

L'Italie et les euromissiles : crise et relance de l'intérêt national

Giovanni Faleg



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/7535>

DOI : [10.4000/cdlm.7535](https://doi.org/10.4000/cdlm.7535)

ISSN : 1773-0201

Éditeur

Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2014

Pagination : 135-155

ISSN : 0395-9317

Référence électronique

Giovanni Faleg, « L'Italie et les euromissiles : crise et relance de l'intérêt national », *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 88 | 2014, mis en ligne le 05 décembre 2014, consulté le 08 septembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/7535> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cdlm.7535>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

© Tous droits réservés

L'Italie et les euromissiles : crise et relance de l'intérêt national

Giovanni Faleg

Introduction

- 1 La crise des euromissiles représente une phase clé de l'affrontement Est-Ouest. Elle commence officiellement le 28 octobre 1977, avec le discours du chancelier allemand Helmut Schmidt à l'Institut international d'études stratégiques de Londres, et s'achève dix ans plus tard, le 8 décembre 1987, avec la signature à Washington du Traité sur les forces nucléaires de portée intermédiaire. Cette crise se produit pendant une période délicate, caractérisée par un retour de la confrontation entre les deux superpuissances, après la normalisation de la première moitié des années soixante-dix.
- 2 Entre l'été 1977 et l'automne 1979, l'aggravation du débat sur la modernisation des forces nucléaires de théâtre de l'OTAN a marqué le passage d'une situation d'équilibre systémique à une phase « d'équilibrisme » diplomatique et politique. Elle correspond, en effet, à un véritable déséquilibre militaire, dès lors que l'URSS déploie ses nouveaux missiles balistiques de portée intermédiaire SS-20. Pour les Alliés européens, il s'agit d'une menace envers la sécurité du continent, alourdie par les spectres de la guerre limitée et du découplage militaire¹. Les démarches entreprises par l'Alliance atlantique pour moderniser son arsenal nucléaire de théâtre et rétablir l'équilibre militaire avec le pacte de Varsovie ont une signification particulière pour l'Italie, un pays à la périphérie de l'Alliance qui se retrouve en première ligne dans la gestion de la crise et devient par la suite l'un des principaux artisans du rapprochement consécutif à la double décision.
- 3 En Italie, les euromissiles ont produit des conséquences importantes en matière de politique étrangère. Celle-ci avait été, depuis 1945, peu visible et soumise aux intérêts de la puissance américaine. De plus, tout au long des années soixante-dix, l'instabilité politique interne, le terrorisme et la crise économique contribuent à renforcer la perception d'instabilité à l'égard de l'Italie. Ces facteurs avaient en même temps modifié les équilibres de force au sein du système politique italien, qui, en 1979, doit

prendre acte une fois pour toutes de la fin du compromis historique, c'est-à-dire de la possibilité d'une coopération transversale entre Démocratie chrétienne (DC) et Parti communiste italien (PCI). La rupture entre les partis du centre / centre gauche et le PCI ouvre alors une phase de transition et d'incertitudes, qui dure jusqu'à la réorganisation de la vie politique autour d'une succession de coalitions centristes dénommées *Pentapartito*². Or ce passage de témoin marqué par l'isolement du PCI coïncide avec le début de la crise des euromissiles.

- 4 Dans un pays où les affaires intérieures sont traditionnellement influencées par les dynamiques internationales, la crise engendre des effets importants : elle constitue un outil formidable pour le rééquilibrage de la vie politique, en marginalisant le parti communiste et en ouvrant la voie à l'accession au pouvoir du parti socialiste, mais elle relance aussi le débat sur la nécessité de définir une ligne de politique étrangère et de défense plus active, au service de l'intérêt national, notamment dans la Méditerranée.
- 5 En sus de cette dimension interne, le débat italien sur les euromissiles se révèle décisif pour l'Alliance atlantique. Le soutien donné par le gouvernement Cossiga (août 1979 - avril 1980) au programme de modernisation des forces nucléaires de portée intermédiaire de l'OTAN et, ensuite, la position du gouvernement Craxi (août 1983 - août 1986), favorable au déploiement des missiles américains à Comiso, en Sicile, débloquent *de facto* la prise de décision au sein de l'Alliance atlantique.
- 6 Cet article analyse la position italienne dans l'adoption et l'application de la double décision de l'OTAN, ainsi que les conséquences sur le rapport au monde de l'Italie. Il illustre un cas très significatif de correspondance entre politique intérieure et extérieure, une spécificité de l'Italie. La façon dont la classe politique italienne conçoit le rôle de l'Italie dans l'affrontement Est-Ouest, et plus généralement dans le monde, en sort transformée. Les euromissiles représentent donc un tournant historique pour la politique étrangère italienne et illustrent également sa dépendance vis-à-vis des contraintes externes et internes.
- 7 Nous suivons deux phases pour développer notre analyse : d'abord l'élaboration et l'adoption de la double décision (1979) et ensuite la période entre 1980 et 1983, avec les conséquences du déploiement des euromissiles italiens sur les équilibres internes et la politique étrangère italienne.

Le rôle de l'Italie dans l'élaboration de la double décision

- 8 Les problèmes politiques et stratégiques liés aux euromissiles apparaissent dans le débat politique italien à partir du printemps 1979. Jusque-là, les enjeux de la disparité des forces nucléaires en Europe et de la modernisation de la *Long-Range Theater Nuclear Force* de l'OTAN n'avaient rencontré que peu d'écho en Italie, à l'exception des cercles militaires, diplomatiques et de quelques experts des questions de sécurité. Même le discours du chancelier Schmidt d'octobre 1977, lorsqu'il lance un cri d'alarme face à l'installation des missiles SS-20 soviétiques, et les débats successifs au sein de l'Alliance atlantique n'avaient pas suscité l'intérêt des médias de la péninsule.
- 9 Lorsqu'en 1979 l'Italie doit faire face à la décision de devoir éventuellement approuver le programme de modernisation et de déploiement des forces nucléaires de théâtre de l'OTAN, le système politique se trouve pris au dépourvu. À l'inverse de leurs

homologues européens, les députés et les partis italiens n'avaient que très rarement traité les questions de défense et de sécurité, et il convient également de souligner la quasi-absence d'une véritable réflexion stratégique italienne visant à sauvegarder l'intérêt national.

- 10 L'adhésion de l'Italie au programme de modernisation des forces nucléaires de théâtre de l'OTAN était cependant essentielle pour que l'Alliance puisse prendre cette décision, à la suite du principe de « non singularité » invoqué par le chancelier Schmidt au sommet de la Guadeloupe (janvier 1979) comme condition préalable à l'installation des missiles américains en territoire allemand. L'accord allemand dépend donc d'un éventuel accord italien. L'intérêt de Rome dans l'affaire se développe à partir du moment où l'Italie devient, par le jeu des circonstances, le pays clé de l'Alliance pour le déploiement.
- 11 Il convient, tout d'abord, de rappeler le débat sur les euromissiles en Italie, pendant l'année 1979. Pourquoi l'Italie a-t-elle accepté d'accueillir les euromissiles sur son territoire ? Les finalités de politique étrangère s'inscrivaient-elles dans un but fonctionnel de transformation des équilibres sociopolitiques existants³ ? Ou bien l'intérêt national a-t-il défié l'instabilité politique ?

Du sommet de la Guadeloupe aux élections du juin 1979 : l'Italie et les euromissiles, un « tacitum pactum » ?

Le complexe de la Guadeloupe et la fin du compromis historique : le prix de l'instabilité politique et le cadeau de Schmidt

- 12 En janvier 1979, le sommet de la Guadeloupe a une saveur amère pour le gouvernement italien. L'exclusion de l'Italie du directoire informel qui vient de se constituer au sein de l'Alliance atlantique provoque une profonde humiliation, interprétée comme l'un des signes du manque d'influence du pays à l'échelle internationale⁴. Elle représente, surtout, l'aboutissement d'une période historique pendant laquelle l'instabilité politique interne avait créé un déficit de crédibilité internationale. Pour les membres de l'Alliance atlantique, et notamment pour les États-Unis, l'Italie était, certes, un allié parmi les plus fidèles, mais péchait par son manque de fiabilité. Les raisons de ce manque de confiance avaient été confirmées par les faits quelques jours après le sommet de la Guadeloupe : le 26 janvier, Enrico Berlinguer avait annoncé que le parti communiste cessait de soutenir le gouvernement de Giulio Andreotti, ouvrant ainsi l'une des plus graves crises politiques de l'après 1945 et la fin de la saison du « compromis historique ».
- 13 En même temps, la crise politique en Italie avait commencé à tracasser l'administration américaine, soucieuse, d'un côté, de trouver un allié qui soit disposé à répondre à l'appel du chancelier Schmidt, et inquiète, de l'autre, des conséquences que cette crise aurait pu produire dans la patrie du plus puissant parti communiste de l'Europe occidentale⁵.
- 14 En résumé, le cheminement initial de la double décision en Italie est un mélange de trois facteurs : d'abord, la volonté de la diplomatie italienne et d'une partie de la classe politique de s'affranchir du « complexe de la Guadeloupe », l'Italie ne pouvant pas rester en marge des rencontres qui pesaient sur les dynamiques internationales. Deuxièmement, l'action exercée par les États-Unis dans le but de lancer un « ballon

d'essai » concernant la participation de l'Italie au programme de l'OTAN, en engageant des pourparlers informels et en portant une attention scrupuleuse à l'évolution politique du pays. Enfin, il ne faut pas négliger l'importance des problématiques internes et des échéances électorales prévues pour juin 1979.

- 15 Compte tenu de l'interaction de ces trois facteurs, il faut signaler qu'en Italie ce sont les diplomates otaniens qui s'intéressent en premier au sujet des euromissiles et essayent de faire pression sur l'élite politique. Dans leurs travaux, Ciarrapico, Nuti et Gardner mettent en évidence une convergence sur le dossier euromissiles entre les diplomates italiens attachés à l'OTAN, qui suivaient depuis 1977 les travaux du Groupe de haut niveau, et la direction des Affaires politiques du ministère des Affaires étrangères italien, en faveur de la participation de l'Italie au programme de modernisation⁶. L'état-major de la défense reste en revanche opposé à la participation italienne, tout au moins jusqu'en janvier 1979, car il est préoccupé par un alourdissement du budget qui aurait pu se faire au détriment des dépenses allouées aux forces conventionnelles, jugées prioritaires. L'administration du ministère des Affaires étrangères est elle aussi prudente car elle est bien consciente que, malgré l'acceptation de l'atlantisme par le PCI, il n'aurait pas été question de prendre une décision ouvertement hostile à l'URSS, une potentielle source de problèmes pour le gouvernement.
- 16 Après le sommet de la Guadeloupe, la position du gouvernement italien change. Le ministre italien des Affaires étrangères, Arnaldo Forlani, et le ministre de la Défense, Attilio Ruffini, optent pour une position plus avancée – mais toujours prudente – de l'Italie sur le dossier euromissiles. Le 22 février 1979 Roberto Ducci, ambassadeur italien à Londres, Antonio Ciarrapico, diplomate à la représentation permanente auprès de l'OTAN, et Roberto De Franchis, chef du bureau OTAN de la Farnesina (le siège du ministère des Affaires étrangères à Rome), participent à une rencontre bilatérale avec des représentants du Royaume-Uni.
- 17 La participation de l'Italie au programme de modernisation de l'OTAN est alors mise sur la table, en vue de la réunion du Groupe de haut niveau programmée à Colorado Springs les 28 février et 1^{er} mars. Elle est pourtant conditionnée à l'axiome qu'il n'y aurait jamais plus « d'autres Guadeloupes », c'est-à-dire que l'Italie ne serait plus exclue de ce type de rencontres internationales⁷. Avant de se rendre aux États-Unis, Ciarrapico reçoit des instructions de la capitale, alors que jusqu'à ce moment Rome n'avait pris aucune position sur le dossier en laissant ses diplomates libres... de ne pas prendre position. Ciarrapico prend connaissance d'un échange de lettres entre Forlani et Ruffini dans lequel les deux ministres affirment la nécessité d'éviter toute position d'abstention ou refus au programme, en allant dans la direction d'une acceptation « conditionnée ». C'est ainsi que, à la fin de la réunion du Groupe de haut niveau à Colorado Springs, et après avoir maintenu une position très prudente pour éviter toute complication ou fuite d'information, Ciarrapico s'entretient avec McGiffert, qui dirigeait les travaux du Groupe de haut niveau, et lui explique que la situation en Italie était virtuellement débloquée, mais qu'en raison des contingences politiques il n'aurait pas été possible d'assumer publiquement une telle responsabilité et qu'il aurait fallu du temps pour élaborer un plan d'engagement et préparer la décision italienne⁸. En gros, c'était un « oui » tacite de la part de l'Italie, qui toutefois ne pouvait pas être déclaré ouvertement pour ne pas troubler la situation politique interne.

Washington fait pression : la mission à Rome de David Aaron et les conditions du gouvernement italien

- 18 Au mois de mars 1979, le tour européen de David Aaron, le vice-conseiller américain pour les affaires de sécurité, passe par Rome. Bien que les premiers pourparlers aient été déjà entamés à Colorado Springs, Washington reste sceptique quant à la disponibilité de Rome pour accueillir les missiles américains. En effet, le poids du PCI est susceptible de lui donner un véritable droit de veto sur une telle décision, et le parti socialiste, compte tenu de sa tradition vouée au neutralisme et au pacifisme, n'aurait guère pu appuyer la DC qui aurait donc dû supporter un poids trop lourd, d'autant plus qu'une crise à l'intérieur du gouvernement venait juste de se produire.
- 19 Il est vrai aussi qu'il n'y avait pas d'autres véritables alternatives. Les Pays-Bas et la Belgique, les premiers deux pays sur lesquels les États-Unis comptaient pour rassurer Schmidt sur le principe de non-singularité, s'étaient montrés perplexes en raison de l'opposition interne qu'une telle décision aurait provoquée. De plus, lors de la visite d'Aaron à Bonn, le gouvernement allemand avait confirmé la position assumée à la Guadeloupe, à savoir qu'il n'aurait pas soutenu le programme de l'OTAN en accueillant les missiles sans qu'un autre gouvernement ne fasse de même. Aaron arrive à Rome les mains vides.
- 20 Sur la base des documents et des témoignages disponibles, les représentants du gouvernement italien qu'Aaron rencontre lors de son premier voyage à Rome auraient tous exprimé l'intérêt de l'Italie pour les nouvelles armes, en gardant en même temps une approche prudente et formulant des remarques formelles concernant l'élaboration de la prise de décision. La priorité pour l'Italie était d'éviter d'autres humiliations sur la scène internationale après l'exclusion du sommet de la Guadeloupe ; or si cela devait passer par le soutien italien au programme de modernisation nucléaire, il fallait tenir compte de l'impact dans l'opinion publique et bien choisir le moment pour lancer le débat. Pour cette raison, les ministres Forlani et Ruffini, tout en acceptant le principe qu'une décision aurait dû être prise au mois de décembre 1979 au plus tard, demandent que le débat en Italie démarre après les élections, programmées pour juin. De même, le gouvernement italien estime nécessaire d'engager un processus de maîtrise des armements parallèle au programme de modernisation, rejoignant la proposition du chancelier Schmidt. Le groupe spécial, chargé d'approfondir cet aspect de la double décision, commence ses travaux peu après, en avril.
- 21 Outre ces aspects, nécessaires pour huiler les mécanismes du débat public, le gouvernement italien pose deux conditions supplémentaires, une économique et l'autre juridique. D'abord, il demande une forme de partage des dépenses, puisque le bilan de la défense en Italie ne permettait pas de mobiliser des ressources supplémentaires pour financer le programme de déploiement. Ensuite, en ce qui concerne l'aspect juridique, le gouvernement italien demande que l'OTAN adopte une décision sur le principe, mais que la définition des accords techniques qui en découlent soit réglée par des négociations bilatérales entre les États-Unis et les alliés⁹.

Qui a dit « oui » ? Euromissiles et équilibres internes, en attendant les élections

- 22 Au cours du printemps 1979, la position italienne sur les euromissiles semble se consolider et on enregistre désormais une tendance favorable aux missiles au niveau des ministères des Affaires étrangères et de la Défense¹⁰. Au mois de mai, une délégation

de l'état-major italien de la défense se rend à Washington pour aborder les détails techniques d'une éventuelle participation de Rome au programme de l'OTAN. Fin juin, le ministre Ruffini et le sous-secrétaire aux Affaires étrangères Battaglia réaffirment le soutien du gouvernement italien lors d'une visite d'une délégation du Congrès des États-Unis, mettant toujours en avant la nécessité de gérer avec doigté le débat public et d'éviter une débâcle¹¹.

- 23 L'administration américaine commençait toutefois à se montrer de plus en plus soucieuse, voire inquiète, à propos des changements politiques en cours en Italie. La fin du compromis historique ouvrait de nouveaux scénarios dont Washington ne pouvait pas sous-estimer la portée. Naturellement la problématique tournait autour du PCI. Les États-Unis avaient jusque-là manifesté maintes fois leur opposition à l'entrée des communistes dans les coalitions de gouvernement pendant la phase des exécutifs dits de solidarité nationale.
- 24 Or la situation en 1979 n'était plus celle de 1976. Le PCI était encore, certes, le deuxième parti italien et, vu l'importance géostratégique de l'Italie et la présence des bases de l'OTAN dans la péninsule, les États-Unis ne voyaient pas d'un bon œil la participation éventuelle des communistes au gouvernement. Mais l'eurocommunisme de Berlinguer avait commencé à révéler de profondes contradictions et le PCI chutait dans les sondages qui précédaient les élections de juin 1979. De plus, l'Italie était un pays socialement choqué et profondément divisé par le terrorisme et la crise économique. Fallait-il continuer à s'opposer à l'entrée du PCI dans le gouvernement, une perspective qui de toute façon semblait peu probable vu l'opposition du courant majoritaire au sein de la Démocratie chrétienne et la perte d'une partie de l'électorat suite à l'exécution d'Aldo Moro par les Brigades rouges ? Quelles auraient été les conséquences d'un retour du PCI dans l'opposition pour la gouvernabilité du pays ? Quelles auraient été les implications du résultat électoral sur la politique extérieure italienne ?
- 25 Dans cet environnement politique incertain, les décideurs américains étaient confus sur la démarche à suivre au moins autant que leurs homologues italiens¹². En même temps il était certain que le feu vert du gouvernement italien à l'installation des missiles de croisière n'aurait pas pu être donné avant la formation du nouveau gouvernement. Cette attente aurait aussi permis de réévaluer la question communiste en Italie en fonction des résultats des élections. Ce sont donc les euromissiles qui fournissent l'occasion d'une manœuvre consistant à prendre les communistes par leur flanc « socialiste ». L'histoire fait ainsi se croiser le parcours du Parti socialiste italien (PSI) avec la double décision de l'OTAN.

Le gouvernement Cossiga, le parti socialiste et le soutien italien à la double décision de l'OTAN (août 1979 - décembre 1979)

Les élections de juin 1979 et la formation du gouvernement Cossiga. La préparation du débat sur les euromissiles : la parole au politique

- 26 Les élections parlementaires des 3 et 4 juin 1979 représentent un tournant historique. La Démocratie chrétienne obtient 38,3 % des suffrages tandis que le Parti communiste n'arrive qu'à un décevant 30,4 %. Ces deux résultats doivent d'ailleurs être lus à la lumière de deux considérations. D'abord, pour la Démocratie chrétienne, c'est le courant hostile au compromis historique qui l'emporte : le député anti-communiste

Gerardo Bianco gagne la bataille pour le *leadership* du parti à la Chambre le 30 juin au détriment de Giovanni Galloni¹³. Le deuxième constat porte sur le début du déclin du parti communiste. Alors qu'en 1976 le PCI avait obtenu un étonnant 34,4 %, les élections de 1979 confirment la validité de l'approche d'Aldo Moro et du piège de la solidarité nationale : l'entrée dans la coalition de gouvernement avait été un désastre pour le parti communiste, qui avait dû faire face à la responsabilité de prendre des décisions impopulaires sans même obtenir de portefeuilles ministériels¹⁴. C'est la première fois dans l'histoire républicaine que le Parti communiste perd des voix. Ce déclin se prolonge lors des élections européennes qui se tiennent, en Italie, le 10 juin 1979, lorsque le PCI n'obtient que 29,6 % des suffrages alors que la Démocratie chrétienne obtient 36,4 %. Le Parti communiste, après trois ans de solidarité nationale, retourne à l'opposition. Cependant, la formation du gouvernement ne se fait pas sans difficultés. Après plusieurs consultations avec les partis politiques, au début du mois d'août le président de la République Sandro Pertini convoque Francesco Cossiga et lui confie la responsabilité de former le gouvernement.

- 27 Le 4 août 1979, Cossiga devient le président du Conseil d'un gouvernement composé de la Démocratie chrétienne, du Parti libéral et du Parti social-démocrate italien, mais qui peut compter aussi sur le soutien externe du Parti républicain et sur l'abstention du Parti socialiste. C'est ce gouvernement qui assume la responsabilité d'exprimer le soutien italien à la décision de l'OTAN. Il s'agissait non seulement de confirmer des engagements qui avaient été pris, jusque-là, de façon informelle, mais aussi de faire vite, car les pressions internationales augmentaient, alors que la date butoir de décembre 1979 s'approchait. C'est justement dans le but de vérifier que les Italiens auraient été « à l'heure » que, peu avant la formation du gouvernement Cossiga, le chancelier allemand Helmut Schmidt arrive à Rome pour y rencontrer le président Pertini.
- 28 La rencontre entre les deux chefs d'État socialistes porte essentiellement sur le déséquilibre des forces nucléaires en Europe, le danger issu du déploiement des SS-20, la nécessité que l'OTAN réagisse pour rétablir l'équilibre de théâtre entre l'Est et l'Ouest, et naturellement la situation délicate de la République fédérale d'Allemagne qui ne pouvait pas soutenir seule le poids de la sécurité européenne. « L'Italie ne va pas vous abandonner »¹⁵ : avec ces mots, Pertini, qui était non seulement pacifiste mais aussi très méfiant envers l'Union soviétique, répond à l'appel du chancelier allemand, signe de la mutation de la situation politique.
- 29 L'initiative passe alors au nouveau président du Conseil, Francesco Cossiga. Bien qu'il représente le courant de gauche de la Démocratie chrétienne, Cossiga est cependant un atlantiste convaincu, capable aussi d'instaurer un dialogue avec le Parti communiste, même à propos de questions très délicates telles que la défense et la sécurité. Cossiga n'était pas un spécialiste des questions stratégiques et n'avait pas suivi l'affaire des euromissiles auparavant. Pourtant, il comprend tout de suite l'importance du dossier, tant pour la solidité de l'Alliance atlantique que pour les équilibres politiques en Italie. Après avoir été briefé par le président Pertini et l'ambassadeur américain Gardner, qui lui auraient transmis un mémorandum confidentiel sur le programme de déploiements des missiles de croisière peu après la formation du gouvernement, Cossiga commence à construire les bases d'un consensus nécessaire au vote favorable du parlement italien¹⁶. Il sonde d'abord les communistes¹⁷. Il organise une rencontre avec le leader communiste Enrico Berlinguer, un cousin éloigné. Le Parti communiste vient de subir

une défaite électorale qui inaugure la période peut-être la plus difficile de son histoire. Berlinguer devait prendre acte de l'échec électorale et du retour à l'opposition, mais aussi se garder de l'offensive du Parti socialiste, qui depuis la fin du compromis historique cherche à isoler le PCI et défier la Démocratie chrétienne. De plus, au niveau interne, il fait face à une partie des dirigeants du parti qui veulent durcir la ligne, alors que la base électorale orthodoxe n'aurait pas apprécié des positions modérées pour une matière aussi délicate que le réarmement de l'Alliance atlantique. Ceci explique la position intransigeante de Berlinguer, qui réplique à Cossiga que le Parti communiste n'aurait pas eu d'autre alternative que de s'opposer à la résolution du parlement italien.

- 30 Compte tenu du fait que la Démocratie chrétienne aurait donné son soutien, et qu'elle aurait été suivie par le parti républicain et le parti libéral, mais aussi que le parti radical aurait voté contre, toute l'attention se focalise alors sur le parti socialiste, dont le vote favorable est nécessaire pour obtenir la majorité au parlement.

Les gauches italiennes et les euromissiles : détermination socialiste et attermolements communistes, chemins croisés et destins opposés

- 31 À la fin des années soixante-dix, le PSI, comme presque tous les partis italiens, traverse une phase délicate. Bettino Craxi, secrétaire général du parti depuis 1976, a engagé une véritable bataille contre le parti communiste et ouvert une phase de confrontation avec la Démocratie chrétienne, afin de s'affirmer comme une alternative aux deux partis qui sortent épuisés de l'expérience de la solidarité nationale. Toutefois, ces orientations sont critiquées au sein même du PSI : l'aile gauche du parti, avec en tête Claudio Signorile, est toujours prête à remettre en cause le leadership de Craxi. L'instabilité interne du PSI préoccupe aussi bien Cossiga que l'ambassade américaine, car la décision italienne sur les euromissiles est liée au débat au sein de la direction socialiste.
- 32 Le 10 octobre, Craxi rencontre l'ambassadeur américain Richard Gardner puis, quelques jours après, Francesco Cossiga. La pression de l'administration américaine s'exerce en parallèle aux efforts du président du Conseil italien pour obtenir l'accord du leader socialiste. De son côté, Craxi comprend toute de suite l'importance de l'enjeu et s'exprime en faveur du déploiement des missiles, même s'il ajoute que le soutien du PSI passe par l'approbation par la direction de la résolution à présenter au parlement. S'il occupe la fonction de secrétaire du Parti socialiste italien, il doit aussi faire les comptes avec des courants hostiles au sein de la formation.
- 33 Un refus des cadres socialistes d'appuyer la campagne des euromissiles promue par le leader du parti aurait provoqué des conséquences graves, non seulement car Craxi aurait dû selon toute probabilité démissionner, mais aussi parce que cela aurait pu entraîner la chute du gouvernement Cossiga et un nouveau cours politique qui, dans le meilleur des scénarios, aurait vu réapparaître un exécutif de solidarité nationale avec le parti communiste. Craxi visait aussi à envoyer un signal fort à l'administration américaine : le parti socialiste pouvait être un interlocuteur fiable, fidèle aux valeurs atlantistes, qui pouvait éloigner les communistes du centre décisionnel en les renvoyant dans l'opposition. Mais Craxi devait aussi prendre en compte la dimension internationale du PSI ainsi que sa tradition pacifiste, et notamment les relations avec les partis socialistes de l'Europe occidentale, en particulier le parti social-démocrate allemand qui ne voulait pas entendre parler de réarmement de l'OTAN et insistait sur la nécessité d'ouvrir des négociations pour la maîtrise des armements¹⁸. Plusieurs auteurs

ont vu dans cette détermination sur le dossier des euromissiles la volonté du leader socialiste de rompre une fois pour toutes avec le parti communiste et préparer l'entrée du parti socialiste au gouvernement¹⁹.

34 C'est ainsi que, à la suite des rencontres avec Gardner et Cossiga, Craxi appelle Lelio Lagorio, qui dirigeait à l'époque le bureau « Problèmes de l'État »²⁰ du PSI, et lui confie la tâche, extrêmement délicate, de préparer un rapport sur les euromissiles à présenter à la direction du parti pour que la position soit consolidée en vue du débat au parlement. Lagorio travaille à la rédaction du rapport en tandem avec Stefano Silvestri, directeur de l'Istituto Affari Internazionali et expert de questions de sécurité. Le problème principal, selon le témoignage de Lelio Lagorio, consiste alors à élaborer une formule qui laisse ouverte la possibilité d'une négociation avec l'Union soviétique tout en approuvant, dans la substance, la décision de déployer les missiles. Dans ses mémoires, Lagorio affirme avoir proposé en premier la *clausola dissolvente*, ou clause de dissolution, dont il avait entendu parler lors d'un débat au parlement néerlandais²¹. Il s'agissait de prévoir la possibilité que les Occidentaux annulent leur programme de déploiement dans le cas où l'URSS accepte de réduire ou démanteler ses forces nucléaires de théâtre. Il décrit aussi la clause de dissolution comme l'embryon de l'option zéro, qui sera formulée deux ans plus tard. Le 18 octobre, le rapport Lagorio-Silvestri favorable au programme de l'OTAN et au déploiement des euromissiles en Italie est approuvé par un comité restreint de dirigeants socialistes et présenté ensuite à la direction du parti en vue du vote d'une résolution le 25 octobre 1979²². Le rapport Lagorio-Silvestri présente un résumé de la problématique des euromissiles, qui aborde tant les enjeux militaires que politiques, et une conclusion qui propose la position que le parti doit prendre lors du vote au parlement. Celle-ci comporte le soutien à la préparation des déploiements des missiles eurostratégiques avec, comme condition complémentaire, une offre publique à adresser à l'Union soviétique d'annulation du programme de déploiement en cas de réduction significative ou démantèlement des missiles SS-20 déployés sur le territoire de l'URSS. Après un long débat, avec notamment des interventions critiques de l'aile gauche du parti (Riccardo Lombardi et Francesco De Martino), la direction approuve de façon consensuelle un document d'orientation en faveur des propositions du rapport. Bettino Craxi résume la position du parti dans la formule : « Il faut de façon prudente poursuivre dans la direction de l'autorisation, en amorçant des pourparlers »²³. Un article paru dans le quotidien socialiste *Avanti !* le 26 octobre 1979, et intitulé « L'équilibre est la base d'une politique de paix », réaffirme cette position du parti socialiste, orientée vers le « oui » mais toujours soucieuse de sauvegarder les négociations avec l'URSS et le processus de maîtrise des armements²⁴. C'est à partir de cette position que le parti socialiste affronte le débat au parlement.

35 La résolution socialiste coïncide, paradoxalement, avec les atermoiements communistes. Le PCI allait certes voter contre les euromissiles, mais sa position était fortement ambiguë quant aux modalités de cette opposition. Ce choix obligé, nécessaire afin de ne pas rompre définitivement avec l'Union soviétique et d'amadouer les membres pro-URSS du parti, ne pouvait en effet pas déboucher sur une opposition anti-atlantiste, car cela aurait porté atteinte à toute possibilité de participer à un gouvernement avec la DC. Ainsi, Berlinguer se rend très bien compte que la position du PCI sur les euromissiles représente une sorte de test : le comportement du parti au parlement peut être perçu comme un autre petit pas vers l'occidentalisation du parti et l'éloignement de Moscou, ou bien comme la confirmation des liens avec l'Union

soviétique et de l'incapacité du PCI de disposer de la crédibilité et de la maturité nécessaire à entrer dans le gouvernement. L'opposition à l'OTAN se doit d'être modérée et ambiguë pour éviter toute rupture interne, mais elle ne peut pas être univoque pour préserver l'identité et le soutien de l'électorat.

- 36 Ce dilemme se reflète dans la position finale du PCI à propos des forces nucléaires de théâtre, publiée dans un communiqué de la direction du 16 octobre 1979. Cette résolution commence par approuver la proposition de Brejnev du 6 octobre et fait trois propositions²⁵ : un moratoire de six mois sur toute décision de l'OTAN relative à la production et au déploiement des missiles, un appel à l'Union soviétique à suspendre la production et le déploiement des SS-20, et, enfin, l'ouverture immédiate de négociations entre les deux alliances pour établir un équilibre militaire le plus désarmé possible afin de garantir la sécurité réciproque²⁶.
- 37 À la fin du mois d'octobre, le PSI penche en faveur de la décision de l'OTAN, ce qui permet au président Cossiga de rassurer les alliés au sujet de la participation italienne au programme. Dans les semaines suivantes, le gouvernement italien prépare la motion à présenter au parlement (séances du 4 et 6 décembre). Le plan pour le déploiement, préparé par un groupe de travail *ad hoc* créé au sein du service de renseignement italien, le SISMI (*Servizio Informazione e Sicurezza Militare*), est présenté au Conseil suprême de la défense, présidé par le président de la République Sandro Pertini, le 31 octobre. Toujours au cours du mois d'octobre, Cossiga rencontre le chancelier Helmut Schmidt pour lui expliquer que la situation en Italie est débloquée et qu'il ne manque désormais que le vote formel du parlement. La nouvelle de la participation italienne au programme de l'OTAN parvient aussi à Washington, Londres... et Moscou. À la mi-novembre, le président de la commission des Affaires étrangères du soviet suprême, Boris Ponomarev, arrive à Rome pour rencontrer des délégations du parlement, le président de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés, Giulio Andreotti et naturellement le président du Conseil Francesco Cossiga. Cette tentative d'exercer des pressions sur le gouvernement italien ne rencontre pourtant pas d'écho politique, et ne contribue qu'à mettre en évidence la position ambiguë du parti communiste, qui doit prendre acte de la déception de Moscou pour l'opposition « de velours » adoptée par les communistes italiens.

La résolution du parlement italien du 6 décembre 1979 en soutien du programme de modernisation de l'OTAN et ses conséquences

- 38 Le 6 décembre 1979, le parlement italien approuve une résolution par laquelle l'Italie s'engage à participer au programme de modernisation des forces nucléaires de théâtre de l'OTAN, avec 328 votes favorables et 230 contres. Le fait qu'un autre pays européen, avec un gouvernement social-démocrate, accepte de déployer les missiles dans son territoire a sans doute facilité la tâche du gouvernement italien. Le « oui » des démocrates-chrétiens, des républicains, des libéraux et des sociaux-démocrates est justifié par la nécessité de rétablir l'équilibre militaire afin de garantir la sécurité réciproque. Il faut d'abord déployer, puis négocier, car négocier sans déployer aurait affaibli la crédibilité et l'efficacité de l'Alliance atlantique tout en isolant l'Italie²⁷. La résolution présentée par la Démocratie chrétienne contient donc deux volets : l'adhésion de l'Italie au programme de modernisation de l'OTAN et une proposition de négociations à adresser en parallèle à l'Union soviétique dans l'espoir qu'entre-temps un accord entre les deux superpuissances devienne possible.

- 39 Comme prévu, l'opposition du parti communiste se révèle plutôt feutrée, elle reprend même quelques éléments qui coïncident avec la position du gouvernement. L'ouverture d'Alessandro Natta ne remet en discussion ni l'appartenance de l'Italie à l'Alliance atlantique, ni l'importance de l'équilibre militaire au niveau du théâtre européen. Il arrive jusqu'à admettre que la production des missiles SS-20 avait créé un problème qui ne pouvait pas être ignoré. L'intervention du secrétaire du parti, Enrico Berlinguer, explicite la position des communistes, en énonçant les trois conditions contenues dans la résolution du 16 octobre et en affirmant la nécessité de rétablir l'équilibre des forces en Europe en procédant à un nivellement par le bas²⁸.
- 40 Le vote socialiste est décisif, même s'il n'exprime pas un consensus total à l'intérieur du parti. Francesco De Martino et Michele Achilli manifestent leur soutien au moratoire proposé par le PCI et à l'ouverture immédiate des négociations²⁹. Cependant, malgré les dissensions de quelques représentants de l'aile gauche du parti, la décision du PSI se consolide autour du principe que le rétablissement de l'équilibre militaire doit précéder la négociation. De plus, le gouvernement Cossiga avait accepté toutes les conditions proposées par les socialistes, y compris la clause de dissolution. Les socialistes peuvent alors répondre aux communistes que la décision de produire les missiles n'impliquait pas forcément leur déploiement, l'Europe disposant d'un intervalle de trois ans pour négocier avec l'URSS avant que les missiles américains ne soient prêts à être installés³⁰. Ces différences avec le parti communiste dans le débat sur les euromissiles offrent au PSI une formidable occasion de relance politique, qui se reflète dans l'image d'un parti capable d'assumer des responsabilités dans le domaine de la défense tout en conservant sa tradition pacifiste.
- 41 Le vote du 6 décembre constitue un tournant pour le PSI mais aussi pour la politique italienne et, indirectement, les relations internationales. C'est le début de ce processus qui s'achève avec la nomination de Craxi à la tête du gouvernement après les élections de 1983. Cette consécration modifie profondément les équilibres de force des partis italiens. La période 1980-1983 reflète ces bouleversements avec un PSI en pleine ascension, un PCI en déclin progressif et une DC qui subit les divisions internes au monde catholique.

Les euromissiles italiens et les conséquences de la crise

- 42 Suite au vote du parlement, le 12 décembre 1979 le ministre des Affaires étrangères Franco Maria Malfatti communique aux alliés de l'OTAN l'accord du gouvernement italien pour l'adoption de la double décision. Les accords prévoient le déploiement, sur le territoire italien, de 112 missiles de croisière basés au sol. Le 8 août 1981, le gouvernement choisit comme site pour le déploiement des missiles américains l'aéroport militaire Vincenzo Magliocco à Comiso, en Sicile. À la suite de l'échec des négociations de Genève, les 14 et 15 novembre 1983, le nouveau parlement italien issu des élections de juin 1983 confirme la décision prise par le gouvernement Cossiga en 1979 et approuve la politique du nouveau gouvernement concernant le début des déploiements, d'autant plus nécessaires que les États-Unis et l'Union soviétique n'étaient pas parvenus à un accord sur la limitation des forces nucléaires intermédiaires à longue portée. Malgré l'opposition d'une large partie de l'opinion

publique et les initiatives pacifistes, les missiles de croisière installés en Italie sont opérationnels à partir du mois de mars 1984.

- 43 L'importance de la crise des euromissiles dans le débat politique en Italie présente des caractéristiques différentes de celles des autres pays européens. En Italie, le déploiement des missiles américains coïncide avec deux changements majeurs. D'abord, le début d'un nouveau pacte politique, qui, sous le nom de *Pentapartito*, garantit la quasi-stabilité du système politique italien tout au long de la décennie quatre-vingt. Ensuite, l'émergence d'un nouveau profil de politique étrangère, visant à réaffirmer le rôle régional de l'Italie en Europe et dans la Méditerranée, à reformuler les relations bilatérales avec les États-Unis sur une base plus égalitaire et à relancer enfin la capacité d'initiative italienne dans le processus de construction européenne. Entre 1980 et 1983, les euromissiles représentent donc le prétexte pour le développement d'une réflexion sur le rôle international de l'Italie, et sur les moyens militaires et diplomatiques nécessaires afin de le soutenir, mais s'inscrivent aussi dans la recomposition de la politique interne qui s'achève avec l'arrivée au pouvoir de Bettino Craxi après les élections de juin 1983.
- 44 Il convient de s'interroger sur les enjeux politiques du choix de Comiso et la portée de la crise des euromissiles par rapport au nouveau cours de la politique étrangère et de sécurité de l'Italie : dans quelle mesure les euromissiles ont contribué au débat qui fleurit, au début des années quatre-vingt, dans les milieux diplomatiques et militaires italiens ?

Le débat politique lors du déploiement des missiles de croisière « BGM 109 Gryphon » à Comiso

- 45 L'adoption de la double décision entraîne, dès le début de l'année 1980, une modification de la façon dont la classe politique italienne conçoit le rôle de l'Italie dans l'affrontement Est-Ouest. Malgré l'opposition d'une partie considérable de l'opinion publique, les gouvernements successifs réaffirment l'engagement de l'Italie pour la mise en œuvre des missiles, en allant jusqu'au déploiement si les négociations échouent. Il s'agit d'un tournant historique, une rupture par rapport à la période précédente (1958-1979), au cours de laquelle la fragilité des équilibres internes avait entraîné une politique étrangère de compromis, de tendance neutraliste³¹. Cette rupture s'opère de façon graduelle. À partir du début de la décennie quatre-vingt, le principe de « paix dans la sécurité » et la recherche d'une politique de détente constituent le fondement de l'action internationale italienne. Cela entraîne toutefois une rupture du consensus interne en matière de politique étrangère et le retour d'une position tatillonne, notamment de la part des communistes.
- 46 Au cours des années 1980, 1981 et 1982, le soutien du gouvernement au programme de modernisation de l'OTAN est donc fondé sur l'espoir qu'un accord entre les États-Unis et l'URSS rende inutile le déploiement des euromissiles. Il faut rassurer les alliés occidentaux à propos de la fiabilité du gouvernement dans l'hypothèse d'un déploiement, mais aussi faire comprendre à l'électorat que des efforts concrets visant à favoriser la reprise des négociations entre les deux superpuissances pour aboutir à une limitation des armes nucléaires sont entrepris. Cependant à Genève les négociations patinent : la tension internationale s'aggrave (Pologne, Afghanistan) et l'action diplomatique italienne n'arrive pas à redresser la situation. Les affirmations du

ministre des Affaires étrangères Emilio Colombo, lors d'un débat au Sénat le 5 mars 1981, sont révélatrices : « Le fait que la crise afghane perdue constitue malheureusement le signe évident que le paradis de la détente ne se trouve pas à l'angle de la rue »³².

- 47 Le premier acte de mise en œuvre de la décision de décembre 1979 a lieu pendant l'été 1981, lorsque le gouvernement Spadolini annonce le 7 août 1981 que l'aéroport Vincenzo Magliocco de Comiso, à l'extrémité méridionale de la Sicile, a été choisi comme emplacement pour l'installation des missiles de croisière³³. Le 20 et le 21 août les commissions parlementaires des Affaires étrangères et de la Défense doivent présenter aux Chambres le choix du gouvernement. Cela ne constitue que l'acte exécutif de la décision du 6 décembre 1979, mais il permet de mesurer les réactions des partis à un événement qui rendait plus concret le déploiement des missiles. À l'occasion de ce débat, les commissions renforcent la position du gouvernement en lui apportant un soutien ferme, lié aux efforts pour le succès des négociations de Genève. Le PCI ne modifie pas son opposition « souple ». Les interventions de Giancarlo Pajetta et Paolo Bufalini³⁴ ne soulèvent qu'une très modeste polémique concernant le choix du gouvernement. Seuls le parti radical et les petits partis d'extrême gauche demandent que l'Italie sorte de l'OTAN. Ce climat de détente (tout au moins en matière de politique étrangère) se dénote aussi à l'extérieur du parlement, les mobilisations des mouvements pacifistes n'ayant été, jusque-là, que très modestes par rapport aux autres pays européens.
- 48 Néanmoins, dans les mois qui suivent, l'aggravation de la tension internationale et le blocage des négociations de Genève ravivent le débat en Italie. Entre 1981 et 1983, le parti communiste durcit le ton, les initiatives pacifistes à Comiso, depuis le début des travaux, et ailleurs dans la péninsule s'intensifient, des dissensions apparaissent à l'intérieur du monde catholique entre pacifistes et atlantistes orthodoxes, et même au sein du parti socialiste, Craxi doit faire face à la gauche du parti.
- 49 C'est dans ce contexte que le parti socialiste remporte, en termes relatifs, les élections de juin 1983. Craxi est nommé président du Conseil et, dans sa première allocution en tant que chef du gouvernement, il réaffirme l'engagement italien en ajoutant que, en cas d'échec des négociations, l'Italie procédera à l'installation des missiles. L'hypothèse envisagée d'un décalage du déploiement suscite des réactions tant en URSS qu'aux États-Unis. Peu après sa nomination, Craxi reçoit une lettre du secrétaire du Parti communiste soviétique Andropov, lui signifiant qu'en cas de début de déploiement des missiles américains, les négociations en cours pour un traité sur les armes nucléaires de portée intermédiaire perdraient toute signification. Andropov réitérait la proposition soviétique du 26 août 1983 consistant à réduire le nombre de SS-20 pointés sur l'Europe occidentale au même nombre que les missiles britanniques et français et à éliminer les SS-20 en surnombre. Il avertissait également le président du Conseil italien que Moscou prendrait des contre-mesures si le déploiement commençait. Les Soviétiques veulent convaincre le gouvernement italien de décaler le début du déploiement, en s'appuyant sur certaines ouvertures du discours de Craxi et sur l'attitude conciliante du ministre des Affaires étrangères Andreotti avec son homologue soviétique Gromyko lors d'une rencontre quelques jours auparavant³⁵.
- 50 Peu après, Reagan écrit à son tour une lettre au président du Conseil italien, dans laquelle il exprime sa volonté de faire un nouvel effort pour obtenir un accord global avec l'URSS avant le début des déploiements, en demandant également à Craxi s'il a des

suggestions à cet égard³⁶. La réponse de Craxi aux leaders des deux superpuissances est cohérente avec la position du parti socialiste : il adresse d'abord une lettre à Andropov dans laquelle il réplique que, malgré l'espoir que les négociations puissent se poursuivre, il est inacceptable d'avaliser la supériorité globale de l'URSS par l'acceptation du *statu quo*. Ensuite, il écrit à Reagan qu'il faudra des négociations même après le déploiement des missiles. Cette position du gouvernement sera réaffirmée à l'occasion de la visite de Craxi à Washington en octobre 1983, ainsi que par le nouveau ministre de la Défense Spadolini lors d'une rencontre avec le secrétaire américain à la Défense Weinberger.

- 51 Lors du débat sur le déploiement, les 14 et 16 novembre 1983, le parlement italien exprime un vote favorable sous réserve d'un accord rapide à Genève. Le gouvernement Craxi confirme donc le choix de 1979, alors que le contexte international est beaucoup plus tendu. Le 23 novembre, l'échec des négociations de Genève ouvre la voie du déploiement. Les premiers missiles de croisière sont installés à Comiso le 31 mars 1984, et le déploiement continue jusqu'en octobre 1987, deux mois avant l'accord entre Reagan et Gorbatchev qui clôt le chapitre des euromissiles.

Les conséquences sur la politique étrangère italienne. New look, old style ?

Le nouveau modèle de défense et la politique militaire italienne

- 52 L'affaire du déploiement des euromissiles à Comiso est liée non seulement à l'évolution des équilibres internes de la politique italienne, mais aussi à une réorientation de l'action extérieure et des politiques de sécurité et de défense. La réflexion qui se développe dans les premières années quatre-vingt concerne les finalités et les grandes lignes de l'action extérieure de l'Italie et de son rôle au sein de l'Alliance atlantique, aussi bien que les moyens et les capacités militaires nécessaires à soutenir cette nouvelle approche. En juin 1980, le ministre de la Défense Lelio Lagorio présente au parlement un programme intitulé *Indirizzi di politica militare* (orientations de politique militaire). Le ministre prône un renforcement de la présence des forces armées dans le Sud du pays et une conséquente adaptation des instruments militaires et des doctrines d'emploi, pour garantir une capacité d'action effective dans la région méditerranéenne³⁷.
- 53 À partir de ce document, un débat se développe autour du nouveau modèle de défense italien, pour rechercher l'adéquation entre le dynamisme de la politique étrangère et les capacités de l'outil militaire. Le programme, d'ailleurs, ne reste pas lettre morte. Il se traduit par une augmentation considérable du budget de la défense. Selon les statistiques diffusées par l'Istituto Affari Internazionali, les augmentations réelles du budget de la défense sont d'environ 20 % entre 1980 et 1981, d'environ 16,6 % entre 1981 et 1983, enfin de 17,8 % entre 1983 et 1984, bien supérieures aux 3 % annuels requis par la décision de l'Alliance atlantique lors du Conseil de Lisbonne de 1977³⁸. Cet élan militaire représente une nouveauté et un changement considérable, surtout si on le compare au contenu insipide du premier « livre blanc » italien de la défense présenté en 1977³⁹.
- 54 Contre toute attente, le nouveau modèle de défense italien réussit à s'inscrire dans un programme à long terme. Le 24 novembre 1983, le Conseil suprême de la défense

(*Consiglio Supremo della Difesa*), présidé par le président de la République, se réunit au Quirinale⁴⁰ et approuve le concept d'une restructuration quantitative et qualitative des forces armées, mettant l'accent sur la projection au sud en raison des menaces provenant de la Méditerranée. C'est le début d'un processus visant à rendre progressivement plus agiles et souples les forces armées italiennes, et qui prévoit entre autres la création d'une force d'intervention (*Forza di pronto intervento*) capable de développer une réaction rapide adaptée aux nouvelles exigences opératives.

- 55 L'accent que le nouveau programme met sur la présence militaire italienne dans la Méditerranée et le choix du gouvernement de déployer en Sicile les missiles de croisière américains font penser à une connexion entre les deux décisions. Bien que le ministre de la Défense Lagorio ait toujours démenti l'hypothèse que les missiles de croisière aient été positionnés pour réarmer le sud de la péninsule, ces armes constituaient *de facto* une contre-mesure militaire dans toute la Méditerranée : comme d'ailleurs avait observé Falco Accame, à la Commission parlementaire « Défense », le 30 septembre 1981, « Comiso est un choix important car, qu'on le veuille ou pas, c'est une dissuasion au Sud »⁴¹. Ceci apparaissait d'autant plus vrai que les facteurs d'instabilités augmentent en Méditerranée, depuis une Libye qui se range ouvertement contre les États-Unis jusqu'à la croissance de la présence soviétique et la puissance économique émergente des pays arabes.

Des missiles méditerranéens ? L'Italie et le flanc sud de l'OTAN

- 56 Au début des années quatre-vingt, la Méditerranée réveille l'attention de la scène internationale. Les sommets de l'OTAN qui se tiennent à Ankara en juin 1980 et à Bruxelles en décembre 1980 consacrent une grande partie de leurs travaux au problème de la stabilité au Moyen Orient, menacée par la guerre entre l'Iran et l'Irak et, plus indirectement, par l'intervention de l'URSS en Afghanistan⁴². Les membres de l'Alliance atlantique s'accordent sur le fait qu'il faudrait renforcer la défense du flanc sud-oriental et maintenir la stabilité et l'équilibre des forces dans la région méditerranéenne dans son ensemble⁴³. Entre 1980 et 1981, les discussions au sein de l'Alliance portant sur les enjeux au Moyen Orient et sur les opérations « hors zone » (en dehors du champ d'application du traité de l'Atlantique Nord) se multiplient. L'Alliance décide alors de mettre en place des responsabilités subrégionales spécifiques pour chaque État membre. À cet égard, lors d'une visite aux États-Unis, le ministre italien des Affaires étrangères Emilio Colombo souligne à New York, le 10 février 1981, l'urgence de renforcer la coopération euro-américaine sur les questions relevant du « hors zone ». Un mois plus tard, le 12 mars 1981, le ministre de la Défense Lagorio affirme que l'attention de l'Italie se focalisera en particulier sur la partie occidentale de la Méditerranée. Sur le plan opérationnel, ces déclarations politiques des deux ministres se traduisent par la participation italienne à la mission multilatérale au Liban (été 1982)⁴⁴, qui contribue à rendre plus dynamique l'action internationale de l'Italie ainsi qu'à consolider les relations entre le gouvernement italien et l'administration Reagan. Nous constatons ainsi une convergence entre les intérêts stratégiques italiens dans la Méditerranée – la volonté de Rome de jouer un rôle important dans la région à partir du début des années quatre-vingt – et l'attention croissante de l'OTAN envers le Moyen Orient et l'ensemble de la Méditerranée dans le cadre des missions « hors zone ».

57 La nécessité d'une montée en puissance des forces armées italiennes (et ottomanes) dans la Méditerranée correspond à plusieurs facteurs. D'un point de vue politico-stratégique, toute ambition internationale de l'Italie s'articule suivant deux axes : l'Europe continentale, autrement dit le processus d'intégration européenne, et la Méditerranée. Le problème posé par la Méditerranée à l'Italie, en termes géopolitiques, est donc de faire en sorte que cette frontière représente un pôle d'attraction, même en termes problématiques, pour que la présence italienne soit visible et que la politique internationale en reconnaisse l'importance⁴⁵. En même temps, entre la fin des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, les menaces dans la région ont considérablement augmenté. La principale menace pour l'Italie est représentée par la Libye, qui, à l'époque, a accumulé un arsenal militaire considérable par rapport à la population du pays, et dont le leader Kadhafi se fait toujours plus menaçant tant envers l'Italie que vis-à-vis des États-Unis. Il fallait aussi tenir compte de la présence de la flotte soviétique en Méditerranée ainsi que des relations de Moscou avec la Syrie et la Libye⁴⁶. En ce qui concerne les États-Unis, l'intérêt de Washington se déplace de plus en plus vers le golfe Persique : ceci implique une approche nouvelle de la région méditerranéenne et notamment de l'utilisation de la sixième flotte, qui aurait pu être employée pour des missions au Moyen Orient laissant ainsi découverte la partie occidentale de la Méditerranée⁴⁷. L'Italie pouvait alors, mieux que les autres alliés, jouer le rôle de « pompier » de la Méditerranée, non seulement au niveau politique, mais aussi en fournissant un soutien militaire aux États-Unis⁴⁸.

Conclusion

- 58 La position italienne pendant la crise des euromissiles montre le caractère fortement ambigu de sa politique étrangère, partagée entre l'intérêt national et la stabilité interne. Ce « test de l'atlantisme » a été toutefois fondamental. D'un côté, la double décision a contribué à la stabilisation du système politique, favorisant l'ascension politique de Craxi et le rééquilibrage interne qui mène au *Pentapartito*. De l'autre, elle a permis à l'Italie de relancer une action extérieure plus dynamique, notamment vers la Méditerranée, alors que le gouvernement risquait de se trouver relégué à la marge des principaux événements internationaux. Les effets de l'évolution de l'outil militaire italien et de la réorientation de la posture stratégique dans la Méditerranée à partir de ce test sont encore valables et visibles aujourd'hui, bien que la fragilité du système politique italien empêche leur pleine utilisation opérationnelle en dehors des coalitions, comme illustré par l'intervention de 2011 en Libye.
- 59 En même temps, on constate aussi à partir des années quatre-vingt un engagement plus actif de l'Italie dans les projets visant à la construction d'une défense européenne et de coopération politique, qui s'enchaînent depuis le plan Genscher-Colombo. Ce nouvel élan dans le processus d'intégration européenne est, ironie de l'histoire, l'un des effets de la renationalisation de la politique étrangère italienne, motivée par la volonté d'empêcher la formation d'un directoire franco-allemand-britannique.
- 60 La crise, en concomitance avec d'autres transformations du système politique intérieur, a donc été à la base de la relance de l'Italie « puissance moyenne » au cours des années quatre-vingt. Ce type de puissance ne pouvait pas défendre ses intérêts nationaux méditerranéens et européens en renonçant aux moyens mis à disposition par la

coalition transatlantique. Cette contrainte stratégique marque une politique étrangère qui est caractérisée finalement par une bonne dose de pragmatisme.

NOTES

1. Voir Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973. Triomphe et décadence de la bipolarité*, Paris, Ellipses, 1997, 292 p. Voir aussi David N. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, Washington D.C., Brookings Institution, 1983, 282 p.
2. Pour une analyse approfondie de l'histoire politique italienne sous la Première République, y compris les dynamiques du *Pentapartito*, voir Piero Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Turin, UTET, 1995, 1074 p. La phase du *Pentapartito* débute le 28 juin 1981 avec la formation du gouvernement Spadolini. Selon ce nouveau « pacte », la Démocratie chrétienne accepte l'alliance avec les partis républicain, socialiste, social-démocrate et libéral, assurant ainsi un minimum de gouvernabilité au pays qui mettait fin à la possibilité, pour le Parti communiste, d'entrer dans le gouvernement. C'est cette formule qui va favoriser l'ascension politique de Bettino Craxi.
3. Ennio Di Nolfo, *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Bari-Rome, Piero Lacaita Editore, 2003, p. 104.
4. Peu après le sommet, lors d'un dîner avec l'ambassadeur américain à Rome, Richard Gardner, le président de la République italienne Alessandro Pertini aurait manifesté au diplomate américain toute sa déception : « Comment est-il possible que les États-Unis aient pu faire ça à l'Italie, qui est son allié le plus fidèle, dans le but d'apaiser la France, pays dont la politique étrangère est conditionnée par l'anti-américanisme ? ». Richard N. Gardner, *Mission : Italy. On the Front Lines of the Cold War*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2005, p. 206.
5. Le 1^{er} février 1979, Brzezinski envoie un télégramme à l'ambassadeur américain à Rome, Richard Gardner, dans lequel il écrit que : « *It goes without saying that we are following Italian political developments with special interest these days. We look to you for the best possible reporting of those events, which will be essential to help us determine specific policy direction* » [Cela va sans dire que nous suivons la politique italienne avec un intérêt particulier en ce moment. Nous attendons de votre part les meilleurs comptes rendus possibles de ces événements, des informations essentielles pour nous aider à déterminer notre politique spécifique] : Richard N. Gardner, *Mission : Italy...*, *op. cit.*, p. 209.
6. Voir Antonio Ciarrapico, « Rapporti Est-Ovest 1977-79. La vicenda degli Euromissili », *Rivista di studi politici internazionali*, n° 10, juillet/septembre 2002, p. 365 ; Leopoldo Nuti, *La sfida nucleare : la politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, Bologne, Il Mulino, 2007, 452 p. ; Richard N. Gardner, *Mission : Italy...*, *op. cit.*, p. 10.
7. Lors d'une rencontre informelle, le Premier ministre anglais James Callaghan avait rassuré l'ambassadeur italien à Londres, Roberto Ducci, en lui disant que : « *There will be no more Guadeloupes* » [Il n'y aura pas d'autres Guadeloupes]. Ceci compensait la réponse beaucoup moins « satisfaisante » du conseiller du président américain pour la sécurité nationale Brzezinski, lequel avait répondu à l'ambassadeur italien à Washington, quelques jours après le sommet de la Guadeloupe, qu'il fallait être capable de contrôler son propre système politique si l'on briguait d'être représentés à des sommets de ce genre.
8. Antonio Ciarrapico, *Rapporti Est-Ovest...*, *op. cit.*, p. 375-376.

9. Leopoldo Nuti, *La sfida nucleare...*, op. cit., p. 365-366. Voir aussi Richard N. Gardner, *Mission Italy...*, op. cit., p. 229.
10. Giulio Andreotti, chef d'un gouvernement de transition dont les responsabilités ne vont pas au-delà de l'organisation des élections anticipées, ne pouvait pas donner l'accord formel, le gouvernement italien étant en pleine crise politique.
11. Leopoldo Nuti, *La sfida nucleare...*, op. cit., p. 366-367.
12. Richard Gardner aurait ensuite déclaré que : « *In Italy, we had to expect the unexpected* » [En Italie nous devons nous attendre à l'imprévu] (Richard N. Gardner, *Mission Italy...*, op. cit., p. 196).
13. Richard Gardner, *Mission Italy...*, op. cit., p. 223.
14. Le *New York Times* décrit très bien cette situation dans l'éditorial du 7 juin : « *There were no real winners in the Italian election this week, but there was a loser - the Communists. After the 1976 Parliamentary election, the Communists seemed the wave of the future. Now it appears that the red tide has begun to ebb* » [Il n'y avait pas de véritable vainqueur après les élections italiennes de cette semaine, mais il y a avait un perdant : les communistes. Après les élections législatives de 1976, les communistes semblaient être l'astre montant. Aujourd'hui la marée rouge a commencé à se retirer].
15. « *L'Italia non vi lascerà soli* ». Cité dans Lelio Lagorio, *L'ultima sfida : gli Euromissili*, Florence, Loggia de Lanzi, 1998, p. 29.
16. Richard N. Gardner, *Mission Italy...*, op. cit., p. 232.
17. Lelio Lagorio, *L'ultima sfida...*, op. cit., p. 29.
18. Diana Johnstone, *The Politics of Euromissiles : Europe's Role in America's World*, Londres, Verso, 1984, p. 140. Pour un approfondissement du débat politique sur les euromissiles dans la République fédérale d'Allemagne, voir Christian Krause, « The political debate on missile deployment in the Federal Republic of Germany », *Foreign Policy and GDR Research Department - Study Group on Security and Disarmament*, n° 5, mai 1984, 24 p.
19. Selon Maurizio Cremasco, « L'affaire des euromissiles pouvait aider le PSI à construire l'image d'un parti de la gauche italienne qui était capable d'assurer ses responsabilités dans le domaine de la défense sans être conditionnée idéologiquement » : Maurizio Cremasco, « Italy : A new role in the Mediterranean ? », dans John Chipman (éd.), *NATO's Southern Allies : Internal and External Challenges*, Londres, Routledge, 1988, 399 p.
20. Le bureau (*Ufficio*) « *Problemi dello Stato* » avait en charge toute question relative à la justice, aux droits des citoyens, mais aussi l'ordre public et la défense.
21. Lelio Lagorio, *L'ultima sfida...*, op. cit., p. 33.
22. Leopoldo Nuti, *La sfida nucleare...*, op. cit., p. 370. À la réunion du 18 octobre auraient été présents Craxi, Signorile, Lagorio, Lombardi et Accame.
23. « *Con prudenza occorre procedere nella linea dell'autorizzazione con l'avvio della trattativa* », cité dans Lelio Lagorio, *L'ultima sfida...*, op. cit., p. 38.
24. « L'équilibre è la base della politica di pace », *Avanti!*, n° 248, vendredi 26 octobre 1979, année LXXXIII, p. 1, 5-6, Archives de la Fondation d'études historiques « Filippo Turati », Florence (Italie).
25. Dans son discours à Berlin-Est le 6 octobre 1979, le secrétaire général du parti s'était déclaré prêt à faire réduire le nombre de vecteurs nucléaires déployés dans les parties occidentales de l'URSS par rapport au niveau actuel, à condition qu'il n'y ait pas de mise en place supplémentaire de tels vecteurs en Europe occidentale.
26. Voir « *Risoluzione della Direzione del PCI del 16 ottobre 1979* », *L'Unità*, 18 octobre 1979.
27. Voir les discours de Gerardo Bianco et Benigno Zaccagnini pendant le débat au parlement. Camera dei Deputati, *Atti parlamentari*, 71, Roma, Camera dei Deputati, 5 décembre 1979, p. 5189-5194.

28. Voir le discours de Enrico Berlinguer pendant le débat au parlement, Camera dei Deputati, *Atti parlamentari, Resoconto stenografico*, 71, Roma, Camera dei Deputati, 5 décembre 1979, p. 5178-5188.
29. Pour la position de De Martino et Achilli, voir respectivement l'interview dans *La Repubblica* du 8 décembre 1979 et l'article publié dans *Avanti !* du 1^{er} décembre 1979.
30. Voir l'article de Ugo Intini, « Si tratta con prospettive migliori », *Avanti !*, 13 décembre 1979.
31. Cette thèse est soutenue par Giovanni Sartori, « Il pluralismo polarizzato : critiche e repliche », *Rivista italiana di scienza politica*, avril 1982, p. 3-44. Voir aussi Carlo Maria Santoro, *La politica estera di una media potenza : l'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologne, Il Mulino, 1991, 352 p.
32. Cité dans Luigi Vittorio Ferraris (dir.), *Manuale della politica estera italiana (1947-1993)*, Bari, Laterza, 1996, p. 348.
33. Le choix de la base des missiles à Comiso avait été fait par le gouvernement bien avant le mois d'août 1981. Toutefois, le président du conseil Giovanni Spadolini avait décidé de décaler l'annonce de quelques mois en raison des élections qui devaient se tenir en Sicile au mois de juin 1981. Dans Lelio Lagorio, *L'ultima sfida...*, op. cit., p. 67.
34. Paolo Bufalini, membre du comité central du PCI, était allé jusqu'à affirmer que le déploiement était « théoriquement possible », étant donné « la nécessité d'un équilibre de forces et d'une sécurité égale ».
35. Leopoldo Nuti, *La sfida nucleare...*, op. cit., p. 385.
36. *Ibid.*, p. 386.
37. Jusque-là, tous les efforts pour garantir la défense du territoire italien étaient concentrés au Nord-Est (application du concept de « défense avancée » à la frontière yougoslave, sur la ligne tracée par le fleuve Isonzo), en fonction de la menace principale à la sécurité italienne qui était, selon l'état-major de la Défense, le déclenchement d'une guerre entre l'OTAN et le pacte de Varsovie.
38. Voir les annuaires publiés par l'Istituto Affari Internazionali : *L'Italia nella politica internazionale*, Milan, Edizioni di Comunità, de 1980 (vol. 8) à 1984 (vol. 12).
39. Voir *Libro bianco della Difesa : la sicurezza dell'Italia ed i problemi delle sue Forze armate*, Rome, Ministero della Difesa, 1977.
40. Le ministre de la Défense Lelio Lagorio a été remplacé en août 1983 par Giovanni Spadolini.
41. Lelio Lagorio, *L'ultima sfida...*, op. cit., p. 66.
42. Suite à l'entrée des troupes soviétiques en Afghanistan, Washington est contraint de modifier ses plans militaires, à travers la création d'une force de réaction rapide qui puisse traverser rapidement l'Atlantique pour défendre la région du golfe Persique. Les États-Unis commencent alors à demander que les objectifs et les missions soient étendus en dehors du champ d'application du traité. Le concept de « hors zone » (*out of area*) est né.
43. « L'Italia nella politica internazionale », *Annuaire de l'Istituto Affari Internazionali*, IX, 1980-1981, p. 165-167.
44. La présence italienne dans la Méditerranée est ensuite renforcée par la participation des forces armées italiennes à des missions de maintien de la paix dans la mer Rouge, dans le Sinaï et dans le golfe Persique entre 1982 et 1985.
45. « L'Italia nella politica internazionale », *Annuaire de l'Istituto Affari Internazionali*, XII, 1983-1984, p. 74.
46. Pour un compte rendu détaillé de l'équilibre des forces dans la Méditerranée entre l'OTAN et le pacte de Varsovie, au début des années quatre-vingt, voir Stefano Silvestri et Maurizio Cremasco, *Il fianco sud della NATO. Rapporti politici e strutture militari nel Mediterraneo*, Milan, Feltrinelli, 1980, 201 p.
47. « *There have also been calls for the formation of an allied naval force to offset a decline in the US Sixth Fleet presence in favour of Persian Gulf deployment* » [Il y a eu également des appels pour la constitution d'une flotte navale alliée pour faire face à un déclin de la présence de la sixième

flotte américaine à l'occasion d'un déploiement dans le golfe Persique] dans Yannis Valinakis, *Italian Security Concerns and Policy*, New York, Institute for East-West Security Studies, 1984, p. 112.

48. « *Italy has accepted its new role as Mediterranean fireman both in practice and in theory* » [L'Italie a accepté son nouveau rôle de pompier méditerranéen aussi bien d'un point de vue opérationnel que théorique], Diana Johnstone, *The politics of Euromissiles...*, op. cit., p. 147.

RÉSUMÉS

Cet article analyse la position italienne dans l'adoption et l'application de la double décision de l'OTAN. Les euromissiles représentent un tournant historique pour la politique étrangère italienne. Le début de la crise a montré le caractère ambigu de cette politique, partagée entre l'intérêt national et la stabilité interne. Cependant, ce « test de l'atlantisme » a été fondamental, car il a permis de relancer une action extérieure plus dynamique et stratégique. L'évolution de l'outil militaire italien à partir des euromissiles et de la réorientation de la posture stratégique dans la Méditerranée marque encore la situation actuelle. Ainsi, la façon dont la classe politique italienne conçoit le rôle de l'Italie dans l'affrontement Est-Ouest, et plus en général dans le monde, sort transformée de la crise. L'Italie se découvre « puissance moyenne », qui défend de façon assez pragmatique ses intérêts nationaux méditerranéens et européens par le biais de la politique transatlantique.

This article analyzes Italy's role in the adoption and implementation of NATO's double-track decision. The Euromissiles crisis represents a watershed in Italy's foreign policy. On the one hand, the beginning of the crisis shows the ambiguous nature of a foreign policy inhibited by internal stability concerns and driven by the pursuit of national interest. On the other, the "Atlantic test" triggered a new phase for Italy's role in the world. The effects on the reform of the Italian armed forces and the reorientation of its strategic position towards the Mediterranean are still relevant today. Italy rediscovered its role as a "middle power" that rather pragmatically promotes its Mediterranean and European interests through transatlantic means.

INDEX

Mots-clés : euromissiles, politique étrangère italienne, relations transatlantiques, guerre froide

Keywords : euromissiles, italian foreign policy, transatlantic relations, Cold War

AUTEUR

GIOVANNI FALEG

Chercheur associé au Centre d'études politiques européennes (CEPS) de Bruxelles et chercheur invité au Centre pour les relations transatlantiques SAIS de l'université Johns Hopkins, Washington. Ancien élève de la London School of Economics (LSE), il a soutenu sa thèse de doctorat en septembre 2013 sur le rôle des communautés de pratiques et épistémiques dans l'évolution de la politique de défense européenne. Ses recherches actuelles portent sur la

coopération européenne et transatlantique en matière de défense ainsi que sur le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur de sécurité dans la Méditerranée et en Afrique. g.faleg@iai.it