

La politique étrangère d'Andréas Papandréou

Jean Catsiapis*

ABSTRACT

Andreas Papandreu (1919-1996) reiterated the slogan «Greece to the Greeks» throughout his life. After twenty-odd years in the USA, Papandreu returned to Greece in the sixties. He made his place in Greek politics through anri-americanism and hostility toward NATO and Europe. The founder of PAK during the junta established PASOK soon after democracy was restored in Athens. Papandreu continued to promote anti-imperialist policies; however, once Papandreu actually became prime minister (1981-1989, 1993-1995), he revised his positions significantly. In fact, near the end of his life, he was closer to the Americans and in favour of the European Union. Papandreu must be given credit for unifying Greeks by allowing political exiles to freely return to their homeland.

RÉSUMÉ

Durant toute sa vie, Andréas Papandréou (1919-1996) a prôné le slogan "la Grèce aux Grecs". Dans les années soixante, de retour des États-Unis où il a vécu plus de vingt ans, il se distingue dans la vie politique grecque par son anti-américanisme et son hostilité à l'OTAN et à l'Europe. Fondateur du PAK pendant le régime des colonels puis du PASOK peu après le rétablissement de la démocratie à Athènes, il continue à préconiser pour son pays une politique anti-impérialiste. Mais une fois devenu Premier ministre de 1981 à 1989, puis de 1993 à 1995, il révisé largement ses positions en devenant même à la fin de sa vie proche des Américains et partisan de l'Union européenne. Il faut reconnaître à Andréas Papandréou le mérite d'avoir réalisé l'unité des Grecs en permettant aux exilés politiques de retourner vivre librement dans leur patrie.

Pendant une vingtaine d'années Andréas Papandréou a été le chef incontesté de la gauche socialiste grecque. Mais avant de créer le Mouvement socialiste panhellénique (PASOK) le 3 septembre 1974 et devenir Premier ministre en 1981, celui-ci, d'abord en tant que membre du gouvernement de son père Georges Papandréou, puis en tant que fondateur pendant la dictature des colonels du Mouvement panhellénique de libération (PAK) s'est distingué sur la scène internationale comme un adversaire déclaré des États-Unis dont il dénonçait les visées impérialistes.

Né le 5 février 1919, militant révolutionnaire de tendance trotskiste, il est contraint à s'exiler très jeune aux États-Unis. Il acquiert la nationalité américaine

* Université de Paris X

en 1944 et sert pendant la guerre dans la marine. Andréas Papandréou, après avoir obtenu un doctorat à Harvard, devient professeur d'économie et enseigne notamment à Berkeley. De retour en Grèce en 1959, il occupe, à la demande de Constantin Caramanlis, le poste de directeur du Centre de programmation et de recherche économique (KEPE).

L'Union du centre que dirige son père, Georges Papandréou, remporte les élections législatives de novembre 1963 puis de février 1964. Élu député à ces dernières élections, Andréas Papandréou occupe au sein du gouvernement les fonctions de ministre à la Présidence du Conseil puis de ministre adjoint à la Coordination économique. Il va alors jouer un rôle fondamental auprès de son père, devenu Premier ministre, en politique économique mais aussi en politique étrangère.

Dans une interview au *Monde* d'octobre 1964¹, Andréas Papandréou dénonce la subordination de la Grèce à l'égard de l'OTAN: «La Grèce a été trop longtemps un satellite de l'OTAN; elle veut désormais être une alliée à part entière et n'est plus disposée à recevoir des ordres de quiconque».

Emprisonné à la suite du coup d'État des colonels du 21 avril 1967, il obtient sa libération grâce à une médiation américaine et quitte la Grèce, où il revient après la chute du régime des colonels en juillet 1974.

I. Les orientations de politique étrangère d'Andréas Papandréou antérieures à 1981

1. Les orientations du PAK

En mars 1968, Andréas Papandréou crée, en exil, le Mouvement pan-hellénique de libération (PAK). Comme le souligne I. Papadopoulos la phase du PAK marquera une radicalisation progressive de la pensée politique d'Andréas Papandréou². Au début il y a chez lui continuité avec la matrice idéologique de l'Union du centre avec également l'affirmation du caractère occidental de la Grèce et l'absence de contestation de sa participation à l'OTAN³.

Puis c'est progressivement qu'il critiquera l'intervention des États-Unis dans la politique grecque. C'est en novembre 1971 que les orientations d'Andréas Papandréou jusque là, à la fois chef du PAK et représentant de l'Union du centre à l'étranger vont prendre un tournant gauchisant. À cette date, en effet, intervient la rupture entre le PAK et l'Union du centre qui refuse de se rallier, à son congrès de Vienne, au programme radical de ce dernier.

Le 23 avril 1972, à l'occasion du cinquième anniversaire du coup d'État des colonels il affirme que «la dictature en Grèce est une dictature américaine qui a utilisé le plan stratégique de l'OTAN «Prométhée»⁴. Ainsi se trouvent clairement

démontrées les visées impérialistes des États-Unis et de l'OTAN en Grèce. Quelques mois plus tard, en octobre 1972, Andréas Papandréou participe à Stockholm à une réunion des Mouvements de libération du Vietnam, d'Amérique Latine, d'Afrique du Sud et de Grèce. Ainsi, la Grèce pays européen, se trouve rangée parmi les pays du Tiers Monde: «Le Mouvement de libération de la Grèce promet de continuer le dur combat contre les forces de l'impérialisme militaro-néocolonial» qui affectent la souveraineté de la Grèce⁵.

Le PAK se démarque aussi de la gauche communiste grecque accusée d'être trop timide dans la lutte contre le régime des colonels d'Athènes que tolère parfaitement l'URSS.

Les orientations de politique étrangère du PAK influenceront le programme du PASOK formulé dans la Déclaration du 3 septembre 1974.

2. Les orientations du PASOK

Le PASOK est créé par Andréas Papandréou le 3 septembre 1974 à son retour d'exil. Il fera son entrée au Parlement grec aux élections législatives du 17 novembre 1974 en troisième position, derrière la Nouvelle démocratie, parti de droite fondé par Constantin Caramanlis rentré en Grèce après s'être exilé 11 ans à Paris et, l'Union du centre démocratique, formation issue de l'Union du centre. Deuxième parti grec après les élections du 20 novembre 1977 le PASOK se prépare à assumer l'exercice du pouvoir qu'il va conquérir après son triomphe électoral du 18 octobre 1981 où, avec 48,06 % des voix, il obtient à la Chambre des députés 172 sièges sur 300.

De 1974 à 1981, Andréas Papandréou va seul façonner les positions diplomatiques du PASOK. Les orientations de politique étrangère de ce parti, inscrites dans la Déclaration du 3 septembre 1974 sont pour une large part celles du PAK dont celui-ci est l'héritier. Elles s'affichent aussi en opposition avec la politique étrangère menée par le gouvernement d'unité nationale de Constantin Caramanlis formé le 24 juillet 1974⁶, le jour même de la chute du régime des colonels. Celles-ci s'affirment dans un triple «non»: non aux États-Unis, non à l'OTAN, non à l'Europe.

a. le non aux États-Unis

L'ingérence des États-Unis dans la politique intérieure grecque est pour Andréas Papandréou une des données permanentes de la vie publique de la Grèce. Pour lui, la présence de bases américaines constitue une atteinte intolérable à l'indépendance nationale. Et le slogan «Américains dehors» pendant la campagne des élections législatives du 17 novembre 1974 a été de fait un de ceux qui était le plus souvent avancé dans le camp du PASOK⁷. Au total, le

soutien accordé par Washington au régime des colonels et la passivité des Américains lors de l'invasion de Chypre par l'armée turque en juillet-août 1974 justifient pour les socialistes grecs leur projet de fermeture de ces bases étrangères situées sur le sol grec.

b. Le non à l'OTAN

Hostile à la politique des blocs et partisan d'une «troisième voie», le PASOK, qui prône un pacifisme déterminé, ne peut qu'être hostile à l'OTAN que dominent les États-Unis et dont l'armement fourni à la Turquie a permis l'invasion de Chypre de l'été 1974.

Le retrait de la Grèce de l'OTAN décidé par le gouvernement Caramanlis le 14 août 1974, c'est à dire au début de la seconde invasion de Chypre par l'armée turque n'avait qu'une valeur symbolique et ne correspondait pas à une réorientation de la diplomatie d'Athènes. C'est pourquoi le PASOK va dans un premier temps proposer le retrait total de la Grèce de l'OTAN, qui, à l'exemple de la France, demeurait membre de l'Alliance atlantique. Puis il va s'opposer à la réintégration de la Grèce dans l'OTAN que décide le gouvernement Rallis le 20 octobre 1980 en refusant la confiance que demande celui-ci à la Chambre des députés⁸.

c. Le non à l'Europe

Adversaire de l'ingérence des États-Unis et de l'OTAN dans la vie publique hellénique, le PASOK est naturellement opposé à l'Europe communautaire qualifiée «d'Europe des monopoles». En 1974, il demande à ce que la Grèce renonce au traité d'association qui la lie aux Communautés européennes depuis le 1er novembre 1962.⁹

Andréas Papandréou va durement critiquer l'option européenne de la Grèce définie par Caramanlis et s'oppose avec les communistes au traité d'adhésion du 28 mai 1979 qui fait de ce pays le dixième membre des Communautés européennes¹⁰. À vrai dire cette hostilité du PASOK à l'Europe se double d'une méfiance à l'égard des partis sociaux démocrates européens. C'est ainsi que Willy Brandt déplore le fait qu'il n'a jamais pu nouer de relations étroites avec Andréas Papandréou «qui avait quelques difficultés avec la social-démocratie européenne»¹¹. La préférence du PASOK est de participer à des réunions regroupant les partis socialistes de l'Europe du sud comme celle qu'il organise à Corfou le 20 août 1980. Toutefois, à l'approche de l'exercice du pouvoir, Andréas Papandréou va amorcer un rapprochement avec les dirigeants des partis sociaux démocrates européens afin de pouvoir se forger une image d'homme d'État. Ses liens avec François Mitterrand qui accède au pouvoir en France le 10 mai 1981 vont en particulier se resserrer.

II. La politique étrangère d'Andréas Papandréou de 1981 à 1989

Andréas Papandréou va exercer les fonctions de Premier ministre d'octobre 1981 à juin 1989 tout en demeurant président du PASOK. Durant cette période de près de huit ans, il va être amené, en raison de l'exercice du pouvoir, à réviser ses objectifs de politique étrangère et à maintenir les orientations diplomatiques traditionnelles de la Grèce.

1. La politique étrangère du PASOK à l'épreuve du pouvoir

Le triple «non» du PASOK aux bases américaines, à l'OTAN et à l'Europe communautaire va se transformer en «oui mais» dès les premières semaines qui suivent sa victoire électorale du 18 octobre 1981.

a. Le nouvel accord sur les bases américaines

Les États-Unis disposaient, quand Andréas Papandréou devient premier ministre, de vingt-quatre bases sur l'ensemble du territoire hellénique. Le premier accord sur les «facilités d'usage» selon l'appellation convenue, signé le 17 octobre 1953, avait été complété ensuite par une centaine d'accords couvrant les multiples questions liées à la présence militaire américaine en Grèce. À la suite du retrait de la Grèce de l'OTAN, une renégociation du statut de ces bases a été entamée en 1975 par le gouvernement Caramanlis. Un accord cadre gréco-américain, paraphé en 1977 mais non ratifié et un amendement du sénateur McGovern d'avril 1978 à la loi américaine d'aide extérieure ont établi que le montant des crédits militaires alloués par les États-Unis à la Grèce devait représenter les sept dixièmes de l'aide fournie par Washington à Ankara.

Interrompue peu avant le début de la campagne électorale de 1981, la renégociation du statut des bases a repris en octobre 1982 pour s'achever par la conclusion d'un nouvel accord signé le 8 septembre 1983, ratifié par le Parlement le 7 novembre et entré en vigueur le 31 décembre 1983. Pour justifier la conclusion de cet accord d'une durée de cinq ans qui reprend les dispositions déjà convenues entre Athènes et Washington entre 1977 et 1978, Andréas Papandréou a fait valoir que celui-ci ne pouvait porter atteinte à l'indépendance de la Grèce «qui à tout moment pourra prendre toute mesure de restriction à l'activité de ces bases nécessaire à la préservation de ses intérêts vitaux». Il ajoutait aussi que cet accord, en réalité, constituait un calendrier d'évacuation des bases utilisées par les États-Unis sur le territoire national.

Malgré son habileté, Andréas Papandréou ne pouvait nier le fait que les États-Unis, comme par le passé, continueraient à disposer de bases militaires sur le territoire hellénique. Au demeurant, le gouvernement du PASOK engagea en

janvier 1988 des négociations pour le renouvellement de cet accord venu à expiration. Ces négociations furent menées à bien par le gouvernement Mitsotakis qui conclut le 8 juillet 1990 avec Washington le nouvel accord sur les bases américaines.

b. Le maintien de la Grèce dans l'OTAN

La réintégration de la Grèce dans l'OTAN en octobre 1980 à l'initiative du gouvernement Rallis n'avait été acceptée par la Turquie qu'à la condition qu'Athènes accepte le principe de négocier avec elle le contentieux gréco-turc. De fait, le gouvernement du PASOK, confronté aux questions non résolues liées à la réintégration de la Grèce dans l'OTAN, comme celles relatives au contrôle opérationnel en mer Egée, pouvait difficilement décider le retrait de son pays de cette organisation.

Andréas Papandréou se contenta d'affirmer par des déclarations de principe, que les frontières de la Grèce, son espace aérien ou les limites de son plateau continental n'étaient pas négociables¹². Et pour marquer sa bonne volonté, il fait ratifier en mai 1982 par le Parlement hellénique le traité d'adhésion de l'Espagne à l'OTAN dans l'espoir, qui sera déçu, que les Américains soutiennent sa proposition de faire de Larissa, la capitale de la Thessalie, le siège d'un commandement régional de cette organisation.

Mais en raison du durcissement de son contentieux avec la Turquie, à propos de la mer Égée, Athènes décide alors à deux reprises au cours de l'année 1982 de ne pas participer à des manoeuvres de l'OTAN. Le gouvernement du PASOK va aussi fréquemment se désolidariser des positions officielles de l'OTAN, comme elle le fait le 31 mars 1983 en refusant d'approuver les propositions américaines relatives aux euromissiles de moyenne portée. Pour justifier ses réserves et ses objections face à l'OTAN, Andréas Papandréou rappelle qu'il est opposé depuis longtemps à toute implantation de missiles en Europe.

Cependant, Andréas Papandréou déclare au parlement hellénique le 23 janvier 1987 qu'il est utile pour la Grèce de rester membre de l'OTAN. Au total, la Grèce demeure membre de l'OTAN tout en se désolidarisant de cette organisation chaque fois qu'elle l'estime utile pour la défense de ses propres intérêts.

c. La Grèce dixième membre des Communautés européennes

Grâce à Constantin Caramanlis, européen convaincu depuis longtemps, la Grèce devient le 1er janvier 1981 le dixième membre des Communautés européennes, quelques mois avant l'accession au pouvoir du PASOK. Ce parti, dans son programme électoral s'était déclaré partisan d'un referendum pour trancher la question du maintien de la Grèce dans l'Europe communautaire. Mais comme cette consultation populaire, dont les résultats auraient été incertains, ne pouvait être mise en oeuvre, selon le texte de la constitution alors en vigueur, que par le Président Caramanlis, le gouvernement Papandréou a préféré utiliser une autre procédure pour remettre en cause l'adhésion hellénique aux Communautés européennes.

C'est ainsi que le 22 mars 1982, la Grèce présente aux autorités communautaires un mémorandum dans lequel elle expose que son économie diffère sensiblement de celle de ses partenaires et demande en conséquence un réexamen des règles communautaires qui lui sont applicables. La Commission se déclare favorable à la plupart des aménagements proposés par le mémorandum à condition toutefois que l'essentiel des règles communautaires continue à s'appliquer effectivement à la Grèce. Ce n'est que sur des points secondaires concernant la réalisation de son plan quinquennal et la mise en oeuvre d'actions spécifiques relatives à la politique sociale, des transports, de l'environnement, de la technologie, de la pêche et de l'assistance administrative que Athènes obtiendra en définitive satisfaction.

Le fait est que l'opinion publique hellénique, très partagée à l'origine sur le traité d'adhésion va se montrer rapidement très favorable à l'Europe communautaire. C'est pourquoi le gouvernement grec, qui assume pour la première fois au cours du second semestre 1983 la présidence des Communautés européennes donne à cet événement un éclat particulier afin d'en tirer profit. Comme le souligne Margaret Thatcher, «M. Papandréou se montrait toujours remarquablement efficace pour obtenir des subventions communautaires pour la Grèce mais il était moins adroit dans son rôle de président du sommet européen»¹³. Il est vrai que la Grèce, qui assume deux autres fois la présidence des Communautés européennes, au cours du second semestre 1988 et du premier semestre 1994, ne pourra pas jouer un rôle important, compte tenu de sa faiblesse économique, son Premier ministre, Andréas Papandréou, étant de surcroît, pendant chacune de ces périodes, gravement malade.

Mais si la Grèce d'Andréas Papandréou, en définitive, ne peut quitter l'Europe communautaire, elle marque aussi un profond attachement pour l'Europe balkanique. Ainsi se trouve confirmée une orientation permanente de la diplomatie hellénique.

2. La permanence des orientations diplomatiques d'Athènes

Dans les Balkans, comme en Méditerranée orientale, le PASOK poursuit la politique menée par les gouvernements qui l'ont précédé. C'est ainsi qu'Andréas Papandréou reprend à son compte la politique pratiquée dans les Balkans par Constantin Caramanlis dès 1975¹⁴. La coopération interbalkanique constitue depuis longtemps un des axes majeurs de la diplomatie hellénique. Dès la chute du régime des colonels, C. Caramanlis entreprend de développer les relations de la Grèce avec ses voisins balkaniques et réussit à réunir à Athènes une conférence interbalkanique de coopération multilatérale du 26 janvier au 5 février 1976, qui a été la première application régionale de la Déclaration d'Helsinki. En effet,

cette conférence où étaient représentées, outre la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie a permis à des pays de régimes politiques et sociaux très différents d'établir des propositions de coopération dans de nombreux domaines.

Andréas Papandréou, pour sa part, va élargir à l'Albanie cette coopération interbalkanique. Il décide en effet, en août 1987, de mettre fin à l'état de guerre qui subsistait depuis 1940 entre la Grèce et ce pays¹⁵. Cette normalisation des relations entre Athènes et Tirana permettra ainsi la participation de l'Albanie à la Conférence interbalkanique, qui accueille pour la première fois ce pays à sa réunion de Belgrade au début de 1988.

A. Papandréou, comme C. Caramanlis, va essayer d'utiliser la coopération interbalkanique comme un moyen de renforcer la position de la Grèce face à la Turquie. En s'appuyant sur d'autres pays balkaniques qui ont connu dans le passé, à un degré plus ou moins important, le joug de l'Empire ottoman il va s'efforcer de mettre en position difficile les autorités d'Ankara en les obligeant à coopérer dans les domaines scientifique, culturel ou commercial de façon à souligner le caractère artificiel des tensions politiques qu'elles entretiennent périodiquement à l'égard d'Athènes. Afin de contraindre la Turquie à plus de pacifisme, le gouvernement du PASOK va proposer la dénucléarisation des Balkans à une conférence internationale sur les zones dénucléarisées en Europe, tenue à Athènes du 10 au 12 décembre 1982. A. Papandréou y déclare : « Nous croyons que la sensibilité particulière de cette région exige la transformation des Balkans en une zone de paix à l'abri des coalitions politico-militaires et des armes nucléaires ». Ce pacifisme qui est un des fondements idéologiques de la politique étrangère du PASOK¹⁶ ne débouchera sur aucun résultat concret. Andréas Papandréou décide alors de promouvoir sur une échelle plus large ses projets pacifistes en faisant adopter le 22 mai 1984 par six pays (Argentine, Grèce, Inde, Mexique, Suède et Tanzanie) une déclaration qui sera sans lendemain, appelant au gel de tous les armements nucléaires existant à cette date.

Les efforts d'Andréas Papandréou pour contraindre la Turquie à pratiquer une politique de détente et de coopération avec la Grèce ont été voués à l'échec. Il est vrai que la politique nationaliste du PASOK affichée par ce parti avant son accession au pouvoir avait conduit les autorités d'Ankara à se méfier d'Andréas Papandréou, qui en 1976, avait conseillé à C. Caramanlis de couler un bateau turc qui effectuait, semble-t-il des recherches pétrolières en mer Égée dans les eaux territoriales helléniques¹⁷. Le fait est que les premières années du gouvernement du PASOK sont marquées par une tension constante avec la Turquie entrecoupée de rares périodes d'un dialogue difficile. S'agissant de la question chypriote, Andréas Papandréou s'est trouvé en position difficile, lorsque le 15 novembre 1983 Raouf Denktash proclame unilatéralement l'indépendance de « la République turque du nord de Chypre ». Mais il a été dans une situation encore

plus délicate avec les provocations délibérées de la Turquie en mer Égée qui, en mars 1987, ont failli déboucher sur un conflit armé. La rencontre de Davos des 30 et 31 janvier 1988 entre les Premiers ministres grec et turc et la visite officielle à Athènes, quelques mois plus tard, de Turgut Özal n'ont pas permis de résoudre même partiellement le lourd contentieux opposant la Grèce à la Turquie.

La politique grecque au Proche-Orient, favorable à la cause des États arabes et des Palestiniens a été poursuivie dans la période 1981-1989 par le gouvernement du PASOK. Ami fidèle de Yasser Arafat, Andréas Papandréou, en concertation avec François Mitterrand va, à deux reprises, apporter une aide précieuse à l'OLP en grande difficulté face aux Israéliens. La première fois en septembre 1982, il accueille en Grèce le chef de l'OLP qui s'échappe de Beyrouth encerclé par l'armée israélienne et la seconde fois fin 1983, il fournit les bateaux nécessaires à l'évacuation des combattants palestiniens assiégés dans le port libanais de Tripoli. La coopération franco-hellénique à propos de la question palestinienne a renforcé les liens entre François Mitterrand et Andréas Papandréou au point où le premier suggère au second de l'aider à rencontrer le colonel Kadhafi afin de résoudre la question du Tchad. La rencontre Mitterrand-Kadhafi du 15 novembre 1984 organisé en Crète par Andréas Papandréou¹⁸ ne sera pas très fructueuse et finalement ne sera pas portée à son crédit par les observateurs étrangers de la politique hellénique qui, au contraire, souligneront les liens du président du PASOK avec le chef d'un État suspecté de soutenir le terrorisme international.

III. La politique étrangère d'Andréas Papandréou de 1993 à 1995

Le PASOK, qui perd les élections législatives en juin 1989, retrouve le pouvoir après sa victoire aux élections d'octobre 1993 qui permettent à Andréas Papandréou de redevenir le Premier ministre de la Grèce¹⁹. Écarté du pouvoir pendant plus de quatre ans, celui-ci a subi des poursuites judiciaires qui se terminent par son acquittement. Le gouvernement du PASOK est confronté à un contexte international qui a considérablement changé depuis son précédent mandat. D'une part, l'URSS a disparu et le système communiste d'Europe centrale s'est effondré et d'autre part, la guerre ravage l'ex-Yougoslavie.

Compte tenu de ces nouvelles données de politique internationale, Andréas Papandréou va donner une inflexion nouvelle à ses orientations diplomatiques.

1. Le rapprochement entre Athènes et Washington

L'amélioration des relations gréco-américaines avait commencé dès le milieu de l'année 1985. À cette époque le PASOK est en pleine campagne électorale, réclamant au peuple grec un second mandat de quatre ans. Curieusement, Andréas Papandréou, au cours de cette campagne, n'attaque pas les États-Unis

mais réserve plutôt ses flèches pour la Turquie. Dès le lendemain des élections qu'il remporte, le PASOK, qui avait pourtant promis aux Grecs «des jours meilleurs», leur impose une politique d'austérité économique sans précédent. Pour de nombreux observateurs, les États-Unis avaient délibérément joué à ces élections de juin 1985 la carte du PASOK, qui leur paraissait le mieux placé pour imposer aux Grecs les sacrifices auxquels ils s'étaient refusés au cours des années passées. De fait, Washington estimait que le PASOK, qui avait consenti au renouvellement du traité sur les bases américaines et avait renoncé à faire sortir la Grèce de l'OTAN, constituait un facteur de stabilité pour ce pays. Cette connivence entre les États-Unis et Andréas Papandréou a été dénoncée par Constantin Mitsotakis, le chef de la Nouvelle Démocratie allant même jusqu'à affirmer que ce dernier était «l'homme des Américains»²⁰.

La volonté d'Andréas Papandréou de se rapprocher de Washington va aussi se manifester dans un certain rééquilibrage de la diplomatie hellénique concernant le Proche-Orient. La Grèce va ainsi se rapprocher d'Israël, pays qu'elle reconnaît depuis 1948 *de facto* et non pas *de jure*. En 1983, alors qu'elle allait assumer pour la première fois la présidence des Communautés européennes, des pressions très fortes ont été exercées sur elle pour que soit relevé le niveau de ses relations avec l'État hébreu. Andréas Papandréou avait alors indiqué que la Grèce ne reconnaîtrait Israël *de jure* que lorsqu'une solution satisfaisante serait trouvée aux problèmes du Proche-Orient, permettant en particulier au peuple palestinien de réaliser son droit à disposer de lui-même. Mais en 1987, dans la perspective du rôle que la Grèce pouvait jouer au cours du second semestre 1988 à l'occasion de sa seconde présidence des Communautés européennes, le gouvernement grec multiplie les contacts avec les autorités israéliennes et Athènes accueille le Congrès juif européen qui y tient sa session annuelle. Toutefois, la répression pratiquée dans les territoires occupés par l'armée israélienne contre les manifestants palestiniens constitue, selon Andréas Papandréou, la cause du retard de l'amélioration des relations entre la Grèce et Israël²¹. C'est finalement le gouvernement Mitsotakis qui, le 21 mai 1990, reconnaît Israël²².

Vainqueur des élections législatives du 10 octobre 1993, Andréas Papandréou, ce même jour, est chaudement félicité par le Président Clinton qui l'invite à se rendre en visite officielle aux États-Unis. Le président du PASOK, en effet, était à nouveau devenu le favori des Américains, inquiets de la politique ultra-nationaliste appliquée par Antonis Samaras, le ministre des Affaires étrangères du gouvernement de la Nouvelle démocratie²³. Andréas Papandréou, qui a parfaitement réalisé que depuis la chute de l'URSS et du bloc communiste, l'anti-américanisme du PASOK, encore vigoureux au début des quatre-vingt, n'est plus de mise est tout à fait d'accord pour jouer la carte des États-Unis. Tout en affirmant dans son programme exposé devant les députés le 23 octobre 1993, que la priorité de son gouvernement était «la défense de l'indépendance nationale et

de l'hellénisme» qui implique la création d'un espace militaire intégré avec la République de Chypre²⁴, le président du PASOK se garde de toute attaque en règle de la politique étrangère de Washington. Son voyage de quinze jours aux États-Unis au printemps 1994, où il ne s'était pas rendu depuis trente ans, comportera comme point fort sa rencontre le 2 avril à la Maison Blanche avec le président Clinton.

Ainsi, les retrouvailles gréco-américaines, déjà amorcées avec le gouvernement précédent de la Nouvelle démocratie, se sont prolongées avec ce long voyage d'Andréas Papandréou aux États-Unis au cours duquel celui-ci a pu rencontrer les nombreux Américains d'origine grecque, qui forment un puissant «lobby» auprès des autorités de Washington²⁵. Le rapprochement d'Athènes et de Washington va se traduire par une meilleure compréhension entre les deux pays, la Grèce n'hésitant pas à solliciter le concours des États-Unis de préférence à celui des Communautés européennes pour l'aider à résoudre les difficultés diplomatiques qu'elle rencontre avec ses voisins balkaniques.

2 . La pratique du veto et de l'embargo au sein de l'UE

Le PASOK, converti aux bienfaits de l'Europe communautaire, avait voté le 31 juillet 1992²⁶ au Parlement hellénique sans hésiter, à la demande du gouvernement Mitsotakis, la ratification du traité de Maastricht. Revenu au pouvoir, il va utiliser toutes les ressources que lui offre le droit communautaire pour la défense des intérêts de la Grèce, en utilisant, en particulier son droit de veto à l'encontre de certains de ses voisins balkaniques paralysant ainsi leurs relations avec l'Union européenne.

a. Le veto contre l'Albanie

La chute du régime communiste en Albanie va entraîner une certaine détérioration des relations entre Athènes et Tirana. La Grèce s'inquiète en effet de la protection de la communauté grecque d'Albanie dont les droits en matière de liberté religieuse ne sont pas, selon elle, garantis comme il conviendrait²⁷. Le 18 avril 1994, plusieurs membres de cette communauté sont arrêtés à la suite d'une attaque meurtrière, intervenue huit jours plus tôt contre une caserne albanaise près de la frontière avec la Grèce. Le gouvernement grec décide alors de bloquer l'octroi par l'UE d'une aide de 35 millions d'euros à l'Albanie et d'expulser plusieurs dizaines de milliers de travailleurs albanais vivant sur son territoire. La tension est à son comble après la condamnation à de lourdes peines de prison de plusieurs de ces Grecs d'Albanie qui avaient été arrêtés. Mais grâce à l'intervention des États-Unis et dans une certaine mesure de celle de plusieurs pays de l'UE la crise entre Athènes et Tirana va s'apaiser avec la libération des condamnés et la coopération entre la Grèce et l'Albanie va même pouvoir reprendre son cours²⁸.

b. L'embargo contre Skopje

La question macédonienne, qui s'était assoupie pendant plusieurs dizaines d'années, va revenir au premier plan de l'actualité internationale avec la désintégration de la Yougoslavie fin 1991.

Le gouvernement du PASOK hérite à son retour au pouvoir du dossier épineux de la FYROM (Ancienne République Yougoslave de Macédoine) que le gouvernement Mitsotakis n'avait pas été en mesure de régler. En effet, alors que le Conseil européen de Lisbonne du 27 juin 1992 rappelle que la Communauté européenne ne pourrait reconnaître la FYROM sous un nom qui comporterait le mot «Macédoine», plusieurs pays européens s'empressent de reconnaître *de jure* la FYROM avant même que cet État ne dispose d'un nom définitif accepté par Athènes. Andréas Papandréou décide d'abord de suspendre les pourparlers avec les autorités de Skopje engagés par le gouvernement Mitsotakis sur la question du nom définitif de la FYROM, puis, brusquant les choses, ordonne le 16 février 1994 de fermer les frontières de la Grèce avec cet État. La Commission européenne estimant que cet acte est en contradiction avec l'article 113 du traité de Maastricht décide de poursuivre le gouvernement grec devant la Cour de justice au moment même où Athènes est le président en exercice des Communautés européennes²⁹. Finalement, en avril 1995, grâce à la médiation des États-Unis, la Grèce, , reprend avec Skopje les pourparlers qui avaient été suspendus et conclut avec la FYROM le 13 septembre suivant un accord intérimaire, dans l'attente d'un accord sur le nom définitif de ce pays, qui met fin à l'embargo et permet aux deux États un développement de leurs relations commerciales.

c. Les vetos grecs contre la Turquie

Depuis le 1er janvier 1981, c'est à dire depuis que la Grèce est membre de l'Europe communautaire, les différents gouvernements helléniques ont fréquemment utilisé leur droit de veto pour priver la Turquie de l'aide financière à laquelle ce pays pouvait prétendre en raison du traité d'Association qui le lie aux Communautés européennes. L'attitude intransigente d'Ankara à propos de la question chypriote et ses provocations en mer Egée sont avancées par Athènes pour l'exercice de ce droit de veto.

C'est le projet de conclusion du traité d'union douanière entre la Turquie et l'UE qui a été l'occasion pour la Grèce d'utiliser son droit de veto. En octobre 1994, l'Allemagne, qui présidait alors l'UE, s'était proposée d'obtenir la conclusion de ce traité, mais le gouvernement de Papandréou, qui s'était heurté à la Turquie quelques semaines plus tôt à propos de la largeur de ses eaux territoriales³⁰, s'est montré inflexible sur ce projet. Alain Juppé³¹ parvient, le 6 mars 1995, à arracher la levée du veto grec à la conclusion du traité d'union douanière Turquie-UE moyennant la confirmation de la décision du Conseil européen de Corfou de juin 1994 qui prévoit que Chypre fait partie du prochain élargissement de l'Union européenne.

Ainsi, le gouvernement de Papandréou, isolé au sein de l'UE, en particulier en raison de son soutien affiché à la Serbie, allié traditionnel de la Grèce, n'hésite pas pour la défense des intérêts de son pays à utiliser ses droits au sein de l'UE tout en faisant appel plus à Washington qu'à Bruxelles dans ses différends avec ses alliés balkaniques.

Andréas Papandréou, hospitalisé le 20 novembre 1995, démissionne de ses fonctions de Premier ministre le 15 janvier 1996 et décède le 23 juin suivant. Si sa mort est saluée comme il convient par les chefs d'État et de gouvernement de nombreux pays qui regretteront officiellement la disparition d'un très grand homme d'État, la presse internationale est très cruelle dans ses commentaires. Ainsi *Le Monde* fait d'Andréas Papandréou un portrait ainsi titré : «Du militant trotskiste au despote malade»³² et le quotidien britannique *The Independent* souligne ironiquement que l'ancien Premier ministre grec avait réussi à extorquer des subventions des États-Unis et de l'Europe communautaire, qui étaient ses cibles favorites et que le PASOK a pu se maintenir au pouvoir précisément en raison de cette aide financière, qui le rendait populaire auprès des Grecs³³.

Ces commentaires semblent excessifs. Il est vrai que le populisme d'Andréas Papandréou, qu'il cultivera jusqu'à la fin, masquera la profonde évolution du PASOK en politique intérieure comme en politique étrangère³⁴. En effet, il ne faut pas oublier d'inscrire au crédit du président du PASOK d'être parvenu à rétablir l'unité des Grecs, d'une part en faisant reconnaître par le Parlement hellénique en 1982 le rôle joué pendant la guerre par la «Résistance nationale» formée d'organisations de gauche et, d'autre part, en permettant aux exilés politiques grecs réfugiés dans les pays de l'Est à l'issue de la guerre civile (1946-1949) de retourner en Grèce. Si Andréas Papandréou, chantre de l'indépendance grecque n'a sans doute pas réalisé complètement dans les faits son fameux slogan «la Grèce aux Grecs», au moins a-t-il pu permettre à tous les Grecs qui le souhaitent de pouvoir vivre librement en Grèce.

NOTES

1. *Le Monde* du 4-5 /10/ 1964.
2. Voir «Dynamique du discours politique et conquête du pouvoir. Le cas du PASOK: 1974-1981» I. PAPADOPOULOS, Université de Genève, collection des Thèses, 1989, p.117.
3. Déclaration d'Andréas PAPANDRÉOU au *Le Monde* (25 /1.1968).
4. Article d'Andréas PAPANDRÉOU au *Times* de New York du 23 / 4 /1972.
5. Discours d'Andréas PAPANDRÉOU à la réunion de Stockholm des Mouvements de libération du Vietnam, d'Amérique Latine, d'Afrique du Sud et de Grèce du 3 / 10 / 1972.

6. Le gouvernement d'unité nationale comprenait à côté d'hommes politiques de droite différentes personnalités de l'Union du centre comme Georges Mavros, Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères.
7. Voir *le Monde* du 16 / 11 / 1974.
8. Le 24 octobre 1980, le gouvernement Rallis pose la question de confiance sur la question de la réintégration de la Grèce dans l'OTAN et obtient 182 voix sur 300.
9. La Grèce, par application de l'article 238 CEE, a été le premier pays européen à s'associer aux Communautés européennes. Le traité d'Association signé à Athènes le 9 juillet 1961 est entré en vigueur le 1er novembre 1962. L'accord d'Athènes, gelé après le coup d'État du 21 avril 1967 a été «réactivé» juste après la chute du régime des colonels en 1974.
10. Voir J. CATSIAPIS, *La Grèce, dixième membre des Communautés européennes*, Paris Documentation française 1980.
11. W. BRANDT, *Mémoires*, Paris, Albin Michel 1990, p.285.
12. Le 8 décembre 1981, Andréas Papandréou saisit officiellement l'OTAN de sa position lors de la réunion à Bruxelles du Comité de planification de la défense de cette organisation.
13. Voir M. THATCHER, *10 Downing Street*, Paris, Albin Michel, 1993, p. 295.
14. Voir J. VERNANT, *La politique extérieure de M. Andréas Papandréou, Défense nationale*, janvier 1982, pp. 109-116.
15. Un échange de communiqués grec et albanais en date du 28 août 1987 met fin à l'état de guerre entre Athènes et Tirana. (Voir *Documents d'actualité internationale n°23*, 1er décembre 1987).
16. Voir I. GAVALLA, *La politique étrangère du gouvernement socialiste hellénique et le rôle du désarmement et du contrôle de l'armement (1981-1985)*, Genève, 1989, Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, pages 4 et suivantes.
17. Andréas Papandréou dans un entretien au quotidien grec *Kathimerini* du 24 août 1976 explique que ce conseil de couler le bateau turc était un résumé symbolique de la position à tenir face à la provocation turque.
18. Sur la rencontre Mitterrand-Kadhafi en Crète, voir P. FAVIER et M. MARTIN-ROLAND, *La décennie Mitterrand*, T.2 Paris, Le Seuil, 1991, pp. 269-272.
19. Le PASOK, avant de gouverner à nouveau la Grèce à partir d'octobre 1993, a participé, en compagnie de la Nouvelle démocratie et du Synaspismos, au gouvernement «oecuménique» dirigé par Xénophon Zolotas de novembre 1989 à février 1990.

20. Entretien de C. Mitsotakis avec le quotidien grec *Kathimerini* des 16-17 mars 1986.
21. Déclaration d'Andréas Papandréou au Parlement grec du 12 mars 1988.
22. La Grèce précise que la reconnaissance diplomatique d'Israël n'implique pas pour autant l'acceptation par elle de l'occupation des territoires conquis par cet État en 1967.
23. Antonis Samaras ministre des Affaires étrangères du gouvernement Mitsotakis formé en avril 1990 en démissionne pour fonder en juin 1993 le Printemps politique (POLA), parti de la droite nationaliste qui reproche à la Nouvelle démocratie de ne pas défendre de façon énergique les intérêts diplomatiques de la Grèce.
24. À la demande du président Cléridès, Andréas Papandréou a accepté que la Grèce et Chypre constituent, face aux menaces d'agression turques, un «espace militaire» intégré qui implique en particulier des manoeuvres communes aux deux pays.
25. Il y a aux États-Unis une communauté d'Américains d'origine grecque de plus de trois millions de personnes groupées dans de puissantes organisations. Ces organisations forment l'ossature du Conseil de l'hellénisme de l'étranger (SAE) créé en décembre 1995 à Thessalonique, sous l'impulsion du gouvernement du PASOK, afin de soutenir la Grèce sur le plan international.
26. Le traité de Maastricht est ratifié le 31 juillet 1992 par le Parlement hellénique par 286 voix sur 300. Seuls le groupe parlementaire communiste et l'unique député écologiste se sont opposés à cette ratification.
27. Il y a, selon Athènes, une communauté de quatre cent mille Grecs en Albanie, estimée seulement à soixante mille personnes par les autorités de Tirana.
28. Le président Stéphanopoulos a fait une visite officielle en Albanie les 21 et 22 mars 1996 au cours de laquelle a été signé un traité d'amitié, de coopération, de bon voisinage et de sécurité entre les deux pays.
29. Le 29 juin 1995, la Cour de Luxembourg, sans se prononcer sur le fond de la demande de la Commission contre la Grèce rejette une injonction que Bruxelles avait adressée au gouvernement grec lui ordonnant de suspendre son embargo contre la FYROM.
30. Le 16 novembre 1994 est entrée en vigueur la Convention internationale sur le droit de la mer permettant à la Grèce d'étendre la limite de ses eaux territoriales de six à douze milles marins. La Turquie, redoutant une éventuelle extension par la Grèce de ses eaux territoriales, a fait publiquement savoir, dans les mois précédents, qu'elle considérait une telle décision comme un *casus belli*.

31. Alain Juppé est ministre des Affaires étrangères et préside l'Union européenne au nom de la France pendant le premier semestre 1995.

32. *Le Monde* du 25 juin 1996.

33. *The Independent* du 24 juin 1996.

34. Sur le PASOK et le populisme voir, C. BOTOPOULOS, *Les socialistes à l'épreuve du pouvoir*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 674-676.