

La politique étrangère de Constantin Caramanlis

Jean Catsiapis*

ABSTRACT

The author of this article compares the foreign policy objectives of Constantin Caramanlis to those of Andreas Papandreou, the two preeminent figures of post-1974 Greece. He concludes that Caramanlis' Cyprus policy was a failure. On the contrary, his European option served the economic, political and security objectives of Greece. This option has been adopted by all post-1974 Greek Governments. Thus, Caramanlis greatest contribution has been leading Greece to Europe.

RÉSUMÉ

L'auteur de cet article compare les objectifs respectifs de la politique étrangère de Constantin Caramanlis et d'Andréas Papandréou, les deux plus éminentes figures politiques de la période après 1974. Il conclut que la politique suivie par Caramanlis au sujet de Chypre constitua un échec.

L'option européenne, au contraire, a servi les objectifs économiques, politiques et de sécurité de la Grèce. Cette option a par ailleurs été adoptée par tous les gouvernements grecs, après 1974. Ainsi, la contribution majeure de Caramanlis a été de guider la Grèce vers l'Europe.

"Nous appartenons à l'Occident". Cette déclaration de Constantin Caramanlis à l'occasion de l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes, le 1er janvier 1981 définit parfaitement le fondement des options diplomatiques de celui qui a dominé la politique grecque pendant plus d'un demi-siècle. A cette formule du chef de la droite grecque, Andréas Papandréou, le fondateur du PASOK, qui lui succéda au pouvoir devait répliquer par son célèbre slogan : "La Grèce appartient aux Grecs"¹. Le fait est que l'option européenne de la Grèce définie dès le début des années soixante par Caramanlis n'a jamais été vraiment remise en cause par ses successeurs qui comme lui ont considéré que la construction européenne offrait à leur pays une opportunité unique de développement économique, de stabilité politique et de protection contre toute agression de l'un ou l'autre de ses voisins.

Mais Constantin Caramanlis et à sa suite Andréas Papandréou ont sacrifié la cause de Chypre afin de pouvoir faire participer la Grèce à l'édification européenne. Il n'était pas question en effet pour les Européens que les Grecs puissent entraver les travaux des institutions européennes

*Université de Paris X

par l'instrumentalisation de la question chypriote. La République hellénique se borne donc, depuis qu'elle constitue le dixième membre des Communautés européennes, à défendre de façon ponctuelle les intérêts de Chypre par exemple quand sont en cause les relations de la Turquie avec Bruxelles.

Né en 1907 à Proti, petit village de Macédoine alors sous domination turque, le futur Président de la Grèce est l'aîné d'une famille nombreuse dont il devient rapidement le chef à la suite du décès de son père. Avocat, il est élu député (Parti populaire de tendance royaliste) en 1935 : il est nommé vingt ans plus tard Premier ministre à la mort du maréchal Papagos, et fonde l'ERE (Union nationale radicale), parti politique de droite à la tête duquel il gouverne la Grèce pendant huit ans. Durant cette période il se heurte à la couronne mais aussi aux partis du centre et de la gauche qui lui reprochent ses méthodes autoritaires pour gouverner un peuple, il est vrai, très divisé. Ainsi que l'écrit De Gaulle dans ses "Mémoires d'espoir" : "Ce peuple dont la vie politique est aussi dentelée que les côtes et complexe que le relief, Constantin Caramanlis parvient à le gouverner".* Caramanlis après la défaite électorale de son parti, en novembre 1963, qui intervient quelques semaines à la suite de sa démission de la tête du gouvernement, quitte la Grèce pour Paris où il séjourne onze ans. Pendant cette traversée du désert, il modifie peu à peu ses anciennes positions politiques pour devenir un vrai libéral et se détache de ceux de ses partisans qui soutiennent le régime des colonels mis en place en 1967. Le 24 juillet 1974, il effectue un retour triomphal à Athènes pour succéder aux militaires, qui désarçonnés par l'invasion turque à Chypre, lui abandonnent le pouvoir.

Le nouveau gouvernement Caramanlis proclame une amnistie générale, légalise tous les partis politiques, dont le Parti communiste, qui est alors dans la clandestinité depuis 1947. Mûri par son exil parisien, le Premier ministre - qui fonde un nouveau parti, la Nouvelle Démocratie - a pour ambition de moderniser son pays déjà associé, sur son initiative, depuis 1962 au Marché Commun. Grâce à sa ténacité, la Grèce, le 1er janvier 1981, adhère à l'Europe communautaire².

L'âge venant, Caramanlis désireux de se placer au dessus des partis politiques et de se décharger de la gestion gouvernementale, accède le 5 mai 1980 à la Présidence de la République. N'ayant pas véritablement préparé sa succession, il déplore de voir ses dauphins se disputer la direction de la Nouvelle Démocratie, qui perd les élections législatives de 1981 ce qui consacre le triomphe du parti socialiste, le PASOK d'Andréas Papandréou.

* *Mémoires d'Espoir. Le Renouveau 1958-1962*, Paris, OMNIBUS-PLON, 1996 page 209.

De 1981 à 1985, le Président Caramanlis va cohabiter sans problème majeur avec son Premier ministre qui se garde bien de mettre en oeuvre ses promesses électorales les plus hardies. Admirateur de Thucydide, le plus fameux des historiens grecs qu'il cite souvent pour illustrer ses appels à l'unité nationale, il va s'efforcer de devenir le Président de tous les Grecs. Hanté par son propre destin, et ayant à l'esprit la fin tragique de ses grands prédécesseurs comme Démosthène, à l'époque antique ou Vénizélos à l'époque contemporaine, il réussit à apparaître comme le guide incontesté de la nation et parvient à faire oublier qu'il a été autrefois le chef d'une droite très contestée. C'est pourquoi en 1985 il se déclare prêt à assumer un second mandat présidentiel à la seule condition que sa candidature soit présentée à la fois par le Premier ministre Papandréou et Constantin Mitostakis, le chef de l'opposition.

Profondément blessé, tant par le refus des socialistes de le soutenir que par le choix de son successeur, Christos Sartzetakis (le magistrat instructeur, en 1963, de l'assassinat du député Lambrakis, affaire qui à l'époque avait éclaboussé son gouvernement), il décide sans attendre l'expiration de son mandat de renoncer à ses fonctions de chef de l'Etat. De nouveau Président de la République de 1990 à 1995, Constantin Caramanlis dont l'élection n'est acquise qu'à une très courte majorité ne joue pendant cette période qu'un rôle représentatif, la fonction de chef de l'Etat ayant beaucoup perdu de son importance après la révision constitutionnelle de 1986. Atteint par l'âge et la maladie, il démissionne en mars 1995 dès l'élection de son successeur, Costis Stéphanopoulos, abrégant de quelques semaines son second mandat présidentiel.

La politique étrangère menée par Caramanlis a essentiellement eu ses effets dans deux périodes très distinctes: la période 1955-1963 et la période 1974-1980.

I. LA POLITIQUE ETRANGÈRE DE CARAMANLIS DE 1955 À 1963

I. L'amitié gréco-turque

Lorsqu'il accède au pouvoir en octobre 1955 Caramanlis doit faire face à une crise avec la Turquie. D'une part la guerre d'indépendance de Chypre menée par les Chypriotes grecs à partir du 1er avril de cette année inquiète les milieux politiques d'Ankara et les pogroms antigrecs de Smyrne et d'Istanbul des 6 et 7 septembre suivants obligent Athènes à porter plainte contre la Turquie devant le Conseil de l'OTAN. Or la politique étrangère de la Grèce après la Seconde Guerre mondiale et la guerre civile grecque (1946-1949) avait pour fondement des relations d'amitié avec la Turquie qui était cimentée par la prédominance d'un fort courant anticommuniste dans les deux pays. Cette tension gréco-turque survient peu de temps après

la conclusion du Pacte balkanique signé à Ankara le 28 février 1953 qui établit un accord d'amitié et de coopération entre la Yougoslavie, la Turquie et la Grèce.

Les développements de la guerre d'indépendance de Chypre vont miner la politique d'amitié gréco-turque. Toutefois C. Caramanlis, qui souhaite éviter à tout prix un conflit direct avec les Turcs va minimiser dans la période 1955-1963 tous les incidents provoqués par Ankara au détriment de la Grèce. De fait compte tenu des menaces qui pèsent tant sur le Patriarcat oecuménique, que se propose de démolir bénévolement en novembre 1957 l'association des étudiants de la faculté de droit d'Istanbul,³ que sur la communauté grecque de Turquie que les autorités d'Ankara veulent contraindre au départ, le gouvernement hellénique adopte un profil bas. Cette volonté d'apaisement d'Athènes va se heurter à l'intransigeance turque.

2. La fidélité aux États Unis et à l'OTAN

Homme de droite, C. Caramanlis, très naturellement a appliqué une politique favorable aux États-Unis et à l'OTAN. Jean Meynaud, dans son livre les "Forces politiques en Grèce" publié en 1965 ⁴ pense d'ailleurs que le choix par le roi Paul de Caramanlis comme Premier ministre en 1955 est dû au fait qu'il a été jugé "par sa dureté et sa rigueur apparente, plus capable que ses rivaux d'inspirer confiance aux Américains au titre de la lutte contre le communisme". Cet auteur croit même pouvoir affirmer : "Caramanlis était en contact avec les services des États-Unis en Grèce et il n'était pas impossible qu'il soit parvenu à se faire reconnaître par ceux-ci comme *persona grata* avant même d'avoir été remarqué par le Palais.

En pleine guerre civile grecque les États-Unis prennent le relais des Anglais en 1947⁵ dans leur soutien aux nationalistes grecs qui combattent leurs compatriotes communistes soutenus par les pays voisins de la Grèce qui se transforment en démocraties populaires. Avec l'application à la Grèce de la doctrine Truman visant à y contrer l'influence de l'URSS et de ses satellites, les Américains exercent sur ce pays, qui bénéficie de l'aide du plan Marshall, un véritable protectorat. L'allégeance de la Grèce aux États-Unis va se concrétiser avec son adhésion en 1952 à l'OTAN. La mainmise des Américains sur la vie politique grecque intérieure ou extérieure va alors devenir de plus en plus pesante. C'est ainsi que la diplomatie d'Athènes sera à la remorque des orientations définies par le Département d'Etat. Par exemple en avril 1961 C. Caramanlis, en visite officielle à Washington au moment même où survient la désastreuse opération de Kennedy sur Cuba crut devoir justifier la tentative de débarquement américain sur la baie des Cochons en affirmant que "tout pays a le droit de se sentir concerné par ce qui se passe dans son voisinage immédiat"⁶.

A vrai dire Caramanlis se trouve contraint de solliciter l'appui des Américains et de l'OTAN compte tenu des menaces périodiquement avancées par Khrouchev de bombarder la Grèce si ce pays devait accueillir sur son territoire une artillerie nucléaire. Toutefois, le souci de préserver l'indépendance de la Grèce l'amène aussi à se démarquer parfois de la politique de la Maison Blanche. Ainsi en juillet 1958 le gouvernement d'Athènes refuse aux États-Unis, lors de la crise du Liban, l'usage des aéroports situés en territoire hellénique. A cette époque Caramanlis, qui développe une politique active d'amitié avec les Etats arabes en raison des développements de la question chypriote ne souhaite pas favoriser ouvertement les intérêts américains au Proche Orient. A la fin de sa première période de gouvernement qui se termine le 11 juin 1963 avec sa démission du Premier ministre ses relations avec Kennedy ne sont plus très bonnes, Washington voulant se démarquer d'un homme devenu encombrant depuis l'affaire Lambrakis 7.

3. L'indépendance de Chypre

L'île de Chypre dont la population est très majoritairement hellénophone, est le dernier territoire grec à se trouver encore après la Seconde Guerre mondiale sous une domination étrangère et devait donc en toute logique être rattachée à la Grèce et former avec elle une union. "L'Enosis" de Chypre à la Grèce a constitué l'objectif fondamental de la politique chypriote des gouvernements Papagos et Caramanlis. Puissance souveraine de Chypre depuis 1878, la Grande-Bretagne accepte le principe de l'autodétermination des Chypriotes dont la mise en oeuvre toutefois est repoussée à une date indéterminée. Mais la dure répression contre les Chypriotes grecs de l'EOKA qui luttent contre la domination anglaise et l'arrestation puis la déportation aux Seychelles de Mgr Makarios, Archevêque de Chypre, en mars 1956, minent les efforts de Caramanlis partisan d'une politique de négociations entre ce dernier et le maréchal Harding, le gouverneur de l'île.

Le gouvernement grec qui veut que la solution du problème chypriote, ainsi que le lui conseille Washington, soit trouvée dans le cadre de l'OTAN ou dans celui d'un dialogue direct avec Londres se voit contraint d'internationaliser la question de la décolonisation de Chypre. Athènes d'une part va se rapprocher des pays du tiers monde dont le poids s'affirme sur la scène mondiale et d'autre part va dénoncer devant l'ONU la politique chypriote des Anglais.

Caramanlis qui affirme souvent la loyauté de la Grèce à l'Occident est entraîné dans un rapprochement spectaculaire avec le mouvement des pays non alignés qui combat durement les intérêts des puissances "impérialistes" selon la terminologie alors utilisée. En août 1957, il se rend en visite au

Caire où le colonel Nasser soutient vigoureusement le principe d'autodétermination du peuple chypriote. En décembre de cette année ce principe n'obtient pas à l'Assemblée générale de l'ONU la majorité requise des 2/3 pour être adoptée, Caramanlis et Makarios s'opposant curieusement à une motion en faveur de l'indépendance de Chypre proposée par la délégation de l'Inde⁸.

Concilier une politique étrangère proche du camp neutraliste avec ses engagements auprès de ses alliés de l'OTAN va s'avérer pour la Grèce un exercice très difficile. Le gouvernement d'Athènes, par exemple, refuse pendant la crise de Suez de l'automne 1956, le droit d'atterrissage aux avions anglais et français se rendant à Chypre. A la même époque, seul parmi les pays de l'OTAN, il accepte de se faire représenter à l'Ambassade de l'URSS, le jour de la fête nationale de ce pays, oubliant ainsi l'affaire hongroise. Par ailleurs le manque d'expérience internationale de Constantin Caramanlis et la mauvaise image à l'étranger de son ministre des affaires étrangères Evagélou Averoff⁹ déconcertent des pays comme la France qui n'arrivent pas à suivre les méandres de la politique chypriote à Athènes.

Acceptant finalement l'indépendance de Chypre par les accords de Zurich et de Londres de février 1959, qui excluent toute possibilité d'Enosis avec la Grèce, Caramanlis s'associe aux gouvernements britannique et turc pour imposer aux Chypriotes une solution dont ceux-ci ne voulaient sans doute pas¹⁰.

Il est clair que Caramanlis, ainsi qu'il devait l'affirmer le 27 février 1962 à l'ancien président du Conseil français René Pleven de passage à Athènes¹¹ "a pris personnellement la responsabilité de mettre fin à l'affaire de Chypre d'une manière qui n'était pas conforme aux aspirations historiques du peuple grec" parce que la pierre angulaire de la politique de la Grèce était son appartenance à l'Occident. Pour cette même raison Caramanlis a provoqué l'Association de la Grèce au Marché Commun.

4 . L'Association à la Communauté européenne

Une fois réglée, certes provisoirement, la question chypriote, Caramanlis, peut alors entamer dès juin 1959 la procédure d'association de la Grèce avec la Communauté européenne.

A vrai dire, ainsi que le souligne Roger Massip¹² cette démarche avait une grande importance politique. Elle signifiait qu'entre le projet britannique de création d'une zone de libre échange (A.E.L.E.) et la Communauté européenne, la Grèce avait fait son choix.

Le fait est que Caramanlis, qui rencontre à plusieurs reprises le général de Gaulle, en particulier le 12 juillet 1960 à Paris, est vivement encouragé par ce dernier à s'éloigner de l'orbite anglo-américaine et à privilégier le processus de construction européenne auquel participe la France. Les négociations du gouvernement grec avec Bruxelles ont conduit à la conclusion du traité d'Association signé à Athènes le 9 juillet 1961 et qui entra en vigueur le 1er novembre 1962. Ce traité a notamment prévu :

- l'établissement d'une union douanière
- le développement d'actions communes et l'harmonisation des politiques de la Communauté et de la Grèce, en particulier dans les domaines de la concurrence et de l'agriculture
- la mise à la disposition de l'économie grecque de ressources destinées à faciliter son développement accéléré.

L'accord d'Athènes comportait également une clause qui prévoyait la possibilité d'adhésion à terme de la Grèce à la Communauté européenne. Premier pays à s'associer au Marché Commun, la Grèce, dès le début des années soixante, affirme avec Caramanlis sa vocation européenne.

II. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE CARAMANLIS DE 1974 À 1980

Au cours de son exil parisien qui dure de 1963 à 1974 Caramanlis se tient hors du champ politique. Il est cependant amené à commenter les conséquences néfastes sur la politique étrangère de la Grèce du coup d'État des colonels qui intervient à Athènes le 21 avril 1967. Il souligne ainsi que les Turcs essaient de tirer profit de la situation anormale qui règne en Grèce¹³. Mais c'est le rejet par la famille des nations libres de son pays jadis noyau de l'Europe qui préoccupe surtout l'ancien Premier ministre retiré à Paris¹⁴.

Le coup de force fomenté par le régime militaire grec contre Mgr Makarios en juillet 1974 sert de prétexte à la Turquie pour envahir l'île de Chypre. Désarmée la Junte d'Athènes remet alors le pouvoir aux civils. Revenu de Paris dans la nuit du 23 au 24 juillet Caramanlis forme un gouvernement d'unité nationale.

1. L'intervention militaire turque à Chypre

Confronté au délicat problème sur le plan intérieur de la "déjuntisation", Caramanlis doit également affronter l'éventualité d'une guerre totale avec la Turquie. Se rendant compte que l'armée grecque, sous équipée, mal entraînée et très divisée à la suite des différentes épurations opérées pendant la période de la dictature n'était pas en mesure de mener un combat efficace contre les forces armées turques, il préfère alors utiliser les cartes de la diplomatie afin de trouver une solution à la question chypriote¹⁵.

Sur ses instructions Georges Mavros, ministre grec des affaires étrangères, signe à Genève le 30 juillet 1974 une déclaration avec ses collègues britannique et turc qui met fin aux hostilités à Chypre. Cet accord tripartite se trouve rapidement violé lorsque la Turquie le 14 août suivant lance une deuxième offensive dont le résultat sera l'occupation de près de 40 % du territoire chypriote.

Face à cette provocation turque Caramanlis se bornera à décider le retrait de la Grèce de l'OTAN ce même jour et à susciter par la suite le vote par l'Assemblée générale de l'ONU de résolutions favorables au respect de la souveraineté et de l'indépendance de la République de Chypre¹⁶. Le gouvernement grec obtiendra aussi grâce à l'appui de l'importante communauté grecque des États-Unis que le Congrès de ce pays impose un embargo, de février 1975 à août 1978 sur l'aide militaire à la Turquie.

Au total, Caramanlis en 1974, comme en 1959 accepte qu'il soit mis fin au conflit chypriote dans des conditions peu favorables aux intérêts helléniques. Il s'agissait en 1959 de faciliter l'association de la Grèce au Marché commun. En 1974 c'est pour assurer l'adhésion de ce pays à la Communauté européenne que son gouvernement accepte de ne pas mobiliser tous ses moyens pour que soit sanctionnée effectivement l'intervention militaire turque. Caramanlis a en effet compris qu'un pays qui veut faire partie de l'Europe communautaire ne peut y entrer avec le handicap de problèmes majeurs susceptibles de mettre en difficulté ses partenaires.

2. La Grèce et l'OTAN

Pendant la période qui précède l'indépendance de Chypre, Caramanlis poussé par une opposition de gauche et d'extrême gauche avait agité la menace du retrait de la Grèce de l'OTAN. Ce n'est que le 14 août 1974 que ce pays, compte tenu de la relative indifférence de ses alliés après la double intervention militaire turque à Chypre causant plus de 5000 morts, est passé à l'acte en se retirant de cette organisation.

Caramanlis par cette décision approuvée unanimement par le peuple grec a su prouver qu'il avait rompu tout lien de dépendance à l'égard des États-Unis et entendait agir sans tenir compte des intérêts du Département d'Etat. Pour comprendre cette attitude de l'ancien Premier ministre grec il faut savoir que celui-ci pendant son séjour parisien a été influencé par sa fréquentation des milieux gaullistes très américanophobes. En particulier il semble que Michel Debré devenu un des ses plus fidèles amis ait joué un rôle déterminant auprès de lui. Cette méfiance de Caramanlis envers Washington a été renforcée par les manoeuvres obscures de Henry Kissinger lors de la chute du régime des colonels dont un des objectifs a été d'empêcher son retour au pouvoir¹⁷.

Au cours des années 1975 à 1977 le gouvernement grec s'est efforcé, mais en vain, de conclure avec l'OTAN un accord spécial tenant compte des nouvelles réalités nées de la décision du 14 août 1974. Puis Caramanlis a estimé que la politique de la chaise vide à l'égard de l'OTAN était préjudiciable pour la Grèce et qu'il était préférable pour elle de réintégrer cette organisation. Mais la Turquie va alors opposer pendant plusieurs années son veto à cette réintégration tant que certaines questions comme le partage des responsabilités entre Athènes et Ankara en mer Egée ne seraient pas préalablement réglées. La Grèce au cours de l'année 1980 décide de brusquer les négociations sur sa réintégration dans l'OTAN en faisant savoir à Washington que si avant la fin de cette année celle-ci n'avait pas été réalisée elle serait contrainte de fermer les bases américaines sur son territoire, dont le statut était alors en cours de révision.

Devenu Président de la République le 5 mai 1980, Caramanlis laisse à Georges Rallis qui lui succède à la tête du gouvernement le soin de finaliser les négociations sur la réintégration de la Grèce dans l'OTAN qui interviendra le 20 octobre suivant.

3. Les tensions gréco-turques

Avec le retour de la démocratie en Grèce en juillet 1974 débute une période de tensions gréco-turques qui se poursuit encore aujourd'hui. Outre la question chypriote, le contentieux entre la Grèce et la Turquie s'alourdit de problèmes que soulève sans cesse Ankara qui s'efforce d'affaiblir par tous les moyens les intérêts helléniques. Le gouvernement turc remet ainsi en cause le statut de la mer Égée, agit la question de la minorité turcophone de Thrace, et laisse se développer sans réagir les attaques des milieux islamistes de Constantinople contre le Patriarcat oecuménique et la minorité grecque qui y vit encore.

*** Les problèmes de l'Égée**

La question du plateau continental de la mer Egée sur lequel Athènes, conformément au droit international affirme ses droits souverains a été posée dès 1973 avec la délivrance par Ankara de permis de recherche pétrolière. Le gouvernement Caramanlis qui saisit simultanément le 10 août 1976 le Conseil de sécurité de l'ONU et la Cour internationale de justice n'obtient pas de ces institutions de solution aux difficultés dont il souhaitait le règlement. Au problème du statut du plateau continental est liée la question de la délimitation de la largeur des eaux territoriales, la Turquie refusant à la Grèce le droit de porter cette étendue de 6 à 12 milles marins.

Le contrôle de l'espace aérien de l'Egée dont la Turquie conteste le *statu quo*, au moment même de son intervention militaire à Chypre, a entraîné de 1974 à 1980 une suspension des vols internationaux ce qui a obligé, par exemple les vols civils desservant la Turquie à passer au dessus de la Bulgarie. Finalement la circulation aérienne civile au dessus de la mer Egée a pu être rétablie le 22 février 1980 grâce à un assouplissement de la position de la Turquie qui toutefois persiste toujours à faire survoler cette mer par ses avions militaires dont le refus de se soumettre aux règles de contrôle imposées par la Grèce entraîne très souvent de graves incidents.

Ankara s'est aussi insurgée contre la militarisation par la Grèce des îles de l'est de l'Egée et du Dodécanèse qui selon les traités de Lausanne (1923) et de Paris (1947) doivent être démilitarisées. De fait en raison de l'implantation de la quatrième armée turque forte de cent mille hommes juste en face de ces îles le gouvernement Caramanlis a été effectivement contraint pour des raisons de sécurité de doter celles ci d'équipement militaire.

° La minorité turcophone de Thrace

Le traité de Lausanne qui avait prévu un échange de populations entre la Grèce et la Turquie ne s'est pas appliqué à la minorité turcophone de Thrace, le gouvernement grec souhaitant, moyennant cette concession, que les citoyens hellènes habitant Constantinople puissent y demeurer.

De l'ordre de 120 000 personnes, cette minorité bénéficie d'écoles spécifiques, de mosquées, de journaux et dans la pratique de quatre représentants au parlement hellénique. L'exode rural qui a affecté en Thrace essentiellement la population grecque a été tel que dans certains villages la majorité des habitants est formée de musulmans parlant turc. C'est pourquoi en 1979 le Premier ministre turc B. Ecevit a cru devoir dénoncer les pressions administratives qu'exerceraient les autorités grecques sur cette minorité notamment pour la contraindre à quitter la Grèce. Le gouvernement Caramanlis en réponse a lié le sort de la minorité turcophone de Thrace à celui de la minorité hellénophone de Constantinople¹⁸.

° Le Patriarcat oecuménique et la minorité grecque de Constantinople

Sur un ton très mesuré le gouvernement Caramanlis ainsi que tous les gouvernements qui lui ont succédé ont protesté auprès des autorités d'Ankara contre les difficultés rencontrées par le Patriarcat oecuménique et la minorité grecque de Constantinople. Très régulièrement les milieux islamistes mais aussi parfois les autorités civiles de Turquie laissent entendre que le Patriarcat oecuménique doit quitter le pays ou limiter son rôle à celui d'une simple église locale. De la même manière, la population grecque de Constantinople forte de 200 000 personnes en 1923 est depuis

en constante diminution car soumise à des vexations et menaces souvent liées à l'évolution de la question chypriote comme ce fut le cas en 1955 et en 1974¹⁹. De même les îles d'Imbros et Ténédos rétrocédées par la Grèce à la Turquie en 1923 et dont la population était à majorité grecque ont été progressivement totalement déshellénisées.

Caramanlis désireux de contenir le contentieux gréco turc a proposé à Ankara en avril 1976 puis en juin 1978 la conclusion d'un pacte de non agression. Cette proposition s'est heurtée à une fin de non recevoir. Il a alors eu l'heureuse idée de s'appuyer sur les Etats balkaniques afin de mieux faire face à la pression de la Turquie qui s'est trouvée ainsi contrainte de participer à la coopération multilatérale proposée par la Grèce. C'est ainsi que le gouvernement grec a réussi à réunir à Athènes du 26 janvier au 5 février 1976 une conférence interbalkanique de coopération multilatérale qui a constitué la première application régionale de la Déclaration d'Helsinki.

La coopération interbalkanique qui va se poursuivre jusqu'à l'effondrement des pays communistes de l'Europe centrale a eu le grand mérite de rapprocher les Etats appartenant à des camps politiques opposés et de permettre à la Grèce d'étendre son influence dans une région très importante pour elle. Mais si l'appartenance de la Grèce à l'Europe balkanique a constitué un objectif majeur de la politique étrangère de Caramanlis l'adhésion de son pays à l'Europe communautaire a été pour lui l'objectif prioritaire de toute son action gouvernementale dès son retour au pouvoir en 1974.

4. L'adhésion de la Grèce à l'Europe communautaire

Une des conséquences du coup d'Etat des colonels du 21 avril 1967 a été le "gel" par Bruxelles des principales dispositions de l'accord d'Association de la Grèce à la CEE qui a été réactivé en 1974 avec le rétablissement de la démocratie à Athènes. Puis le 12 juin 1975 Constantin Caramanlis après avoir reçu quelques semaines plus tôt un soutien de la France à qui il réserve sa première visite officielle à l'étranger après son retour au pouvoir, formule la demande d'adhésion de son pays à la Communauté européenne.

Grâce à Giscard d'Estaing qui se fait le champion de l'adhésion grecque il parvient à vaincre les réticences de la Commission de Bruxelles et de la plupart des neuf pays composant alors la CEE à un élargissement trop hâtif de la Communauté à un Etat dont le développement économique était assez faible. Finalement la Grèce devient le dixième membre du Marché commun par le traité signé à Athènes le 28 mai 1979. A cette occasion Caramanlis après avoir évoqué l'unification de l'Europe déclare que "la Grèce accepte à partir d'aujourd'hui d'une manière définitive ce défi historique et sa destinée européenne, tout en conservant son identité nationale"²⁰.

La ratification du traité d'Athènes par le Parlement hellénique intervient le 28 juin 1979 par 191 voix, 2 contre, 3 abstentions et 104 refus de vote qui émanent du Pasok et du parti communiste de l'extérieur, deux partis très hostiles à l'option européenne de la Grèce. Grâce à son adhésion à l'Europe communautaire, qui est effective le 1er janvier 1981 la Grèce réalise un triple objectif. D'une part par son appartenance à un ensemble d'Etats qui sont tous dotés d'institutions démocratiques elle assure sa stabilité politique acquise après une période de dictature militaire de plus de sept ans. D'autre part elle obtient l'octroi d'aides financières qui vont lui permettre d'accélérer son développement économique. Enfin elle sait que son voisin turc hésitera désormais à donner suite à ses menaces d'expansion territoriale, toute violation de ses frontières devant être considérée comme une violation du territoire de la CEE. Au cours de son premier quinquennat de Président de la République (mai 1980 - mars 1985) dont la majeure partie a lieu en période de cohabitation avec le gouvernement socialiste de Papandréou, nommé en octobre 1981, Caramanlis adopte un profil bas laissant le Pasok mener le pays comme il l'entend. Il est toutefois certain que ce parti ne met pas en oeuvre son programme annoncé de retrait de la Grèce de l'OTAN et du Marché commun ainsi que sa promesse électorale de fermeture des bases américaines autant par réalisme politique que par souci de ne pas engager un conflit avec le Chef de l'Etat. Très affecté par le refus du Pasok en 1990 de le présenter pour un second mandat présidentiel²¹ Caramanlis se retire alors de la vie publique.

Force est de constater que le second mandat présidentiel que fera finalement Caramanlis de mai 1990 à mars 1995 n'aura aucun impact sur la politique étrangère de Grèce. Celui-ci qui entame son second quinquennat à l'âge de 83 ans et avec des compétences très réduites depuis la révision constitutionnelle de 1986 ne troublera en rien l'action gouvernementale en politique intérieure ou extérieure de ses deux Premiers ministres, Mitsotakis jusqu'en octobre 1993 puis Papandréou. N'effectuant aucun voyage à l'étranger, absent du Conseil européen de Corfou de juin 1994, Caramanlis semble étranger à la conduite de la diplomatie d'Athènes, si on excepte certaines manifestations de son intérêt pour la question macédonienne, lui-même étant originaire de Macédoine.

Si on veut faire le bilan de la politique étrangère menée par les différents gouvernements dirigés par Caramanlis on doit constater que la prise en charge par celui-ci de la question chypriote aussi bien dans la période 1955-1963 que dans la période 1974-1980 n'a pas été très bénéfique pour les intérêts helléniques²². En revanche il faut reconnaître que Caramanlis a eu avant beaucoup d'autres la vision de l'importance que prendrait la construction européenne à laquelle il a su associer son pays.

Caramanlis, peu disert, confiait parfois à ses visiteurs durant son exil parisien qu'il souhaitait que son nom soit inscrit un jour en lettres d'or dans l'histoire de son pays. Il est certain que celui qui a rétabli la démocratie à Athènes en 1974 et assuré en 1981, dans l'Europe qui s'unit une place méritée à la Grèce figure, déjà, dans le panthéon de son histoire.

NOTES

1. Voir Jean Catsiapis "La politique étrangère d'Andréas Papandréou", *Etudes helléniques/Hellenic Studies*, Printemps 1997, p. 13-28.

2. Voir Jean Catsiapis, "La Grèce dixième membre des Communautés européennes", *Notes et Etudes documentaires n° 4593-4594*, Paris, La Documentation Française, 1980.

3. Pour justifier cette proposition de démolition de Patriarcat oecuménique l'Association des étudiants de la faculté de droit d'Istanbul considère que celui-ci constitue "une institution ingrate abolie à Lausanne par ATATURK et privée de tout fondement historique".

Voir Dépêche de M. Henry Spitzmuller, Ambassadeur de France en Turquie du 18 novembre 1957.

4. Voir Jean Meynaud, *Les forces politiques en Grèce*, Montréal, Etudes de Sciences Politiques, 1965, p.245-246.

5. Le 20 février 1947 le Trésor britannique s'oppose à toute continuation de l'aide à la Grèce. Le 12 mars suivant, le Président des États-Unis prononce devant les deux chambres du Congrès le discours posant les bases de la doctrine Truman de lutte contre le communisme.

6. Sur la visite de Caramanlis à Washington voir Christopher M. WOODHOUSE, "Karamanlis, the Restorer of Greek Democracy", New York, Oxford Press University, 1982, p. 108.

7. En mai 1963 le député de l'EDA (extrême gauche) Grigoris Lambrakis est tué à Thessalonique au cours d'une manifestation par des nervis de la police. Ce meurtre éclabousse sur le plan interne et à l'étranger le gouvernement Caramanlis qui toutefois n'en est pas directement responsable.

8. La délégation de l'Inde à l'ONU propose que soit adoptée une résolution sur l'indépendance de Chypre, mais Makarios pour des raisons inexplicables, lui qui six mois plus tôt, en juillet avait préconisé parallèlement à l'ENOSIS de Chypre à la Grèce le principe de l'indépendance de son pays, s'oppose alors à cette initiative de Krishna Menon. Celui-ci, face à cette surprenante opposition déclare: "Je croyais que les Grecs avaient la réputation d'être intelligents". Sur ce point voir C. Woodhouse, *op. cit.*, p.72.

9. L'Ambassadeur de France en Grèce, Guy Girard de Charbonnières dans une dépêche du 11 décembre 1958 qualifie E. Averoff de "fort mauvais ministre des affaires étrangères". Voir Annexe 1.

10. Voir sur ce point la dépêche de l'Ambassadeur de France en Grèce Guy Girard de Charbonnières du 24 février 1959. (Annexe 2).
11. Voir la dépêche de l'Ambassadeur de France en Grèce Guy Girard de Charbonnières du 28 février 1962 (Annexe 3).
12. Roger MASSIP, *Caramanlis, un Grec hors du commun*, Paris, Stock, 1982, p.135.
13. Entretien avec Eric Rouleau, *Le Monde*, 29 novembre 1967.
14. Déclaration à la presse du 30 novembre 1969 (texte intégral reproduit dans le livre de Maurice Genevoix, *La Grèce de Caramanlis*, Paris, Plon, 1972).
15. Sur les événements de 1974 à Chypre voir le dossier sur la question chypriote établi par Jean CATSIAPIS, "Problèmes politiques et sociaux" n° 308 - 15 avril 1977, Paris, Documentation française.
16. Voir en particulier la résolution n° 3212 de l'Assemblée générale de l'ONU du 1er novembre 1974 dont le texte est reproduit dans le dossier sur la question chypriote mentionné à la note 15.
17. Constantin Caramanlis a confié à l'auteur de cet article, peu avant la chute de la dictature militaire, le 24 juillet 1974, que les Américains ne voulaient pas de lui pour gouverner la Grèce. De fait on sait que dans un premier temps c'est Panayiotis Canellopoulos qui avait été désigné par le général Ghizikis pour former le nouveau gouvernement avant que ce dernier ne se résigne à faire appel à Caramanlis qui apparaissait à l'évidence comme le seul homme fort capable de sauver le pays du chaos.
18. M. Zaïmis, Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères en réponse aux déclarations de M. Ecevit, a affirmé le 31 août 1979 que les deux minorités devaient s'équilibrer en nombre.
19. Réduite à 8000 personnes en 1980 la minorité grecque de Constantinople serait aujourd'hui composée de moins de 5000 membres.
20. Les principaux extraits du discours du 28 mai 1979 de C. Caramanlis sont reproduits dans le livre de R. Massip, cité à la note 12.
21. Voir sur ce point le livre (en grec) de Dimitra Papandréou, *10 ans et 54 jours* Athènes, Nea Sinora, Groupe d'édition Livani, 1997, p. 134-137.
22. Il semble que Caramanlis lui même est très amer que sa politique chypriote n'a pas été comprise par Mgr Makarios. Dans une lettre adressée le 8 novembre 1966 à son ami Constantin Tsatsos, auquel se réfère C. Woodhouse page 180 de son ouvrage, il regrette de n'avoir pas reçu un mot de remerciements de l'Archevêque de Chypre après avoir contribué à la solution du problème de Chypre en 1959. Caramanlis a aussi indiqué à l'auteur de la présente étude dans un entretien le 8 mars 1977 qu'il ne s'était jamais rendu à Chypre car il n'y avait jamais été invité.

Annexe 1

Dépêche du 11 décembre 1958 de M. Guy GIRARD de CHARBONNIERES, Ambassadeur de France en Grèce (Extraits).

Archives du Quai d'Orsay.

Sur le plan proprement diplomatique, le Gouvernement hellénique se révélait incapable de définir, face au plan MAC MILLAN, une politique nette et de s'y tenir. Il repoussait ce plan mais laissait la porte ouverte à d'éventuelles négociations. Sans paraître se rendre compte que les circonstances avaient changé et qu'il était maintenant engagé dans une partie où il fallait jouer serré, il annonçait le retrait de revendications qui étaient depuis des années le leitmotiv de sa politique chypriote, comme par exemple celle de l'autodisposition, ce qui ne contentait aucunement ses adversaires mais affaiblissait en revanche sa position pour de futures discussions autour du tapis vert. Lorsque de telles discussions s'ouvrirent effectivement au Palais de Chaillot, j'ai à peine besoin de souligner quelles furent les hésitations, les vacillations et les contradictions de l'attitude de la délégation hellénique qui finirent par lui faire attribuer la responsabilité de l'échec de ces discussions. Moi-même, me trouvant à Athènes en contact régulier avec les chefs de la diplomatie grecque et étant animé du plus grand désir d'aider mes interlocuteurs, j'étais dans l'incapacité de renseigner exactement le Département sur les projets ou intentions du Gouvernement hellénique, les propos qui m'étaient tenus par les principaux membres de ce gouvernement se démentant les uns les autres et les communications qui m'étaient faites de la manière la plus officielle n'étant fréquemment suivies d'aucun effet.

Ce qui s'est passé à l'occasion du débat de l'ONU illustre singulièrement cette manière de procéder. Je rappelle que, convoqué spécialement par le Premier Ministre la veille de ce débat, je fus chargé par lui de transmettre au Général de GAULLE un message lui demandant de soutenir la thèse qui serait présentée à Manhattan par la délégation grecque, la suite que comporterait le vote d'une telle résolution étant également exposée. Or le texte déposé 48 heures plus tard par M. AVEROFF n'avait aucun rapport avec ce qui m'avait été ainsi solennellement déclaré. De même, alors que le Ministre des Affaires Etrangères m'avait affirmé qu'il aurait recours à toutes les ressources de la procédure pour obliger les Nations Unies à se prononcer sur un texte reconnaissant le droit des Chypriotes à l'indépendance, il finit par participer à la rédaction d'un projet présenté sous la signature du représentant mexicain et qui ne faisait aucune allusion à cette indépendance. Hésitante, velléitaire et même parfois contradictoire, telle a été la politique chypriote du Gouvernement grec au cours des derniers mois. Il n'est donc pas étonnant qu'elle ait abouti à un échec.

Cela est d'ailleurs dû en grande partie à la personnalité des hommes qui en avaient la direction. M. CARAMANLIS n'est certainement pas dépourvu de valeur. Mais il n'a aucune expérience internationale et agit essentiellement en fonction de la situation politique intérieure. Les critiques d'une opposition pourtant incohérente et les attaques d'une presse dont il devrait plus que quiconque

connaître l'insignifiance, le mettent hors de lui. Convaincu du bon droit de la Grèce dans l'affaire de Chypre et de la volonté de l'opinion publique de voir cette affaire réglée conformément au bon droit, il souffre sincèrement de ne pouvoir le faire triompher et donne depuis quelques mois l'impression d'un esprit torturé. Quant à M. AVEROFF, dont l'intelligence ne manque pas de séduction, c'est l'homme le plus instable qui soit. Impulsif, se laissant aller sous le coup de l'irritation à des déclarations intempestives, sautant en quelques heures d'une idée à une autre, il faut reconnaître que c'est un fort mauvais ministre des Affaires Etrangères et qu'il mérite toutes les critiques qui lui sont actuellement prodiguées. Non pas menteur, mais homme à sincérités successives, il rend singulièrement difficile la tâche des diplomates qui doivent garder le contact avec lui. Même les mieux disposés, comme moi-même, ont de la peine à le suivre dans ses méandres et à se faire ses interprètes auprès de leur gouvernement.

Annexe 2

Dépêche du 25 février 1959 de M. Guy GIRARD de CHARBONNIERES, Ambassadeur de France en Grèce (Extraits).

Archives du Quai d'Orsay.

Que le Gouvernement grec n'ait pas hésité à s'associer aux gouvernements britannique et turc pour imposer aux représentants chypriotes par le recours à un ultimatum une solution dont ceux-ci ne voulaient pas est sans doute ce qu'il y a dans toute l'affaire de plus contraire à la position prise et affirmée jusque là par ce gouvernement. Je n'ai pas besoin en effet de rappeler que les dirigeants d'Athènes avaient maintenu en toutes circonstances que le problème de Chypre ne concernait ni la Turquie ni la Grèce elle-même, cette dernière intervenant seulement pour obtenir que le peuple chypriote puisse faire entendre sa voix, et que c'était ce peuple et le gouvernement britannique qui étaient les deux seuls interlocuteurs qualifiés. Il est impossible d'imaginer un reniement plus complet que la manière dont ont procédé MM. CARAMANLIS et AVEROFF. Non seulement, en effet, ils ont élaboré un statut de Chypre en dehors des Chypriotes et ont contribué à l'imposer à ces derniers contre leur volonté, mais ils ont rédigé leur projet au moyen d'une négociation directe avec les dirigeants turcs dont ils n'avaient cessé de proclamer qu'ils n'avaient aucune qualité pour intervenir à quelque titre que ce fût dans un règlement de l'affaire. Je n'ai pas non plus besoin de rappeler les innombrables déclarations du Gouvernement hellénique en ce sens. A la dernière réunion des Nations Unies, c'est-à-dire il y a moins de trois mois, ses représentants se révoltaient encore à l'idée que l'on puisse reconnaître la Turquie comme "puissance intéressée". On aura rarement vu un retournement plus rapide et plus total et il faut avouer qu'il y a là de quoi déconcerter à la fois les observateurs étrangers et l'opinion hellénique elle-même.

Le statut qui vient d'être concédé à Chypre prévoit, lui, une véritable co-souveraineté des communautés grecque et turque de l'île en dépit de la flagrante infériorité numérique de cette dernière, une possibilité constante d'intervention de

la part de la Grande-Bretagne, de la Grèce et de la Turquie et une garantie de ces trois puissances leur permettant collectivement ou même isolément de s'opposer par la force à toute modification, en particulier sous la forme d'une union à la Grèce. Celle-ci se trouve donc effectivement exclue pour toujours.

La solution du problème chypriote qui vient d'être réalisée avec la collaboration du gouvernement hellénique lui-même et que celui-ci présente comme une satisfaction donnée à ses revendications essentielles tourne en fait à peu près exactement le dos à tout ce que ce gouvernement avait réclamé dans un passé non seulement lointain mais même extrêmement récent. Il accepte en revanche tout ce qu'il n'avait cessé de repousser avec indignation.

La poursuite du combat pour Chypre entraînait donc de telles conséquences que l'on comprend que M. CARAMANLIS et son Ministre des Affaires Etrangères aient refusé de les affronter et qu'ils aient sauté sur la possibilité qui leur était offerte de conclure une transaction qui, si coûteuse qu'elle fût, était au moins honorable.

C'est là que la diplomatie turque a fait preuve une fois de plus de beaucoup d'habileté. M. ZORLU a su prendre M. AVEROFF par son point faible qui est la vanité. Je tiens du Ministre grec lui-même que son collègue turc l'avait abordé en lui disant : "Nous avons gagné mais c'est vous qui êtes le plus fort", ce qui voulait dire, me précisa M. AVEROFF avec complaisance, qu'il avait fait preuve au cours des débats d'une supériorité personnelle manifeste sur ses interlocuteurs. M. ZORLU eut l'air d'autre part de se présenter comme demandeur et donna à M. AVEROFF l'impression que le Gouvernement turc, inquiet de la situation provoquée par les événements d'Irak, désirait ardemment retrouver la collaboration militaire de la Grèce et l'amitié de ce pays. C'est donc dans des conditions favorables pour leur amour-propre que les dirigeants d'Athènes s'engagèrent dans des négociations leur ouvrant la perspective d'une solution dont ils avaient eux-mêmes tellement besoin. Causant avec M. AVEROFF, j'avais été surpris de voir l'étendue des concessions qu'il était prêt à consentir.

Conscient des sacrifices qu'il a dû s'imposer, mais conscient aussi des périls auxquels il a échappé et dont son opinion publique ne se rend certainement pas compte, le Gouvernement grec éprouve avant tout aujourd'hui un sentiment de soulagement. Comme me l'a dit le Roi il y a quelques jours, comme me l'avait dit bien avant lui le Président du Conseil, le Ministre des Affaires Etrangères et d'autres membres du Gouvernement, l'affaire de Chypre avait peu à peu créé ici une atmosphère de cauchemar. Les erreurs accumulées par la diplomatie hellénique à son sujet avaient fini par mettre la Grèce en opposition déclarée avec les pays qui étaient non seulement ses alliés mais ses amis traditionnels tandis qu'elle était obligée de courtiser des pays pour lesquels elle n'avait aucune sympathie particulière ou dont elle était même l'adversaire sur d'autres points. Une telle situation ne pouvait pas se prolonger. Le jour devait venir où un choix serait inéluctable et, étant donné ce que sont, non pas peut-être le peuple grec lui-même, mais en tout cas ses dirigeants, ce choix ne pouvait pas ne pas être celui de l'Occident. Dans les milieux officiels d'Athènes, comme dans les cercles d'affaires

et dans la société, la satisfaction éclate. Tout en admettant que le peuple chypriote est injustement dépouillé de droits qui auraient dû lui être reconnus et en déplorant que le Gouvernement n'ait pas été en mesure de faire pleinement triompher une cause aussi légitime, chacun se félicite de ce que, du moins, la Grèce puisse désormais suivre une politique sans équivoque et conforme à ses véritables intérêts.

Annexe 3

Dépêche du 28 février 1962 de M. Guy GIRARD de CHARBONNIERES, Ambassadeur de France en Grèce (Extraits).

Archives du Quai d'Orsay.

Le Premier Ministre a déjeuné hier chez moi dans l'intimité à l'occasion du passage à Athènes du Président Plevén. Il a fait, à l'intention de ce dernier, un très long exposé de sa politique qui, à vrai dire, ne contenait rien de très nouveau pour moi, mais était assez frappant par sa vigueur et la netteté des vues qu'il exprimait. M. Caramanlis a affirmé qu'en dépit de son éloignement géographique, la Grèce faisait partie intégrante de l'Occident, et que c'était là la pierre angulaire de sa politique. C'est pour cela qu'il avait pris personnellement la responsabilité de mettre fin à l'affaire de Chypre d'une manière qui n'était pas conforme aux aspirations historiques du peuple grec, c'est pour cela aussi qu'il avait provoqué l'Association de la Grèce au Marché Commun.