



HAL
open science

La politique étrangère de Bettino Craxi (1983-1987) : cohérence et continuité de la diplomatie italienne ?

Frédéric Attal

► To cite this version:

Frédéric Attal. La politique étrangère de Bettino Craxi (1983-1987) : cohérence et continuité de la diplomatie italienne ?. La revue internationale et stratégique, 2020, N° 117 (1), pp.136-149. 10.3917/ris.117.0136 . hal-04500293

HAL Id: hal-04500293

<https://uphf.hal.science/hal-04500293v1>

Submitted on 11 Mar 2024

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

La politique étrangère de Bettino Craxi (1983-1987) : cohérence et continuité de la diplomatie italienne ?

Frédéric Attal

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Polytechnique Hauts-de-France.

Vingt ans après la mort à Hammamet de l'ancien président socialiste du Conseil italien en exil, le bilan des mille cinquante-huit jours du premier gouvernement Craxi à la tête du pays et des quelques mois du second exécutif continue de susciter une importante littérature scientifique¹, mais aussi, plus récemment, un film de Gianni Amelio². La politique étrangère du chef du gouvernement le plus stable de l'histoire de la République jusqu'à celui de Silvio Berlusconi en 2001-2005 occupe une part importante de l'historiographie de ces années³. Un rappel des questions internationales affrontées par l'Italie au début des années 1980 suffit à en démontrer toute l'actualité : relations avec les États-Unis, l'Europe et ses voisins ; irruption du terrorisme proche-oriental sur le continent et en 1985 en Italie ; intérêts méditerranéens, notamment en Libye ; missiles à moyenne portée.

L'analyse de la politique étrangère italienne durant ces années cruciales amène à une série de questions : l'ancien secrétaire du Parti socialiste italien (PSI), devenu le premier président du Conseil socialiste de l'histoire italienne, dont l'historiographie reconnaît le rôle joué dans le renforcement de l'exécutif et la personnification du pouvoir, a-t-il imprimé une marque diplomatique spécifique ? Peut-on parler même d'inflexion de cette diplomatie, ou B. Craxi s'est-il contenté de mettre ses pas dans ceux de ses prédécesseurs – une question d'autant plus légitime que le démocrate-chrétien Giulio Andreotti, vieux routier de la politique, est alors son ministre des Affaires étrangères ? Et quelle part continuent aujourd'hui d'avoir les choix tactiques et stratégiques italiens sous l'ère Craxi ?

De nombreux historiens, comme des commentateurs de l'époque dont certains peu soupçonnables de partis pris favorables à B. Craxi, ont insisté sur le moment-clé qu'a constitué l'incident de Sigonella, en 1985, à la suite de l'action terroriste d'un groupe palestinien prenant en otage un navire de croisière italien au large des côtes égyptiennes⁴. Pour la première

¹ Citons entre autres Simona Colarizi et Marco Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*, Rome-Bari, Laterza, 2005 ; Andrea Spiri (a cura di), *Bettino Craxi, il socialismo europeo e il sistema internazionale*, Venise, Marsilio, 2006 ; Luigi Musella, *Craxi*, Rome-Salerno, 2007 ; *Dossier Craxi*, prefazione di Giorgio Galli, Milan, Kaos, 2010 ; Andrea Spiri, *La svolta socialista : il PSI e la leadership di Craxi dal Midas a Palermo (1976-1981)*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2012 ; *Il governo del leader : Craxi a palazzo Chigi (1983-1987) : atti del Convegno Il governo Craxi, promosso dalla Fondazione Bettino Craxi*, Rome, 25 settembre 2013, senato della Repubblica a cura di Roberto Chiarini, Padoue, Il Torchio, 2018.

² Gianni Amelio, *Hammamet*, sorti en janvier 2020.

³ Ennio Di Nolfo (a cura di), *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Manduria, Lacaita, Rome-Bari, 2003 ; Umberto Cicconi, *Craxi : una storia : la politica estera*, Fondazione Craxi, 2011 ; Giulio Francesco Virduci, *La politica estera dei governi Craxi*, Rome, GAN, 2011 ; *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. 1. Fine della Guerre fredda e globalizzazione*, a cura di Silvio Pons, Adriano Rocucci e Federico Romero, Rome, Carocci, 2014.

⁴ Outre les ouvrages cités auparavant, voir Matteo Gerlini, *Il caso « Achille Lauro » e le sue conseguenze* in Ennio di Nolfo, *La politica estera italiana degli anni ottanta, op. cit.*, p. 99-114 et Emanuela Primiceri, *Il sequestro dell'« Achille Lauro » e il governo Craxi. Relazioni internazionali e dibattito politico in Italia*,

fois, l'Italie semblait parler haut et fort et sans aucun complexe à son allié états-unien. Sans le moins du monde minimiser l'importance de l'événement, il semble toutefois que le « coup » imprimé par B. Craxi ait eu un retentissement essentiellement interne et qu'il obéissait à des impératifs qui relevaient de la défense des intérêts italiens sans qu'il y ait de rupture réelle avec la politique étrangère auparavant menée.

L'ascension de B. Craxi et la nouvelle donne intérieure et extérieure

Bettino Craxi est élu secrétaire du PSI lors de la réunion de son comité central à l'Hôtel Midas de Rome, le 12 juillet 1976. Protégé du dirigeant historique Pietro Nenni, le secrétaire de la fédération milanaise est à la fois un pur produit de l'appareil du parti et un homme de tempérament à l'expérience internationale. Il a en effet été responsable des questions internationales au sein du PSI, le mettant en contact avec les principaux responsables des partis socialistes occidentaux. Il a, en outre, l'avantage d'incarner à la fois un renouveau idéologique qui l'ancre sans ambiguïté dans une doctrine socialiste réécrite par un solide groupe d'intellectuels en vue réunis autour de la revue *Mondo Operaio*⁵, et l'indéniable modernité à la fois économique, sociale et culturelle propre à la métropole milanaise dont il est indissociable. Un socialisme sans complexe, régénéré par le soutien de classes moyennes ascendantes productrices, cosmopolites et culturellement avant-gardistes. La jeune garde de quadragénaires réunie autour de B. Craxi accentue encore l'impression de dynamisme⁶. Le parler clair, le phrasé simple d'un « communicant » familier d'une télévision elle-même transformée par l'influence des chaînes privées de son ami S. Berlusconi contraste singulièrement avec la rhétorique traditionnelle et quelque peu archaïque, ou du moins éloignée du langage de l'homme de la rue propre à la classe dirigeante démocrate-chrétienne⁷. Une gauche moderniste, donc, dynamique, consumériste et individualiste⁸. A-t-elle pour autant une vision du monde différente et, partant, des principes de politique étrangère qui se singularisent par rapport à l'ancienne génération socialiste et à la diplomatie d'alors ? La réponse à cette question passe par un rappel du contexte intérieur italien, et plus précisément de l'opposition grandissante entre la vision du monde socialiste et celle de son ancien allié hégémonique, le Parti communiste italien (PCI).

Le remplacement de Francesco De Martino par B. Craxi en 1976 n'obéissait pas seulement à une nécessité politique et tactique après l'échec du PSI aux élections de juin : il traduisait un renversement idéologique et symbolique. Certes, le parti n'était plus, depuis l'expérience en

Manduria, Lacaita, 2005 ; Marco Gervasoni, *Storia d'Italia degli anni Ottanta. Quando eravamo moderni*, Venise, Marsilio, 2010.

⁵ Voir Bruno Pellegrino, *L'eresia riformista : la cultura socialista ai tempi di Craxi*, Milan, Guerinin, 2010.

⁶ Voir entre autres Simona Colarizi, « La trasformazione della leadership. Il PSI di Craxi (1976-1981) » dans *Gli anni ottanta come storia*, a cura di Simona Colarizi, Piero Craveri, Silvio Pons, Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, p. 31-64 et Simona Colarizi e Marco Gervasoni, *La cruna dell'ago, op.cit.*, chapitres 1 et 2 p. 3-75.

⁷ Marco Gervasoni, *Storia d'Italia degli anni Ottanta. Quando eravamo moderni*, Venise, Marsilio, 2010, chapitre 1.

⁸ Silvio Pons, « La bipolarità italiana e la fine della guerra fredda », dans *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. 1. Fine della Guerre fredda e globalizzazione, op. cit.*, p. 44-45.

partie décevante de l'ouverture à gauche⁹, l'allié fidèle du PCI. La présence à sa tête de F. De Martino, professeur de droit et député de Naples, longtemps proche du PCI dans le Mezzogiorno – il fut l'un des directeurs, éphémères, de la revue mensuelle méridionaliste du PCI, *Cronache Meridionali* – semblait comme une forme de retour en arrière après un long processus d'autonomisation vis-à-vis du parti hégémonique de la gauche. L'autonomie socialiste ne s'était, en outre, pas traduite par un succès politique : la phase réformiste du gouvernement de coalition avait rapidement trouvé ses limites. Il fallait une nouvelle rupture, plus nettement idéologique cette fois, un renouvellement profond de la philosophie et de la pensée politiques socialistes. Les intellectuels devaient à cet égard jouer un rôle de premier plan¹⁰.

Le premier élément de rupture consistait à réaffirmer avec force les principes phares de la démocratie libérale occidentale. Outre l'affirmation des libertés essentielles dont il était aisé de dénoncer l'absence dans les pays du bloc soviétique, l'insistance sur la nécessité de l'alternance, favorable au socialisme démocratique en Allemagne et bientôt en France et en Espagne, répondait à une stratégie double. D'une part, elle soulignait avec force l'opposition entre le bloc occidental et les pays de « socialisme réel », plaçant du même coup le PCI dans une position difficile – malgré une réelle prise de distance, celui-ci ne pouvait rompre avec l'Union soviétique et contestait en outre le principe de l'alternance ; d'autre part, elle ouvrait une brèche dans l'anticommunisme même. Depuis 1976, l'hégémonie conjointe de la Démocratie chrétienne (DC) et du PCI – pas loin des trois quarts des suffrages exprimés à eux deux – et le compromis historique accréditaient l'idée d'une Italie gouvernée durablement par une large majorité qui n'était plus seulement de circonstance, mais représentait la société dans son ensemble, transcendant les clivages politiques et l'affrontement majorité / opposition propres aux démocraties libérales depuis la fin du XIX^e siècle. Le PSI pouvait, non sans arguments, noter que l'entente officielle entre la DC et le PCI non seulement correspondait à un choix de société passéiste – une Italie contrainte à l'austérité et à la mesure alors que le début des années 1980 annonçait une nouvelle révolution technologique, audiovisuelle (télévisions privées) et philosophique (montée de l'individualisme et du consumérisme) –, mais encore entraînait en contradiction avec l'anticommunisme de fer qui justifiait le plein appui des États-Unis au parti des catholiques. Le PSI de B. Craxi incarnait ainsi, à partir de la fin des années 1970, un anticommunisme « moderne », compatible avec le modèle social et culturel états-unien – « Bettino l'Américain », comme Craxi était surnommé¹¹ –, le reaganisme en moins toutefois.

⁹ On appelle ouverture à gauche la coalition entre le parti majoritaire depuis 1945, la Démocratie chrétienne, ses alliés laïques (républicains et sociaux-démocrates) et le Parti socialiste exclu des gouvernements depuis 1947 en raison de l'alliance nouée avec le PCI d'abord, de son philosoviétisme et de son orientation neutraliste hostile à l'Alliance atlantique d'autres partis. Ce n'est qu'au début des années 1960 que le gouvernement états-unien et la majorité démocrate-chrétienne, dans le contexte d'aggiornamento de l'Église catholique, acceptent d'envisager l'entrée dans la coalition puis au gouvernement des socialistes, dans le cadre d'un programme ambitieux de réformes qui furent loin de satisfaire le parti de Nenni.

¹⁰ Sur ces aspects, Marco Gervasoni, *La guerra delle sinistre. Socialisti e comunisti dal '68 a Tangentopoli*, op. cit. ; *Id.*, «Una guerra inevitabile. Craxi e i comunisti dalla morte di Berlinguer al crollo del muro», in Gennaro Acquaviva, Marco Gervasoni (a cura di), *Socialisti e comunisti negli anni di Craxi*, Venise, Marsilio 2011 ; Frédéric Attal, *Histoire des intellectuels italiens au XX^e siècle. Prophètes, philosophes, experts*, Paris, Les Belles Lettres, 2013, p. 452-459.

¹¹ Simona Colarizi, « La trasformazione della leadership... » dans *Gli anni ottanta come storia*, op. cit., p. 48.

Le second élément de rupture concernait cette fois plus directement la politique étrangère. Le contexte international offrait au PSI une occasion de se distinguer plus nettement du PCI. B. Craxi légitima en effet sa propre ascension à la tête du gouvernement par une position de fermeté assumée sur les euromissiles, dont l'installation était approuvée par le Parlement le 6 décembre 1979. Comme l'accord des socialistes y était nécessaire, B. Craxi soutint pleinement la décision¹², une rupture avec les ambiguïtés passées du neutralisme du PSI à l'égard de l'alliance atlantique. Si cette initiative tactique obéissait à des convictions fermes, elle constituait aussi une réplique consciente de ce qui s'était passé en 1957 au Congrès de Venise du PSI, qui initiait le processus d'autonomisation des socialistes : pour la première fois depuis la fin de la guerre, le PSI ne votait pas comme le PCI sur une importante question de politique étrangère, l'acceptation de l'Euratom.

Le positionnement ferme de soutien aux positions états-uniennes sur ce qui était sans doute la question la plus controversée de cette période de rejeu de la guerre froide – pacifisme contre déploiement des euromissiles – s'accompagna d'un contexte favorable pour le nouveau *leader* socialiste. D'abord, l'élection à la présidence de la République de Sandro Pertini, un socialiste, certes plus à gauche, mais figure indiscutable de l'antifascisme et de la Résistance, personnalité louée par une grande partie des Italiens. Ensuite, le recul de l'influence de la DC aux élections législatives de 1983 – quand le PSI se redresse à 11,4 % –, alors même qu'en 1981, et pour la première fois depuis 1945, elle avait abandonné la présidence du Conseil ; l'apaisement de la situation intérieure avec la nette décade de la vague terroriste ; l'engagement extérieur de l'armée italienne qui renforce la place de la péninsule au sein de l'Alliance atlantique, du fait précisément de son acceptation décisive des euromissiles ; l'alignement des astres socialistes de l'Europe méditerranéenne au début des années 1980. Enfin, la stabilité inédite de l'exécutif offrit plus de trois ans à B. Craxi pour affirmer son *leadership* et imprimer sa marque en politique étrangère.

Cohérence et continuité de la politique étrangère italienne

La stabilité politique italienne devait sans doute à la conception craxienne d'un exécutif fort, centré sur la personnalité du président du Conseil. Dans un contexte international tendu, où Ronald Reagan réaffirmait le *leadership* des États-Unis sur le monde libre, la fin provisoire de l'instabilité gouvernementale chronique offrait la possibilité à l'Italie de jouer un rôle à la hauteur de ses ambitions retrouvées.

Sur les euromissiles, il n'est pas inintéressant de comprendre comment la décision de B. Craxi s'est affirmée, alors même que la gauche de son parti, auquel il devait son élection, s'opposait à ce qu'elle considérait comme une nouvelle course aux armements. L'appui italien à l'installation des missiles était une condition *sine qua non* pour le chancelier allemand Helmut Schmidt pour accepter à son tour celle des fusées Pershing sur son sol – un autre pays continental, au moins, devait accueillir les missiles de portée intermédiaire. B. Craxi imposa sa

¹² Federico Romero, « L'Italia nelle trasformazioni internazionali di fine novecento » et Silvio Pons, « La bipolarità italiana e la fine della guerra fredda » in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. 1. Fine della Guerre fredda e globalizzazione, op. cit.* et Leopoldo Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche, 1945-1991*, Bologne, Il Mulino, 1997.

décision à la direction en s'appuyant sur l'analyse que lui soumet à l'automne 1979 l'Istituto Affari Internazionali (IAI), *think tank* fondé par Altiero Spinelli et porté sur les fonds baptismaux par la Fondation Ford – qui assure les premiers financements –, le Département d'État états-unien et d'autres soutiens, italiens cette fois – Fondation Agnelli, Fondation Olivetti, le groupe éditorial *Il Mulino* et l'Association Cattaneo, etc.¹³. Loin d'être anecdotique, le soutien offert par l'IAI et son président Stefano Silvestri (socialiste) renforça la légitimité de B. Craxi et de sa politique internationale : celle-ci sortait des canaux de la diplomatie traditionnelle et construisait ses repères sur une élaboration technique et scientifique qui est le propre des fondations de ce type, particulièrement développées dans le monde anglo-saxon. Comme l'IAI était tout à la fois européiste, atlantiste et proche des milieux de centre-gauche, B. Craxi y voyait non sans raison un solide atout pour concurrencer voire doubler la DC en matière de politique étrangère, un domaine où le PSI n'avait que peu brillé par ses initiatives. Alors même que la Central Intelligence Agency (CIA) était prête, pour s'assurer du soutien italien, à travailler au corps le PCI pour qu'il s'ancrât définitivement dans la majorité, l'ambassadeur des États-Unis à Rome, Richard Gardner, fit le choix de miser sur B. Craxi, bien conseillé par l'IAI¹⁴. Le futur président du Conseil affirmait ainsi la centralité de son parti pour les choix atlantistes et isolait ainsi encore plus le PCI. Fin 1983, le Parlement approuva définitivement l'installation des missiles Cruise sur le sol italien. B. Craxi avait, en outre, réclamé aux États-Unis le système de double-clé pour la mise à feu des missiles, un pas de plus vers l'affirmation d'une puissance qui aurait été désormais très autonome au sein de l'Alliance atlantique, mais celui-ci lui fut refusé.

Si le rôle de B. Craxi fut donc décisif avant même son investiture à la présidence du Conseil, la politique extérieure italienne suivait une nouvelle voie, indépendante des initiatives socialistes en la matière. Elle entendait se doter d'une nouvelle vision stratégique qui ne faisait plus de l'Alliance atlantique un *nec plus ultra*, mais défendait les intérêts italiens et une politique méditerranéenne plus dynamique, appuyée cette fois sur des moyens militaires et non plus par la seule présence diplomatique ou économique¹⁵. L'Italie participa à la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) en 1979, au traité d'assistance économique, technique et militaire avec Malte en 1980, puis à la force multinationale des observateurs au Sinaï en 1982. En 1983, elle envoyait des troupes au Liban dans le cadre de l'opération de maintien de la paix et d'une mission humanitaire, aux côtés des États-Unis et de la France.

Grâce en partie à son ralliement aux euromissiles, l'Italie éleva sa position au sein de l'Alliance atlantique et dans le jeu diplomatique international. L'appui de B. Craxi fut décisif, dans la mesure où il inscrivit le PSI dans la continuité d'une politique étrangère qu'il n'avait pas amorcée. De même, B. Craxi n'innova pas lorsqu'il poursuivit une politique favorable aux intérêts économiques italiens qui supposait un rapprochement ou du moins une distension vis-

¹³ Sur l'IAI, voir Frédéric Attal, « L'Istituto Affari Internazionali : la creazione sofferta di un *think tank* d'intellettuali », *Memoria e Ricerca*, janvier-avril 2016, p. 48-76.

¹⁴ Leopoldo Nuti, « L'Italia e lo schieramento dei missili da crociera BGM-109 G « Gryphon », dans *Gli anni ottanta come storia, op. cit.*, p. 140-142.

¹⁵ Le premier dirigeant à avoir tenté une politique méditerranéenne originale fondée sur un rapprochement avec les pays arabes fut Amintore Fanfani, secrétaire de la DC en 1954 et plusieurs fois président du Conseil. Voir sur ce point Evelina Martelli, *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*, Milano, Guerini e associati, 2008. Rappelons que l'un des enjeux de la politique arabe de l'Italie est d'assurer à moindre coût l'approvisionnement de la péninsule en pétrole, d'où les initiatives de l'ENI en Italie, les liens forts maintenus avec l'ancienne colonies libyenne, etc.

à-vis de l'Union soviétique, malgré la stratégie visant à isoler toujours plus le PCI. Il soutint ainsi le financement d'un nouveau gazoduc sibérien favorable à l'Italie. Enfin, sa politique européenne, et notamment son soutien au système monétaire européen, ne se distinguait pas, sinon à nouveau par l'appui socialiste, des années précédentes : l'Italie continuait d'être à la pointe de l'europhisme.

La politique arabe de l'Italie et l'affaire de l'*Achille Lauro* : un coup d'éclat de B. Craxi ?

Après l'invasion du Liban par l'armée israélienne en 1982, puis le bombardement de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) par l'armée syrienne qui obligea Yasser Arafat et ses troupes à trouver refuge en Tunisie, la position italienne sur le conflit proche-oriental reposait sur le possible rapprochement entre l'OLP et la Jordanie. La présence de Y. Arafat aux funérailles du dirigeant communiste Enrico Berlinguer (juin 1984) fut l'occasion pour l'Italie d'offrir ses bons offices. En novembre et décembre, B. Craxi et son ministre des Affaires étrangères, G. Andreotti, visitèrent les capitales arabes pour soutenir le *leader* palestinien, promettant de s'entremettre pour que la Communauté européenne approuve le processus et que les États-Unis se rapprochent des Palestiniens. Malgré les protestations d'Israël, les deux hommes prirent même l'initiative osée de rendre visite à Y. Arafat à Tunis, comme à un chef d'État. La multiplication des attentats menés par des groupes palestiniens entrava toutefois la politique italienne. À la suite de celui contre des touristes israéliens le 25 septembre 1985 à Larnaca (Chypre) qui fit trois morts, et que Y. Arafat revendiqua avant de se rétracter sous la pression italienne, Israël bombarda le quartier général du chef de l'OLP à Tunis. Le gouvernement de B. Craxi annula alors la venue à Rome du ministre israélien du Tourisme.

Telle était la situation de tension lorsque, le 7 octobre 1985, quatre membres de l'OLP prirent en otage les passagers et les membres de l'équipage d'un navire de croisière italien, l'*Achille Lauro*, qui se trouvait à 10 milles nautiques de l'Égypte alors qu'il reliait Alexandrie à Port-Saïd¹⁶. Bien qu'intervenant trois ans après un attentat contre la synagogue de Rome (octobre 1982), l'action terroriste surprit une Italie qui se croyait relativement protégée par les bonnes relations qu'elle entretenait avec le monde arabe, singulièrement avec la Syrie et la Libye, ainsi que par une attitude critique à l'égard de la politique israélienne. Le gouvernement italien dut en urgence dessiner une ligne de conduite, sur le moment et à l'avenir. Tout en n'écartant pas totalement une option militaire, Rome entendait privilégier une issue pacifique en gardant systématiquement le contact avec les terroristes. Le but premier fut d'isoler diplomatiquement et politiquement les preneurs d'otage. L'Italie obtint ainsi la condamnation claire de l'action par Y. Arafat, puis par la Syrie et la Libye. Une solution politique s'esquissa après l'envoi par Y. Arafat de deux émissaires palestiniens sur le navire dont Mohammed Zaidan, *alias* Abou Abbas (Front de libération de la Palestine), dont il apparut plus tard qu'il fut l'un des cerveaux de l'opération terroriste. Alors que R. Reagan faisait savoir par son am-

¹⁶ Outre les ouvrages déjà signalés, voir l'analyse d'Antonio Cassese, *Terrorism, Politics and Law. The Achille Lauro Affair*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

bassadeur à Rome qu'il était favorable à une option militaire, après que les terroristes annoncèrent avoir exécuté deux otages, B. Craxi, en refusant diplomatiquement mais fermement, affirma une première fois l'autorité de l'Italie face à toute ingérence : il s'agissait d'un navire italien, et si une action militaire devait être menée, elle serait lancée par l'Italie ; en outre, la nouvelle de l'exécution n'était pas confirmée et la négociation n'était pas achevée¹⁷.

L'accord négocié avec Y. Arafat prévoyait que les terroristes relâcheraient les otages. Les preneurs d'otages seraient envoyés, sous garantie égyptienne, vers Tunis, siège de l'OLP, où ils seraient jugés. À 15h, le 9 octobre, Égyptiens, Italiens et Allemands signèrent l'accord qui prévoyait explicitement qu'il ne pourrait s'appliquer en cas de crime commis sur le navire. Les États-Unis et le Royaume-Uni refusèrent de le parapher. Les otages furent libérés et les terroristes exfiltrés dans un Boeing 737 affrété par l'Égypte, quand quelques heures plus tard, B. Craxi, qui s'appêtait à tenir une conférence de presse, reçut l'information de l'assassinat d'un otage états-unien de confession juive, âgé de 69 ans et paraplégique, Leon Klinghoffer. Le capitaine du navire, sans doute par crainte de représailles et pour mettre un terme à la crise, ainsi que l'Égypte, pour éviter toute escalade et surtout une crise politique intérieure si les choses ne se passaient pas comme prévu, choisirent donc de mentir.

B. Craxi exigea alors l'extradition des preneurs d'otages et assassins, soit à l'Égypte, soit à Y. Arafat s'ils se trouvaient déjà à Tunis. La Tunisie refusa que le Boeing 737 atterrisse, sans doute sous la pression des États-Unis, qui interceptèrent finalement l'avion et le contraignirent à atterrir sur la base sicilienne de Sigonella (OTAN), en violation de la souveraineté italienne. B. Craxi dut accepter l'atterrissage sous contrainte, mais envoya 50 soldats circonvenir l'avion sur le tarmac pour exiger que les terroristes se livrent à la justice italienne. R. Reagan réitéra son exigence que les terroristes soient jugés par les États-Unis et envoya des soldats états-uniens de la force Delta pour encercler les soldats italiens. Un troisième cercle formé de carabinieri italiens autour de la force Delta porta la tension entre Rome et Washington à son comble. B. Craxi réaffirma avec fermeté à la Chambre des députés, le 17 octobre, que les criminels ne pouvaient échapper à la justice italienne, le crime ayant été perpétré sur un navire italien dans les eaux internationales. R. Reagan dut céder : ainsi B. Craxi tint-tête une deuxième fois aux États-Unis et obtint gain de cause.

Le problème demeurait toutefois : les terroristes refusaient de quitter l'avion, et les Italiens ne pouvaient les forcer en raison du statut d'extraterritorialité dont ils bénéficiaient. L'Égypte accepta de livrer les terroristes, mais voulut exfiltrer les négociateurs palestiniens, dont Abou Abbas. Or les États-Unis étaient persuadés de la responsabilité de celui-ci. Réclamant son arrestation puis son extradition auprès des autorités italiennes, ils se virent opposer un refus du ministère de la Justice. Une troisième fois, l'Italie dit non aux États-Unis. Après avoir affirmé sa souveraineté politique, l'Italie affirmait sa souveraineté juridique. Elle poursuivit sa politique de main tendue vers la frange modérée de l'OLP, empêchant une opération états-unienne qui sortait de la légalité et s'opposait aux objectifs de sa politique méditerranéenne¹⁸.

B. Craxi obtint un soutien aussi massif et retentissant qu'inattendu de l'opinion publique italienne. Le PCI soutint le gouvernement, qui se vit lâché dans le même temps par sa frange la

¹⁷ *Ibid.*, p. 30-31.

¹⁸ Federico Romero, « L'Italia nelle trasformazioni internazionali di fine novecento », *op. cit.*, p. 16.

plus atlantiste, en l'occurrence le petit Parti républicain, qui campait, depuis les débuts de la guerre froide, sur des positions solidement pro-américaines. Pour la première fois, l'Italie pouvait assumer des positions atlantistes tout en préservant une totale indépendance à l'égard des États-Unis. Cette affirmation de la souveraineté et de la dignité italiennes semblait mettre fin à des années de subalternité à l'égard de Washington. L'Italie n'était plus le « béni oui-oui » et refusait désormais ce que le très modéré *Corriere della Sera* qualifiait de comportement colonialiste des États-Unis¹⁹. L'intellectuel et professeur de littérature italienne à l'Université de Rome, Alberto Asor Rosa, pourtant classé très à gauche, loua « un discours clair et net devant le pays à l'inverse des messes basses confuses et secrètes des professionnels de la politique ; une rupture avec les règles du compromis à tout prix ; une résistance décidée, même au prix de risquer sa part de pouvoir »²⁰. En somme, B. Craxi réalisa un coup de maître en proposant un nouvel atlantisme non suiviste – à l'inverse de ce que l'on prêtait, de façon toutefois injuste, à ses prédécesseurs démocrates-chrétiens –, pragmatique, attentif aux intérêts de la diplomatie et de l'économie italiennes, renouant avec un esprit de « résistance », pour parler comme A. Asor Rosa.

La crise diplomatique entre l'Italie et les États-Unis n'eut toutefois pas lieu et B. Craxi engrangea un incontestable succès devant l'opinion publique italienne, bénéficiant d'une popularité oscillant entre 50 et 60 %. Les Italiens n'étaient pas pour autant devenus pro-palestiniens ou anti-américains ; ils appréciaient avant tout que B. Craxi leur redonne un orgueil national que les années d'après-guerre semblaient avoir enseveli sous un traité de paix humiliant et une soumission totale à la politique états-unienne. Le président du Conseil italien les désinhibait, libérait leur parole, sans crainte de devoir s'autocensurer devant le protecteur. B. Craxi a parfaitement su gérer la crise, alors même que le chemin était très étroit, entre la nécessité de ne pas aller contre l'Alliance atlantique et celle de ne pas se mettre à dos les pays arabes. Le respect du droit international guida la justification du gouvernement. Faut-il voir pour autant dans cette fermeté un réflexe patriotique dénué de toute autre intention ? Peut-on parler d'une inflexion durable de la politique étrangère ? À ces deux questions, la réponse ne peut être que négative.

Si les États-Unis avaient clairement violé la souveraineté territoriale italienne en détournant sur Sigonella l'avion égyptien, l'Italie avait sans doute quant à elle sinon trahi la lettre, du moins l'esprit du traité d'extradition signé deux ans auparavant avec Washington en refusant la garde à vue d'Abou Abbas. La demande états-unienne d'extradition a été jugée insuffisamment instruite par la justice italienne, qui n'était pas convaincue par les preuves réunies. Or les États-Unis demandaient du temps pour présenter de nouvelles preuves. Les juges italiens n'ont en réalité pas examiné *les motifs de la demande états-unienne*, comme le prévoyait l'article 12 du traité ; ils ont mené une enquête expéditive pour affirmer tout aussi précipitamment qu'il n'y avait pas assez de preuves de la culpabilité d'Abou Abbas. En somme, ils n'ont pas répondu directement à la requête.

Enfin, il est clair que les motivations italiennes différaient de l'effet obtenu par B. Craxi par son refus opposé aux États-Unis – un orgueil national recouvré –, mais étaient plutôt à chercher à la fois dans les invariants de la diplomatie italienne – préserver les bonnes relations

¹⁹ Cité par Marco Gervasoni, *Storia d'Italia degli anni Ottanta, op. cit.*, p. 36.

²⁰ *Ibid.*, p. 37.

avec les pays arabes (notamment la Libye) et l'OLP – et dans les impératifs immédiats de sécurité : l'arrestation d'Abou Abbas aurait déchaîné une vague d'actes terroristes contre les intérêts nationaux et les biens italiens, Y. Arafat ayant mis en garde l'Italie dès le 12 octobre. Sans compter la possible déstabilisation de l'Égypte avec de sérieuses conséquences régionales.

L'évaluation de la politique étrangère de B. Craxi ne peut qu'amener à nuancer l'idée d'un tournant majeur ou d'une innovation remarquable en la matière. Le bénéfice intérieur de la fermeté et de l'esprit décisionnel de B. Craxi est incontestable : le président du Conseil a su réveiller la fibre patriotique d'un pays récemment vainqueur de la Coupe du monde de football (1982), qui certes commençait à redresser la tête, en exploitant parfaitement à son profit la crise d'octobre 1985. Il a toutefois poursuivi la politique d'intérêts bien compris avec ses partenaires du monde arabe et préservé autant que faire se peut le sol italien des vagues d'attentats terroristes qui ensanglantaient la France à la même époque, mais son coup d'éclat n'eut guère de suite. Son ami S. Berlusconi ne fit pas preuve du même esprit d'indépendance lors de la crise irakienne en 2003.