposé est présenté en détail à l'annexe 2.

a) Le système général de revenu minimum ne doit pas être un système unidimensionnel consistant à verser des prestations sous forme d'argent, mais consister en un programme complet d'interventions sociales, reposant sur trois piliers:

- la fourniture, institutionnellement garantie, de prestations sociales d'aide au revenu, qui assurent à chaque citoyen pauvre un seuil garanti et décent de subsistance;
- un paquet de services de soins de qualité pour les personnes confrontées à des problèmes supplémentaires en raison de l'âge, de la maladie ou du handicap;
- une grille de programmes d'activation et d'encouragement à entrer sur le marché du travail, pour les chômeurs qui sont capables de travailler et disponibles pour l'emploi.

b) Le système de revenu minimum proposé constitue un outil d'interventions en matière d'aide sociale qui vise, d'une part, à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et, d'autre part, à intégrer ou réintégrer dans la sphère sociale et économique les membres les plus vulnérables de la société grecque. Dans ce contexte, la mise en place de ce système constitue un important mécanisme pour réformer le secteur des politiques sociales traditionnelles, et il devrait s'appliquer en vue d'un "virage actif" des programmes d'aide au revenu, en associant le versement de prestations à l'intégration dans l'emploi et en adoptant des critères d'éligibilité stricts dans l'exercice des mesures de politique sociale.

c) Le modèle de couverture ciblée des groupes vulnérables de la population devra être précisé quant à son contenu et aux conditions d'accès aux services et aux prestations correspondants, en orientant les politiques redistributives vers les segments les plus vulnérables de la population, qui n'ont pas accès aux biens sociaux de base. Une difficulté supplémentaire, en raison de la limitation des ressources, est de savoir comment définir une priorité interne entre les groupes vulnérables afin d'identifier ceux qui ont les besoins les plus importants. Trouver le point d'équilibre et le mix politique "idéal" exigerait par conséquent, dans la Grèce touchée par la récession, d'avoir un consensus sociopolitique plus large, afin de renforcer l'attention portée à l'enjeu de la solidarité sociale.

d) Le modèle proposé devra se rapprocher activement des objectifs d'une politique publique de protection sociale, avec des interventions liées à des politiques de développement et à la promotion de l'emploi, au renforcement des opportunités et possibilités de choix personnel pour les personnes en situation d'urgence, tout en reconnaissant les changements importants qui se sont produits dans la structure familiale et le marché du travail, mais aussi pour contrecarrer l'effondrement démographique dû à l'accentuation du vieillissement de la population et à la dénatalité.

e) Il conviendra, au moyen de mécanismes de législation de qualité, de déconnecter les politiques publiques de protection sociale d'une philosophie basée sur des interventions opportunistes et non-systémiques (par exemple, des actions à court terme dans le cadre de programmes cofinancés par des organisations internationales) et de leur donner la dimension d'une politique structurelle nationale, durable et efficace.

f) Au moment de délimiter le champ d'application de ces politiques, il conviendra de prévoir la consécration institutionnelle et la protection durable des droits des citoyens bénéficiaires, en assurant

l'intégration des interventions ciblées dans le système plus large de valeurs d'un modèle de protection national, qui sert tant la cohésion de la société grecque que les principes du modèle social européen.

f) Il faudra élaborer une étude nationale sur les coûts supplémentaires encourus par les personnes handicapées et leurs familles, par catégorie de handicap; à défaut (c'est-à-dire sans calcul du coût supplémentaire de la vie en fonction du handicap), il ne sera pas possible d'atteindre les objectifs du principe de subsidiarité et de réponse personnalisée aux besoins.

## 8. Mesures supplémentaires et politiques de protection sociale

Parallèlement à l'introduction du système général de revenu minimum garanti pour les groupes vulnérables et au développement institutionnel de la Stratégie nationale pour l'intégration, le CES estime qu'il faudra prendre des mesures supplémentaires pour atténuer la probabilité qu'une partie de la population soit, de manière prolongée, prise au piège du risque de pauvreté et d'exclusion. Ces actions doivent couvrir tout le spectre de la politique sociale, depuis le fait d'assurer un niveau décent de subsistance (logement et alimentation) jusqu'à la couverture des besoins essentiels en matière de santé et d'éducation. Pour chaque proposition sont spécifiés le type d'intervention et la source de financement ou l'organisme qui sera chargé de la mise en œuvre de l'action.

### 8.1 Le logement

Au niveau de la fiscalité et à la lumière des lois sur l'imposition des biens immobiliers votées récemment, le CES propose d'abroger la taxe immobilière sur la résidence principale; et dans le cas des familles nombreuses ou recomposées, il propose de les exempter entièrement de la taxe foncière uniforme (ENFIA) sur la résidence principale, en tenant compte des besoins de chaque famille en matière de logement.

Au niveau des prestations en nature, notamment pour ce qui concerne le logement, il est proposé:

- de combler le vide qui a été créé par la suppression de l'Office des logements sociaux;
- de créer des logements au moyen de programmes spécifiques, afin de répondre à la demande de logements et de couvrir les besoins des indigents et des sans-abri en matière de services et de soins, en développant parallèlement des actions pour l'inclusion sociale. Les formes traditionnelles de soutien aux sans-abri sont des solutions temporaires qui ne résolvent pas le problème de la stigmatisation et des antagonismes sociaux;
- d'élargir et de faciliter l'accès à l'allocation pour le chauffage et l'électricité; à titre de mesure parallèle, d'exempter les groupes sociaux vulnérables de la taxe sur les énergies renouvelables et d'autres types de charges;
- concernant les coûts d'isolation thermique des bâtiments ou logements, d'accorder une prise en charge complète ou des subventions aux familles ayant de graves difficultés financières. Le phénomène du smog, outre ses effets sur l'environnement, a aussi un impact important sur la qualité de vie et la santé des ménages (l'action doit être précisée dans le cadre de programmes d'économie sociale et du CRSN, avec des critères fiscaux).

#### 8.2 Faciliter l'accès aux services de base

Au niveau de l'inclusion sociale et par le biais de la garantie d'accès aux biens et services sociaux de base, il est proposé:

- de fournir des soins de santé universels pour les chômeurs de longue durée et les plus démunis. En particulier, il conviendra de développer des interventions ciblées sur les groupes de population à faible revenu (par exemple, les unités de santé mobiles, avec le concours d'ONG et de l'Église);
- de disposer des sommes qui ont été récupérées par la rationalisation du système d'assurance et le remboursement de financements illégaux, afin de couvrir les dépenses de protection sociale (surtout de santé et d'aide sociale);
- de développer des programmes de responsabilité sociale des entreprises, en mettant l'accent sur l'économie sociale de niveau local (municipalités, entreprises, Église), pour répondre aux besoins de base des ménages (aide à domicile, crèches et haltes-garderies). L'action peut être précisée dans le cadre du CRSN, et envisager des prêts à taux zéro consentis par des organismes bancaires.

#### 8.3 Marché du travail et sécurité sociale

- restauration du dialogue social et de l'autonomie des partenaires sociaux, respect des conventions collectives et des négociations collectives en général, plus particulièrement en ce qui concerne la détermination du salaire minimum, afin d'éviter des phénomènes d'augmentation du nombre de travailleurs pauvres;
- La prestation minimale de santé doit être versée indépendamment de la situation de l'assuré au regard de la sécurité sociale, c'est-à-dire qu'il ait ou non des dettes. Dans les tentatives de réforme du système de sécurité sociale, il conviendra d'étudier la possibilité de mettre en place des formes complémentaires d'assurance pour couvrir le risque de maladie, étant bien compris qu'elles ne peuvent pas remplacer le premier pilier de l'assurance;
- dans le même temps, il convient d'examiner à nouveau la faisabilité d'introduire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le système de pension de base, et de garantir dans tous les cas sa viabilité, sans pour autant engager des ressources qui nuiraient à la durabilité de la stratégie d'intégration nationale.

#### 8.4 Changements organisationnels

- coordination des organismes de l'État, en vue de créer une plateforme unique d'intégration sociale à l'échelle de la Grèce, grâce à la coopération entre les ministères, organes et institutions de droit public, collectivités locales, etc., qui partagent des responsabilités similaires. Les groupes qui ont un besoin immédiat de protection, tels que, entre autres, les sans-abri, les pauvres et les personnes âgées, etc., sont pris en charge ou non par l'Église et les banques alimentaires des municipalités. La crise a augmenté le nombre de personnes qui se

trouvent sans aucun revenu et la disponibilité de nourriture est insuffisante pour répondre aux besoins réels de première nécessité;

- les prestations ne doivent pas être accordées aux seules personnes qui en font la demande; en effet, cela exclut tous ceux qui ne sont pas informés ou ne peuvent faire face – financièrement ou matériellement – aux démarches administratives de demande de prise en charge. En conséquence, l'attribution d'indemnités devrait se faire non par le biais des demandes des bénéficiaires potentiels, mais directement sur la base de la déclaration des revenus ou les données concernant l'ensemble des biens des personnes;
- restructuration radicale de l'organisation et du fonctionnement du Centre de certification des personnes handicapées (KEPA). En effet, dès le début de son fonctionnement, cette institution a été organisée et exploitée de manière anarchique. Dès le premier instant, elle a créé des listes d'attente de dizaines de milliers de requérants, attendant une certification et une évaluation de leur invalidité, ce qui a contribué à l'extension de la pauvreté chez les personnes handicapées et les malades chroniques et leurs familles.

\*

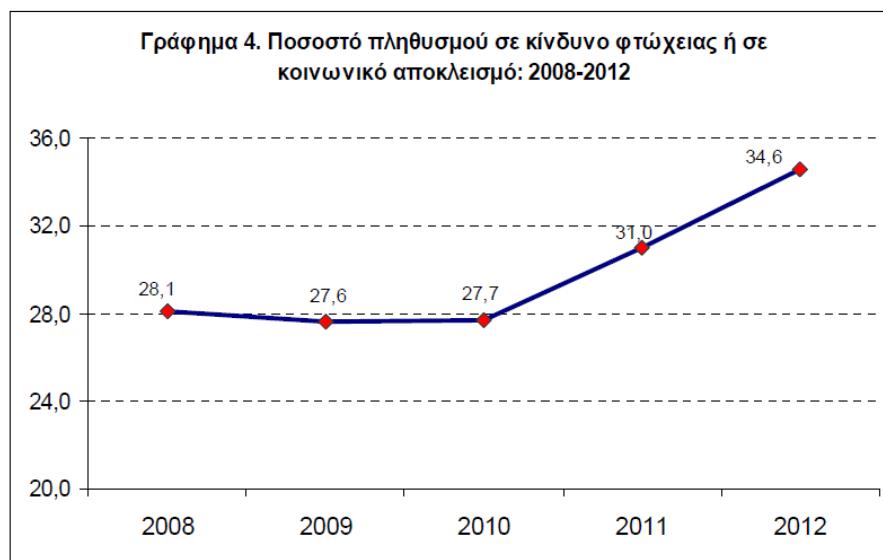
\* \* \*

### ANNEXE 1

Graphique 1: Pourcentage de la population encourrant un risque de pauvreté, 2008-2012. (Source: ELSTAT)



Graphique 2: Pourcentage de la population grecque encourrant un risque de pauvreté ou en situation d'exclusion, 2008-2012. (Source: ELSTAT)



## ANNEXE 2

### Les axes du système général de revenu minimum

#### A. Grandes lignes du dispositif

Le système adopte les principes généraux des politiques sociales actives, assurant – parallèlement à l'aide au revenu – la connexion entre les bénéficiaires et les membres de leur famille et les politique de santé, de promotion de l'emploi, de l'éducation et de la formation professionnelle, avec pour but d'apporter une réponse intégrée à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

- Les principales caractéristiques du système peuvent être résumées comme suit:
- il s'adresse aux personnes de dix-huit (18) à soixante-cinq (65) ans ou aux mineurs à charge qui ne sont pas entretenus par leurs parents;
- il couvre les personnes capables de travailler et disponibles pour l'emploi et celles qui sont inemployables pour des raisons objectives (personnes handicapées, personnes atteintes de maladies graves, etc.);
- être couvert par son champ d'application suppose de respecter certaines conditions (absence d'emploi, conditions de vie, éléments de patrimoine du bénéficiaire, etc.);
- les prestations en espèces ne sont pas contributives et sont versées sur une base mensuelle afin de répondre aux besoins en cours des bénéficiaires;
- l'octroi de prestations n'est pas illimité mais dépend de l'appréciation du comportement (collaboration avec les services concernés) et du profil des bénéficiaires potentiels (emploi, changement de montant du revenu familial, etc.);
- il fonctionne en complément des politiques de soins, d'activation, d'intégration ou de réintégration sociale et professionnelle.

#### B. Les bénéficiaires du système

Le système est destiné à certaines catégories de personnes ou de ménages dont le revenu est insuffisant pour répondre à leurs besoins élémentaires de subsistance et se trouve au-dessous du **seuil minimum de subsistance garanti**. Il est, par conséquent, conçu pour assister des catégories de la population encourant des risques et des besoins accrus.

Les bénéficiaires éligibles au programme sont les citoyens grecs, les citoyens de l'Union européenne, les citoyens de pays tiers couverts par des accords bilatéraux entre la Grèce et leur pays d'origine (sur la base de la réciprocité) ou par des conventions multilatérales ratifiées par le Parlement grec, les ressortissants pays tiers qui entrent dans le champ d'application de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (transposée dans le droit grec par le décret présidentiel n° 150/2006) ainsi que les réfugiés

reconnus qui résident légalement et de manière permanente en Grèce, pourvu qu'ils répondent aux critères suivants:

- le candidat est âgé de 18<sup>44</sup> à 65 ans<sup>45</sup>;
- son revenu annuel est inférieur au seuil minimum de subsistance (ce montant est majoré de 70 % – 100 % pour chaque adulte et de 50 % pour chaque mineur à charge);
- il n'est pas pris en charge par le système d'assurance sociale obligatoire (à l'exception des travailleurs des entreprises sociales à responsabilité limitée visées par la loi n° 2716/1999 ou les coopératives et autres entités de l'économie sociale, visées par la loi n° 4019/2011)<sup>46</sup>.
- n'a pas droit à l'allocation chômage ordinaire (prestation contributive fondée sur la sécurité sociale);
- ne reçoit pas de pension principale d'un organisme de sécurité sociale (quels que soient la catégorie et le montant de la pension);
- participe activement à des programmes de réadaptation professionnelle et de formation (à l'exclusion des personnes qui ne peuvent pas travailler pour des raisons objectives), et accepte de couvrir toute vacance d'emploi que lui indiquerait l'Agence grecque pour l'emploi (OAED);
- a épuisé toutes les possibilités d'octroi d'une autre prestation équivalente des organismes de protection sociale;
- fournit toutes les preuves jugées nécessaires pour l'évaluation de sa situation financière individuelle et familiale et informe l'autorité compétente de tout changement de revenu individuel ou familial.

### C. L'architecture du système

Le système fournit des prestations d'aide au revenu et des services sociaux associés à des services d'activation des bénéficiaires, de sorte qu'ils puissent s'engager de leur propre initiative sur la voie de l'emploi et de la participation sociale.

#### C1. Les prestations d'aide au revenu

**Le montant de la prestation de revenu minimum** est égal à la différence entre **le montant du niveau de subsistance garanti** et le revenu total du bénéficiaire et de sa famille. Par conséquent, le montant de la prestation varie en fonction de la **différence entre le seuil garanti** pour chaque type de ménage et le **revenu de référence du ménage**. Ce qui est pris en compte comme revenu de référence est le revenu

---

<sup>44</sup> Les enfants âgés de 0 à 18 ans sans famille sont pris en charge par un autre programme de soutien spécifique.

<sup>45</sup> Les personnes ayant atteint 65 ans sont aiguillées, suivant les cas, vers un programme spécifique fondé sur le modèle existant du compte spécial de retraite pour les personnes âgées non assurées, qui dépend de la sécurité sociale des agriculteurs (loi n° 296/1982), ou le système de pension de base pour les non assurés (article 2, paragraphe 2 de la loi n° 3863/2010).

<sup>46</sup> En conséquence, le programme ne couvre pas les personnes qui travaillent, quelle que soit leur situation financière, dans la mesure où leur inclusion dans le programme en période de crise économique est susceptible d'entraîner des distorsions importantes sur le marché du travail, si le dispositif est utilisé principalement comme un mécanisme public de revenu de remplacement pour les travailleurs pauvres; cela pourrait conduire à des décisions de réduire le filet de protection du salaire minimum, ou à une augmentation injustifiée des emplois à temps partiel.

familial "net", déterminé après déduction des impôts et des cotisations de sécurité sociale; il est donc nécessaire, à titre de justificatif, de présenter la déclaration de revenus de l'année précédente.

La prestation de revenu minimum garanti est versée chaque mois. Le versement commence le premier jour du mois suivant le mois de l'inscription du bénéficiaire au programme et se termine le dernier jour du mois au cours duquel le bénéficiaire quitte le programme. Les bénéficiaires de cette allocation étant tenus de s'engager dans des actions visant à améliorer leurs compétences et capacités dans l'optique de les (ré)intégrer sur le marché du travail, la prestation est suspendue pour toute période au cours de laquelle le bénéficiaire ne participe pas à ces actions sans motif valable ou s'il refuse un emploi spécifique proposé par l'agence grecque pour l'emploi.

#### C2. Les services de protection sociale

La priorité du système n'est pas seulement de fournir aux bénéficiaires une aide au revenu à court terme, mais aussi de pourvoir globalement à leur inclusion sociale. Dans ce contexte, l'octroi de prestations en espèces est associé à des mesures globales de réponse aux besoins sociaux de base, afin de contribuer à prévenir et/ou atténuer le risque de discriminations sociales.

Les services sociaux comprennent le soutien des bénéficiaires de l'aide au revenu sous la forme de conseils personnalisés pour eux et / ou les membres de leur famille et la recherche d'une solution optimale au problème qu'ils rencontrent, laquelle peut normalement être offert par les structures opérant dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la formation, etc. Selon les nouvelles exigences, ils couvrent aussi les cas de **ménages surendettés** qui sont incapables de rembourser, à long terme, l'ensemble de leurs dettes, auxquels ils donnent accès à des informations spécialisées sur l'endettement, à un soutien personnalisé et à une assistance juridique.

#### C3. Les services d'activation

Cette intervention concerne les bénéficiaires potentiels de prestations en espèces qui sont en mesure de travailler; elle se concentre sur le renforcement de leur éthique de travail, le contrôle et le suivi réguliers de leur participation au système et sur la fourniture de services personnalisés d'information, de conseil, de soutien, etc. Dans cette optique, les bénéficiaires sont orientés vers des mesures de soutien à l'activation, qui comprennent la couverture de l'emploi proposé, la participation à des programmes de formation professionnelle, le retour au système éducatif, la participation à des programmes d'expérience de travail et la fourniture d'incitations à la création d'entreprises conventionnelle ou sociales.

---