



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

COMMISSION SUR LA
DIMENSION CIVILE DE LA
SÉCURITÉ (CDS)
Sous-commission sur la
gouvernance démocratique
(CDSDG)

COMMISSION POLITIQUE (PC)
Sous-commission sur les relations
transatlantiques (PCTR)

RAPPORT DE MISSION*

Athènes, Grèce

4-6 mars 2019

068 JOINT 19 F | Original : anglais | 13 mars 2019

* Le présent rapport de mission est présenté à titre d'information uniquement et ne reflète pas nécessairement le point de vue officiel de l'Assemblée. Il a été établi par Andrius Avizius, directeur de la commission sur la dimension civile de la sécurité et Steffen Sachs, directeur de la commission politique.

I. INTRODUCTION

1. La sécurité en Méditerranée orientale, les migrations et la sécurité aux frontières ainsi que les priorités grecques en matière d'affaires étrangères et de sécurité ont été au cœur des échanges lors de la visite d'une délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) à Athènes (Grèce), du 4 au 6 mars 2019. La délégation se composait de 38 parlementaires issus de 13 pays membres de l'OTAN et de deux délégués de la République de Macédoine du Nord. Le groupe, qui réunissait des membres de la sous-commission sur les relations transatlantiques (PCTR) et de la sous-commission sur la gouvernance démocratique (CDSDG), avait à sa tête leurs présidents respectifs, Karl A. Lamers (Allemagne) et Vitalino Canas (Portugal). Madeleine Moon (Royaume-Uni), présidente de l'AP-OTAN, ainsi que des membres du Bureau du Groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient (GSM), faisaient également partie de la délégation.

II. PRIORITÉS DE LA GRÈCE EN MATIÈRE DE L'OTAN, DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ

2. La Grèce reste une ardente partisane et contributrice de l'Alliance. De solides capacités de défense et de dissuasion constituent le premier pilier de la politique étrangère et de sécurité du pays, comme en témoigne le fait qu'Athènes respecte l'engagement de 2 % en matière de défense. De plus, elle participe à de nombreuses missions de l'OTAN, notamment en Afghanistan, au Kosovo et en Iraq. Athènes est par ailleurs favorable à une position plus ferme de l'Alliance en matière de défense et de dissuasion sur les flancs est et sud-est de l'OTAN, marqués par une stabilité précaire. C'est un fait important car l'évolution de l'environnement international en matière de sécurité a créé un sentiment d'incertitude et d'anxiété dans la région. Il conviendrait par conséquent que l'OTAN et l'Union européenne (UE) accordent davantage d'attention à la sécurité sur leur flanc sud-est. Les ambitions de la Russie dans la région, qui se manifestent en particulier dans sa politique agressive envers l'Ukraine et dans son engagement militaire en Syrie, sont également sources de préoccupation, selon plusieurs intervenants officiels ou indépendants. Les représentants du gouvernement grec ont salué la présence de l'OTAN dans la région et le soutien qu'apporte l'Alliance à ses États membres régionaux. De façon plus générale, les interlocuteurs grecs de la délégation ont souligné la nécessité d'une bonne coopération entre Alliés, notamment pour combattre les groupes terroristes et empêcher les attentats. Ils en ont aussi appelé à un renforcement des valeurs démocratiques, élément important de la défense des États membres. Par ailleurs, la Grèce participe amplement aux missions de l'UE, en particulier Frontex. Enfin, elle ne pilote pas moins de cinq projets de la Coopération structurée permanente de l'UE (CSP).

3. Dans le même temps, les interlocuteurs du pays d'accueil ont mis l'accent sur le deuxième pilier de la politique étrangère et de sécurité du pays : le dialogue. La Grèce se considère comme une force visant à promouvoir la paix et à la stabilité dans le « triangle d'instabilité » que forment l'Ukraine, la Syrie et la Libye. Ce second pilier reflète à la fois les liens historiques du pays avec ses voisins immédiats, et la reconnaissance du fait que la Grèce est située dans une région instable. Cette instabilité, qui résulte principalement des conflits en Syrie, est liée à de nouveaux défis en matière de sécurité, mêlant terrorisme, trafics illicites, cyberattaques et crise persistante des migrants/réfugiés. Plusieurs intervenants ont aussi rappelé le rôle d'« honnête courtier » qu'a joué la Grèce dans le passé. L'un d'entre eux a qualifié l'approche d'Athènes de multilatérale et de multidimensionnelle, tout en soulignant que la Grèce reste ferme sur ses valeurs et sur la réglementation internationale. Athènes veut jeter des ponts de dialogue vers tous les pays de la région élargie, y compris la Russie. Cette position rencontre le soutien d'une majorité de la population grecque, dont 64 % ont une

opinion favorable de la Russie, selon un sondage réalisé en 2017 par le *Pew Research Center*. En raison des liens culturels et historiques existant de longue date entre les deux pays, Athènes pourrait, selon plusieurs interlocuteurs, contribuer à améliorer les rapports de l'OTAN avec Moscou. Cependant, tout dialogue avec la Russie devrait se fonder sur les valeurs de l'OTAN. La Grèce, qui soutient fermement le principe d'intégrité territoriale, s'inquiète également du traitement réservé aux populations grecques dans les zones de conflit gelé. Depuis toujours, elle soutient la position de l'Alliance vis-à-vis la Russie, même dans des circonstances difficiles. Dans ce contexte, l'un des intervenants a informé la délégation que l'application de régimes de sanctions à la suite de l'annexion illégale de la Crimée par la Russie a entraîné une diminution d'environ 80 % des exportations agricoles grecques vers ce pays. En outre, lorsque Moscou a tenté de saboter l'accord sur le nom avec Skopje en interférant de diverses manières dans les affaires intérieures grecques, Athènes a réagi par l'expulsion de deux diplomates russes.

III. BALKANS OCCIDENTAUX ET MÉDITERRANÉE ORIENTALE

4. Les interlocuteurs grecs ont appelé l'Alliance et l'UE à accorder davantage d'attention à l'évolution de la situation dans les Balkans occidentaux, qui sont confrontés à une série de défis, notamment l'inefficacité des institutions et la faiblesse de l'État de droit, la corruption, le trafic, la radicalisation et les problèmes actuels liés aux minorités nationales. "Les Balkans ne sont pas le côté obscur de la lune" a souligné Christos Karagiannidis, chef de la délégation grecque auprès de l'AP—OTAN. Les responsables grecs ont indiqué que l'intégration de la Macédoine du Nord dans l'Alliance favoriserait un climat plus stable dans la région. La Grèce et la Macédoine du Nord entretiennent déjà de nombreux liens, notamment sur le plan économique, a-t-on dit à la délégation. Selon des intervenants grecs, Athènes entend accroître sa coopération avec Skopje. En ce qui concerne le domaine militaire et sécuritaire, l'interopérabilité des forces armées de Macédoine du Nord et de l'Alliance a été évoquée, ainsi que la nécessité pour Skopje de poursuivre ses efforts en la matière. La Grèce est prête à soutenir la République de Macédoine du Nord à tous égards, y compris en ce qui concerne la police de l'air, comme elle le fait déjà pour d'autres pays des Balkans.

5. La visite en Grèce a eu lieu peu après la ratification par les parlements grec et macédonien de l'important accord de Prespa, mettant ainsi un terme à la longue impasse diplomatique entre les deux pays sur la question du nom. Les délégués, y compris la présidente de l'AP-OTAN Madeleine Moon et les représentants de la Macédoine du Nord, ont remercié leurs interlocuteurs du pays hôte pour le courage dont ils ont fait preuve en prenant cette difficile décision. En effet, et comme l'indiquent de récents sondages, les Grecs sont en majorité opposés à cet accord. En outre, des groupes d'extrême-droite exploitent la question ; plusieurs parlementaires grecs ont même fait l'objet de menaces de la part de nationalistes. Quoi qu'il en soit, cette percée diplomatique a ouvert la voie à l'adhésion de la République de Macédoine du Nord à l'Alliance lorsque tous les parlements des pays membres de l'OTAN auront ratifié le protocole d'adhésion. De plus, les participants ont convenu que l'accord de Prespa pouvait créer un élan aboutissant à la résolution d'autres différends dans la région.

6. Plus généralement, la Grèce est un acteur important dans les Balkans occidentaux et est donc très intéressée à relever les défis auxquels sont confrontés les pays de la région, qui sont souvent liés à des conflits ethniques et territoriaux. Prespa offre l'occasion d'aller de l'avant et de surmonter les différends et les conflits existants dans la région, même si la plupart des intervenants ont reconnu que les questions en suspens, en particulier dans les relations entre Belgrade et Pristina, sont particulièrement complexes. La question de l'identité revêt une importance particulière dans les Balkans - elle exige la reconnaissance et le respect des

différentes identités, a souligné un intervenant. Par conséquent, pour progresser vers plus de stabilité et de sécurité dans la région, il faut faire des compromis, a-t-il ajouté. Les interlocuteurs du pays hôte ont également noté que la Turquie a toujours joué, au cours de l'histoire, un rôle important pour la stabilité de la région et elle continue de le faire.

7. Les relations bilatérales avec la Turquie restent compliquées, entre autres parce que les différends territoriaux concernant certaines îles de la Méditerranée orientale et la question de Chypre doivent être résolus. Les espoirs de trouver des solutions suite à la découverte de gaz au large des côtes chypriotes ne se sont pas encore concrétisés. Cependant, selon un intervenant, la création d'un fonds commun en vue de l'exploitation du gisement bénéficierait aux deux communautés présentes sur l'île. Si plusieurs interlocuteurs grecs ont évoqué des violations par la Turquie de l'espace maritime et aérien grec en mer Égée, il n'en reste pas moins que les deux pays veulent améliorer leurs relations, comme en atteste la récente visite du premier ministre grec en Turquie. Christos Karagiannidis, chef de la délégation grecque auprès de l'AP-OTAN, l'a résumé ainsi : « Nous qui avons beaucoup en commun, nous devons nous concentrer sur ce qui nous unit et non sur ce qui nous divise. » Concrètement, les ministres de la défense grec et turc ont mis en place un groupe technique qui se réunit régulièrement afin de résoudre les problèmes et d'éviter une escalade. En outre, la coopération des deux pays en matière de migration fonctionne déjà bien, a-t-il été indiqué à la délégation. La Grèce et la Turquie ont cosigné et mettent conjointement en œuvre le pacte de Marrakech sur les migrations, qui a réduit le nombre de migrants trouvant la mort en Méditerranée.

8. Au cours de la visite, les parlementaires grecs et turcs ont envisagé l'idée d'un échange de visites parlementaires bilatérales.

9. Athènes s'efforce de développer toutes sortes de partenariats régionaux visant à éviter une aggravation de l'instabilité dans les pays de Méditerranée orientale. Ces partenariats prennent notamment la forme de coopérations tripartites réunissant (avec des configurations différentes) Chypre, Israël, l'Égypte et la Jordanie.

IV. LE DÉFI DES FLUX MIGRATOIRES

10. Les flux migratoires sont actuellement l'un des plus grands défis extérieurs que la Grèce doit affronter. Depuis 2015, environ 1,5 million de personnes, fuyant la violence et la pauvreté, ont pénétré son territoire. Malgré une baisse considérable des chiffres depuis 2016, le problème reste aigu pour le pays. Aux termes de l'accord UE-Turquie conclu en 2016, la Grèce doit traiter toutes les demandes d'asile enregistrées sur son territoire. De ce fait, elle se situe aujourd'hui au troisième rang derrière la France et l'Allemagne pour le nombre de dossiers déposés (69 000 en 2018). Les migrants refoulés en Turquie s'avèrent moins nombreux que prévu, en raison de la réglementation grecque sur l'asile et de la longueur des procédures. À l'heure actuelle, la majorité des arrivants en Grèce proviennent de Syrie, d'Iraq et d'Afghanistan ; environ 90 % des Syriens, Iraquiens et Palestiniens ainsi qu'environ 70 % des Afghans obtiennent le statut de réfugiés, a-t-il été précisé aux délégués.

11. La Grèce s'efforce d'assurer à tous les migrants présents sur son territoire des conditions de vie décentes. À cet égard, elle reçoit une aide financière de l'UE (environ 1,6 milliard d'euros), ainsi qu'un soutien du haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), tant sur le plan financier qu'opérationnel. Cependant, les ressources demeurent insuffisantes. De nombreux migrants demeurent hébergés dans les centres d'accueil surpeuplés des îles grecques de Lesbos, Samos et autres. Le pays, qui souffre toujours de sa crise économique et financière, ne dispose pas des capacités nécessaires pour recevoir un plus grand nombre

de migrants/réfugiés. Dans ce contexte, un commentateur a observé qu'à la suite d'années d'austérité, le PIB grec a chuté de 26 %, un cas unique parmi les États membres de l'UE.

12. Relever le défi migratoire exige solidarité et sens des responsabilités de la part des États membres de l'OTAN et de l'UE – c'est un message essentiel que la délégation a reçu de façon répétée lors de sa visite. Il n'est ni juste ni viable que la Grèce et les autres pays d'accueil supportent la majeure partie de la charge représentée par l'afflux de migrants, alors que la plupart d'entre eux souhaitent rejoindre d'autres pays. L'immigration est un problème européen, comme l'ont souligné les intervenants du pays hôte. Une politique migratoire européenne plus intégrée et plus globale représenterait une importante avancée vers une gestion plus efficace de flux migratoires constants. Une telle politique consisterait à apporter une assistance directe aux pays d'origine et, en même temps, à améliorer la gestion des frontières. C'est pourquoi les interlocuteurs grecs de la délégation ont proposé une révision du mécanisme de Dublin, qui impose une charge disproportionnée aux États frontaliers de l'Union. Les mouvements de population vont continuer, même après la fin de la guerre en Syrie, a observé un commentateur, avant d'ajouter que des facteurs tels que le sous-développement et le changement climatique pousseront encore des personnes à émigrer vers l'Europe.

13. Si la plupart des arrivées en provenance de Turquie s'effectue actuellement par la voie terrestre (l'accord UE-Turquie ne couvrant pas le segment de frontière concerné), la Grèce doit faire face à un afflux soutenu de débarquements via la mer Égée orientale, où il suffit de quelques minutes pour rejoindre les îles grecques depuis la Turquie. Compte tenu de la longueur des côtes grecques (environ 18 400 km), les garde-côtes, qui travaillent en étroite collaboration avec la police et l'armée grecques ainsi qu'avec les navires de Frontex et de l'OTAN, jouent un rôle important pour la sécurité de la frontière. Pour faire face à l'afflux constant de migrants, ils ont intensifié leurs patrouilles dans l'est de la mer Égée. Les migrants s'adaptant aux circonstances, ils changent d'itinéraires, ce qui requiert une surveillance incessante et un échange d'informations en temps réel. Sur le plan opérationnel, les missions des garde-côtes sont exigeantes car les passeurs sont souvent armés et agressifs. Ce trafic est aux mains de réseaux criminels organisés qui opèrent au niveau international, qui n'ont aucun mal à remplacer les passeurs, simples hommes de main, lorsqu'ils sont appréhendés par les autorités. Par ailleurs, ils utilisent de plus en plus souvent des bateaux à voile, qui attirent moins l'attention. En général, les garde-côtes ont la lourde tâche de surveiller une zone caractérisée par un trafic maritime très dense et par de courtes distances entre les îles. Les interlocuteurs grecs ont insisté sur la nécessité d'obtenir des financements supplémentaires et des moyens opérationnels renforcés, afin de remplir cette difficile mission.

14. Il a également été discuté de l'importance de sécuriser les frontières extérieures de l'UE et des vastes progrès qu'ont réalisés les pays de l'UE depuis la création de Frontex. Cette structure, qui rassemble les 28 États membres de l'UE et quatre pays associés à l'accord de Schengen, coordonne les opérations maritimes en Méditerranée ainsi que les frontières extérieures de l'UE en Bulgarie, Roumanie, Pologne et Slovaquie. Frontex est aussi présente dans de nombreux aéroports internationaux d'Europe. Ses principales activités sont l'analyse de risque, les opérations conjointes, les réactions rapides, la recherche, la formation et le partage d'informations entre pays participants. Par ces différentes missions, Frontex aide les pays membres les plus directement concernés à faire face aux flux migratoires. Bientôt, en plus d'intervenir dans les États membres de l'UE, l'agence coordonnera des opérations menées dans ou avec des pays tiers. Afin de respecter les droits fondamentaux et la dignité des migrants, Frontex a mis en place un système de surveillance et coopère avec des institutions gouvernementales et non gouvernementales. Dans ce cadre, tous ses agents sont dans l'obligation de signaler immédiatement toute violation de ces droits. Il est également

accordé une grande importance à la formation du personnel de Frontex et des garde-côtes des pays participants. Cette approche a permis d'améliorer considérablement le comportement des garde-frontières.

15. La visite a comporté des exposés et des débats avec des membres du gouvernement, des parlementaires, des responsables des garde-côtes et des universitaires, ainsi qu'avec des représentants d'organisations internationales. Pendant son séjour, la délégation de l'AP-OTAN s'est en outre rendue dans les centres d'hébergement provisoire accueillant des demandeurs d'asile à Elaionas et Schisto, ainsi qu'à bord du Gavdos, vaisseau de patrouille des garde-côtes grecs.

INTERLOCUTEURS DE LA DÉLÉGATION

Parlement hellénique

- Nikolaos Voutsis, président
- Anastasios Kourakis, premier vice-président
- Costas Douzinas, président de la commission permanente de la défense nationale et des affaires étrangères
- Nikolaos Toskas, membre de la commission permanente de la défense nationale et des affaires étrangères

Gouvernement grec

- Evangelos Apostolakis, ministre de la défense nationale
- Dimitrios Vitsas, ministre de la politique migratoire
- Ekaterini Papakosta-Sidiropoulou, vice-ministre de la protection des citoyens

Experts indépendants

- Thanos Dokos, directeur général, Fondation hellénique pour la politique européenne et étrangère (ELIAMEP)
- Panagiota Manoli, professeure adjointe à l'Université de la mer Égée, directrice du programme d'études slaves, est-européennes et eurasiennes, ELIAMEP
- Angelos Athanasopoulos, rédacteur diplomatique, (*To Vima*)

Autres représentants

- Georgios Christianos, capitaine de frégate, directeur du bureau de surveillance maritime intégrée, garde-côtes helléniques
- Grigorios Apostolou, chef du bureau de liaison de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), au Pirée
- Philippe Leclerc, représentant en Grèce du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)