



Contre-jour

## Forza Italia : un non-parti aux portes de la victoire

---

par Caterina Paolucci

**S**ilvio Berlusconi s'apprête, avec sa formation Forza Italia, à conduire la coalition de centre-droit lors des prochaines élections légis-

latives en Italie. L'objectif est de reprendre le pouvoir au centre-gauche qui l'occupe depuis 1996, avec l'aide de ses alliés traditionnels – les ex-fascistes d'Alliance nationale (AN) et les anciens démocrates-chrétiens (CCD) – mais aussi de son ancien partenaire de 1994, sécessionniste ou fédéraliste selon la saison, la Ligue du Nord. Les sondages lui sont obstinément favorables. Mais qu'est-ce donc Forza Italia ?

**C**ette organisation est née en 1993 à l'initiative de Berlusconi, à la suite de la crise du système des partis déclenchée par l'avalanche des scandales de pots-de-vin et l'opération *Mani pulite*, qui avait révélé la corruption endémique et systématique des partis de gouvernement. En un an, on a vu s'écrouler, sous les coups de dizaines de mises en examen, les deux plus importants de ces partis, qui gouvernaient l'Italie depuis la fin de la guerre : la Démocratie chrétienne et le Parti socialiste. Une grande partie de l'électorat se trouvait privée de ses référents politiques, plongée dans un état de confusion, de défiance et de pessimisme. Les partis protestataires de droite, AN et Ligue du Nord, ont semblé un moment en mesure de profiter directement de cette « libération » massive d'électorat. En fait, aucun des deux n'était à même d'occuper durablement le centre de l'espace politique et d'attirer les électeurs modérés. Berlusconi va s'insérer dans cet espace en créant son parti.

Il profite d'une situation très favorable à un nouveau parti conservateur capable de se poser en garant des intérêts des classes moyennes, naguère représentés par la DC et le PSI. Mais sa descente dans l'arène n'est pas seulement une réponse à un tel vide de représentation. Elle est aussi un choix personnel dicté dans une large mesure par ses intérêts privés. En 1993, Berlusconi est en effet à la tête d'un empire économique dont la puissance, notamment dans le secteur des médias, a été protégée, dans les deux décennies précédentes, par ses contacts politiques au plus haut niveau. La disparition de ses alliés gouvernementaux pourrait signifier,

en cas de victoire de la gauche, la fin de son monopole sur la télévision commerciale et des profits qui en découlent. Il lui faut donc entrer directement en politique, pour gagner les élections et empêcher un tel désastre. Mais si Forza Italia doit son succès de 1993 au gouffre qui s'est creusé au centre de l'échiquier politique, sa relation directe avec l'intérêt privé de Berlusconi est, aujourd'hui encore, un facteur de faiblesse.

---

## Ce qui a fait gagner Forza Italia

Les trois caractéristiques « génétiques » de Forza Italia sont la personnalisation qui en détermine la nature profonde, la dimension entrepreneuriale qui en influence la structure et les modes d'action, enfin le charisme qui remplit une fonction essentielle de légitimation.

La personnalisation est à l'origine de la nature électoraliste du parti, qui s'est configuré comme un comité électoral personnel du leader. Le parti est en somme un sous-produit du processus de conquête du pouvoir à des fins personnelles. Conformément à une célèbre formule d'Antony Downs<sup>1</sup>, Forza Italia est un parti qui exprime un programme dans le seul but de gagner les élections, au lieu de se présenter aux élections pour être en mesure de réaliser son programme. Tous les moyens sont alors licites pour conquérir des voix, même au prix d'incohérences et de simplifications. Le parti s'adresse à toutes les classes sociales à travers deux promesses constamment renouvelées : une baisse radicale et généralisée des impôts, la création de millions d'emplois.

La personnalisation détermine aussi les modalités du recrutement des dirigeants ainsi que la nature de leurs relations avec le leader. La direction de Forza Italia est choisie de manière discrétionnaire par ce dernier, parmi des personnes qui lui sont liées par un rapport de subordination professionnelle ou par une relation d'amitié. Il s'ensuit que l'élite centrale du parti est très homogène. Un tel rapport de dépendance-fidélité rend les choix organisationnels plus faciles, et plus rapide leur mise en œuvre. Même l'exécutif national de Forza Italia, le Comité de présidence, parce que ses membres sont en grande partie cooptés par Berlusconi, tient plus du groupe de conseillers et d'amis que d'un organe collectif de décision. Le bloc formé autour du chef donne une image de force, de sécurité et d'unité interne, certainement positive aux yeux d'un électorat désorienté. En outre, les ressources financières de Berlusconi et son savoir-faire en matière de communication font que ce n'est plus désormais son seul parti mais toute la coalition de centre-droit qui s'identifie à sa personne, ce qui offre à Forza Italia un avantage compétitif certain par rapport à ses alliés.

Le deuxième trait caractéristique de Forza Italia est sa dimension entrepreneuriale. Le parti naît en effet d'une des branches de la société que dirige Berlusconi,

Fininvest : c'est Publitalia, l'agence concessionnaire de la publicité pour les chaînes télévisées du groupe. Cette agence peut être comparée à ce que les syndicats et l'Église ont été respectivement pour les partis de gauche et pour la Démocratie chrétienne : c'est un sponsor. Elle fournit au parti des cadres et des dirigeants, des experts en communication, un savoir-faire médiatique et des hommes de télévision. Il en découle des modes d'action qui sont ceux d'un « parti-entreprise ». À l'intérieur, on adopte une logique managériale, centrée sur l'efficacité. Les relations internes et les procédures de décision sont verticalisées ; le flux de communication va principalement de haut en bas. Dans les rapports avec l'extérieur, on utilise les instruments spécifiques des entreprises de Berlusconi : la télévision, les sondages, la publicité, le marketing. L'ampleur des moyens disponibles dans ces secteurs rend peu coûteuse l'utilisation de techniques avancées de commercialisation du « produit » Forza Italia.

L'adoption d'une logique entrepreneuriale assimile Forza Italia à un parti « professionnel-électoral »<sup>2</sup>. Il s'agit d'une variante du parti « attrape-tout » de Kirchheimer : un parti qui privilégie la liberté d'action et la visibilité de sa direction et qui confie presque entièrement sa communication aux médias<sup>3</sup>. L'image diffusée est faite de nouveauté, d'efficacité et de compétence. Elle impressionne favorablement un électorat dégoûté de la « vieille politique » et des idéologies, et qui semble désormais n'avoir confiance que dans ce qui se présente comme « neuf ».

Dernier aspect : le charisme. Berlusconi se présente comme un « chef naturel », investi d'une mission que lui seul est en mesure de mener à son terme, du fait de ses qualités personnelles particulières, notamment sa culture et ses manières de manager. Berlusconi rappelle constamment ses propres succès de chef d'entreprise, qui le distinguent des « hommes politiques professionnels » envers lesquels il ne cache pas son mépris. Aux yeux d'une classe moyenne très consommatrice, cette image de *self-made man* est extrêmement positive et offre un modèle à imiter. En termes d'organisation, ce trait a renforcé la personnalisation. Le leader-fondateur définit les objectifs ; il est le seul interprète authentique de la ligne du parti et l'unique artisan de sa réalisation. Il contrôle tous les secteurs importants de l'organisation. Il n'y a pas de factions dans Forza Italia ; s'il existe des divergences, elles ne concernent que les dirigeants au niveau central et pas la base. Cela signifie que ces dirigeants ne sont pas en mesure de se constituer des soutiens personnels, pour se concurrencer les uns les autres ou pour tenter de faire tomber le chef. D'autant plus que l'appareil administratif du parti est très peu développé. Les financements sont contrôlés par la direction. Il s'agit en quelque sorte d'un « anti-parti », dont le leader s'emploie à empêcher l'institutionnalisation.

Les caractéristiques organisationnelles qui découlent de cette combinaison de personnalisation, de méthodes d'entreprise et de charisme favorisent les succès électoraux. Forza Italia répond en effet pleinement aux nouvelles exigences du système

partisan italien. La disparition des anciennes formations, la désaffection de l'électorat et son rejet des idéologies ont rendu nécessaire une adaptation des stratégies de communication et d'organisation, qu'un nouveau parti est plus à même de réaliser que des formations à l'expérience politique plus ancienne. En outre, grâce à la visibilité et à la liberté de manœuvre de son leader charismatique, grâce à l'organisation souple et peu bureaucratisée qui est à son service, grâce à l'usage habile et sans scrupules des moyens de communication de masse, Forza Italia a répondu pleinement au besoin de simplification d'un électorat modéré qui demande surtout à être rassuré.

Sous d'autres aspects cependant, tous ces traits constituent une entrave à la conduite d'une action institutionnelle efficace, à la création d'une classe politique locale et à l'enracinement dans le territoire.

---

### La fragilité institutionnelle

L'expérience de gouvernement de Berlusconi, en 1994, a échoué au bout de quelques mois. D'une part à cause de la personnalisation, c'est-à-dire de l'impossibilité de trouver une solution à un conflit d'intérêts de grande envergure (le propriétaire d'un empire médiatique peut-il devenir président du Conseil tout en conservant la propriété de ses sociétés ?). D'autre part en raison des conséquences sur l'activité gouvernementale d'un recrutement fondé sur des logiques d'entreprise qui, indépendamment des capacités propres des ministres, en délègue d'emblée l'activité. Le gouvernement Berlusconi a connu des hésitations liées à l'absence de vision politique d'ensemble et d'une base sociale clairement définie sur laquelle s'appuyer pour fonder ses choix. Les décisions gouvernementales sont dictées par les sondages et par le marketing politique. Dans une telle indétermination, le conflit d'intérêts émerge dans toute sa gravité : les décisions concernant la réforme des retraites et des assurances sociales ainsi que la réorganisation du système des radios et des télévisions publiques et privées impliquaient directement le chef du gouvernement, propriétaire, en plus des trois principales télévisions commerciales, d'une importante société d'assurance et d'intermédiation financière. Dans d'autres cas, c'est l'intérêt personnel de Berlusconi qui explique que certaines questions aient été placées au centre de l'activité du gouvernement, par exemple la réforme de la justice dans un sens plus conforme à la sauvegarde des garanties individuelles, alors que Berlusconi et certaines de ses sociétés faisaient l'objet de procédures judiciaires pour des faits de corruption et de falsification de bilan.

Même dans l'opposition, à partir de 1995, Forza Italia a été incapable d'agir de manière cohérente et efficace pendant au moins trois ans. Aujourd'hui encore, son action parlementaire est essentiellement concentrée sur les questions qui intéressent au plus près le leader-propriétaire : la justice, le conflit d'intérêts, la

réorganisation du paysage audiovisuel et surtout la réglementation de la publicité électorale sur les télévisions publiques et privées. L'organisation entrepreneuriale rencontre donc de sérieuses difficultés sur le terrain de la politique institutionnelle. Six ans après l'expérience au pouvoir de Berlusconi, les causes de l'échec de son gouvernement sont toujours là, et les doutes qui avaient accompagné son ascension à la présidence du Conseil ne sont pas effacés.

Par ailleurs, Forza Italia n'a pas résolu les problèmes liés à la formation d'une classe politique qui garantisse la permanence et l'efficacité de l'organisation. Tel est le résultat surprenant d'une recherche que j'ai conduite sur les élus de Forza Italia au niveau régional, provincial et communal<sup>4</sup>. Dans une organisation légère comme celle de Forza Italia, centrée plus sur la figure de l'élu que sur celle du cadre du parti, on s'attendrait à observer un lien fort entre les élus locaux, qui représentent en quelque sorte la substance même de l'organisation. On s'attendrait aussi à rencontrer un rapport solide entre l'élu et l'organisation, permettant au premier de s'identifier à la seconde, et à celle-ci de perdurer. Pour cela, il faut que se fasse jour une complémentarité entre les motivations individuelles des élus et les incitations que leur offre l'organisation. J'ai analysé ce rapport d'échange, en m'attachant plus particulièrement au recrutement et à la sélection des candidats, à la campagne électorale et à la période qui suit les élections. Or les résultats infirment l'hypothèse d'un enracinement local de l'organisation, hypothèse qui se fondait sur la présence, parmi les élus, de nombreux représentants des groupes d'intérêt économiques locaux. Contrairement à ce qu'on aurait pu attendre d'un parti qui se réclame du modèle américain et qui au surplus présente un grand nombre de candidats *en tant que* représentants de certaines catégories économiques, le soutien logistique, financier et autre fourni aux candidats par les groupes d'intérêts a été parcimonieux. La plupart des élus locaux avaient organisé et payé de leur poche leur campagne électorale. Autrement dit, les associations catégorielles n'appuient pas leurs propres représentants dans Forza Italia. La société civile se mobilise peu et tend plutôt à éviter l'engagement direct dans la bataille politique. C'est particulièrement marqué chez les associations catholiques, dont la mobilisation est très nettement inférieure à celle, déjà faible, des catégories économiques. La prétention de faire de Forza Italia la « démocratie chrétienne de l'an 2000 » se heurte à la réticence des organisations socio-économiques et du mouvement associatif catholique à entrer clairement dans son orbite. Les rapports traditionnels de répartition des tâches entre parti et associations satellites, qui étaient une caractéristique de la Première République, ne paraissent pas en voie de se reconstituer. Les organisations ne cherchent pas à faire élire leurs propres représentants dans les instances locales sous les couleurs de Forza Italia, bien que celle-ci ait assumé en principe la tâche de représenter les nouvelles classes moyennes, que les associations sont supposées défendre. La diminution de la polarisation idéologique, le manque d'identification entre les

dirigeants associatifs et ceux de Forza Italia (lesquels sont souvent issus, directement ou indirectement, du personnel de la Fininvest), la faible intégration du parti, l'absence de procédures favorisant l'identification collective à l'organisation, comme on le verra plus loin, ont probablement nui à la mobilisation directe de ces catégories en faveur des candidats de Forza Italia. Le processus de redéfinition des identités collectives de ceux qui se reconnaissaient dans la DC n'est nullement achevé et, dans cette phase transitoire, c'est l'attentisme qui prévaut. La persistance de ce phénomène empêche que les élus locaux contribuent à la formation de la ligne politique de leur parti, transmettent les demandes sociales de la base vers le sommet de l'appareil, et résistent à la dilution toujours possible d'une organisation qui dépend entièrement du destin personnel d'un seul.

Et les adhérents ? Ils n'étaient même pas prévus dans les premiers statuts et ne jouent un rôle qu'une fois tous les trois ans, lors des assemblées de circonscription qui élisent les délégués au congrès national et certains dirigeants locaux. Ils ne font d'ailleurs partie d'aucune structure territoriale de base, puisqu'il n'existe rien de tel. D'ailleurs, on n'adhère pas auprès d'une instance locale, mais en s'adressant à un organisme national. C'est que de véritables sections locales auraient pu prendre leur autonomie, ce qui eût risqué de conduire à la formation de groupes de pouvoir indépendants, voire de factions coordonnées à l'échelle nationale. Tout concourt à préserver le centralisme du parti.

Les clubs (comités électoraux formés entre la fin de 1993 et la première moitié de 1994) auraient pu alors constituer l'ossature du parti et permettre son enracinement social. Mais ils ont été réduits au rôle d'annexes, aux activités essentiellement culturelles et récréatives. Ce ne sont que des réservoirs de votes et des machines de propagande électorale, pratiquement sans poids dans la prise de décision interne. La chute de Berlusconi et le passage de Forza Italia à l'opposition leur ont été fatals : beaucoup d'entre eux se sont mis en sommeil. Durant la seule année 1995, leur nombre est passé de 14 000 à 3 500. Soit tout de même, en comptant une moyenne de cinquante membres par club (évaluation de la direction), 175 000 sympathisants qui se voyaient refuser toute possibilité d'influer sur la ligne et les activités politiques du parti. La désaffection n'a d'ailleurs cessé de se confirmer par la suite. En 1997, les nouveaux statuts stipulent que chaque club « s'affilie » individuellement, ce qui les exclut de fait de l'organigramme et confirme la volonté d'empêcher la formation de toute structure équivalant aux sections locales des partis traditionnels. Les clubs sont cependant tenus d'accepter la ligne politique du parti, et leurs initiatives de nature politique sont coordonnées et contrôlées par ses responsables locaux. Un rapport d'échange à ce point inégal ne peut fonctionner que dans des conditions particulières, par exemple lors d'une élection. Une fois de plus, on constate que le parti n'est guère plus qu'une sorte de comité électoral géant.

Le mode de sélection des dirigeants locaux contribue également à décourager la participation locale. Les détenteurs des postes de pouvoir sont en effet nommés par le haut. Seuls les responsables aux échelons des communes et des provinces (équivalent des départements français) sont élus. Or c'est le niveau régional qui compte le plus dans le parti, notamment par le rôle que jouent les vingt comités de coordination régionaux dans les liaisons entre le centre et la périphérie. Berlusconi place à cet échelon des hommes de confiance qui disposent de pouvoirs étendus sur les niveaux inférieurs : ils nomment les délégués de circonscription<sup>5</sup> et la majorité des membres de l'exécutif régional du parti ainsi que les coordinateurs communaux ; ils contrôlent et dirigent les activités des comités de coordination provinciaux. Toutes les candidatures aux conseils régionaux et provinciaux ainsi qu'aux fonctions de maire sont soumises à leur approbation. Ils sont en outre consultés par le Comité de présidence de Forza Italia pour le choix des candidats aux législatives et aux postes de maire des douze plus grandes villes d'Italie. Un organisme national, la Conférence des coordinateurs régionaux, est chargé du contrôle des activités politiques locales. Le secrétaire de cette Conférence est nommé par Berlusconi. La légitimité des coordinateurs, comme celle de l'organisme qui les réunit, dérive directement et uniquement du chef<sup>6</sup>.

Ce parti sans base et dont les élus n'ont pas de pouvoir, dominé par le cercle des amis ou des subordonnés de Berlusconi, et qui pourtant existe, qu'est-ce qui le fait tenir ? Quel intérêt les élus – qui devraient constituer sa colonne vertébrale – trouvent-ils à rester dans une organisation qui ne les valorise pas ? Là encore, les résultats de mon enquête sont curieux. D'abord, le parti a recruté *activement* un personnel appartenant aux anciens partis de gouvernement, en particulier des démocrates-chrétiens et des socialistes de deuxième et troisième rang, qui ont ainsi pu renouer le fil d'une modeste carrière prématurément interrompue par l'effondrement de leurs formations. Ces élus constituaient presque la moitié de mon échantillon. Ils se contentent pour l'heure de leur poste local et sont peu intéressés par la vie du parti, sur laquelle, d'ailleurs, ils portent un jugement très négatif. Ils auront sans doute du mal à s'identifier fortement à Forza Italia. Leur attitude est typiquement « carriériste » : le parti ne sert qu'à construire sa carrière. Les autres élus, en provenance de la « société civile » (chefs ou cadres supérieurs d'entreprise, commerçants, professions libérales) ont le plus souvent pris eux-mêmes, dans un moment d'enthousiasme, l'initiative de se proposer comme candidats à Forza Italia, sans en avoir été priés. Ce sont des gens qui ont subi l'attraction de Berlusconi, de vrais « croyants », pour lesquels les questions d'organisation pèsent peu au regard du charisme. N'est-il pas paradoxal, au vu de la rhétorique du « neuf » pratiquée par le parti, que celui-ci se donne bien du mal pour recruter les « ci-devant » d'une Première République si décriée et, d'un autre côté, qu'il se contente de subir les sollicitations des « hommes nouveaux », sans leur apporter le moindre soutien logistique et financier ?

**E**n tout cas, tant les carriéristes que les « croyants » contribuent à laisser à Berlusconi les mains libres et la plus grande marge de manœuvre, tout en se mobilisant massivement quand il s'agit de se transformer en comité électoral pour rendre possible le succès de Forza Italia et de son chef. Autrement dit, la fragilité des liens avec les élus est peut-être aussi un atout, du moins pour gagner des élections.

De fait, quelques mois avant le scrutin, toutes les enquêtes donnaient gagnante la coalition de centre-droit. Il est vrai que les faiblesses et les divisions de ses adversaires y sont pour beaucoup. Mais surtout, Berlusconi dispose toujours de ses atouts maîtres de 1993 : l'énorme puissance de son appareil de communication privé, qui « pèse » quelque treize milliards de dollars, et l'attraction personnelle. Ces atouts occultent non seulement ce qu'il veut taire, mais aussi ce que l'électorat lui-même ne veut pas entendre. Les contradictions dans le programme (réduction drastique des impôts *et* maintien de l'État-providence), qui ne s'expliquent pas que par la démagogie, mais aussi par les divergences entre les composantes de la coalition (l'AN étatiste et centraliste, la Ligue libérale et fédéraliste), les interrogations soulevées par les conflits d'intérêts et les « affaires » dont Berlusconi est le centre sont traitées par le silence, ou en insistant sur les qualités de l'homme qui résoudra tous les problèmes du pays par des solutions évidentes issues de sa seule volonté, de ses capacités personnelles, de sa compétence de PDG.

Comme il ne s'agit que de gagner, les promesses ne coûtent pas cher, et elles s'étalent sur les affiches qui, depuis le mois d'août, recouvrent les murs de toutes les villes du pays : un Berlusconi version grand homme d'État, qui promet moins d'impôts, plus d'emplois, et le soutien aux défavorisés. Cette publicité lui coûtera des dizaines de milliards de lires. Ses ressources personnelles lui permettent de lancer des campagnes qui sont hors de portée de ses adversaires, et de prendre sur eux plusieurs mois d'avance. Ses enquêteurs sondent les électeurs, auxquels on peut ensuite resservir ce qu'ils veulent, du moins en paroles. Cette campagne montre au surplus à quel point le parti est secondaire pour le leader, dont le visage gigantesque et rassurant, collé sur le mur d'en face, s'adresse directement à chacun. Dans un régime démocratique, les partis sont en principe nécessaires pour porter des mouvements sociaux nés des besoins réels des citoyens et rivaliser aux élections. Mais Berlusconi n'a que faire d'un parti, sinon pour masquer un appareil personnel, le seul qui compte vraiment.

Il est arrivé que des partis fondés par des personnalités charismatiques aient réussi à survivre à la disparition ou à la sortie de scène de leur *padre-padrone*. C'est le cas du gaullisme français. Encore faut-il que le leader ait incarné une idée politique ou ait représenté de larges intérêts sociaux. À cette condition aussi, l'épreuve du pouvoir peut être surmontée avec un certain succès. On ne saurait en prédire autant à ce probable vainqueur des prochaines élections italiennes.

Traduit de l'italien par Jean-Louis Briquet et Rachel Bouyssou

- 
1. A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957.
  2. Pour reprendre l'expression de A. Panebianco dans *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologne, Il Mulino, 1982.
  3. J. Hopkin et C. Paolucci, « The business firm model of party organisation : Cases from Spain and Italy », *European Journal of Political Research*, 35 (3), 1999, pp. 307-339.
  4. Enquête par questionnaire conduite en avril-septembre 1997 auprès de 514 des 1 815 élus locaux de Forza Italia, pris dans les trois « macro-régions » (Nord, Centre et Sud+Îles) ; sur les 514 questionnaires envoyés, il y a eu 160 réponses. Voir C. Paolucci, « Forza Italia a livello locale : un marchio in franchising ? », *Rivista italiana di scienza politica*, XXIX (3), 1999, pp. 481-516 ; voir aussi A. Tonarelli, « Gli amministratori locali di Forza Italia. Modelli di reclutamento e di rappresentanza sociale », *Rivista italiana di scienza politica*, XXIX (1), pp. 89-119.
  5. Il s'agit des représentants de l'organisation dans les 475 circonscriptions électorales à l'intérieur desquelles sont élus au scrutin majoritaire les trois quarts des députés italiens (le quart restant étant élu à la proportionnelle).
  6. Une telle structure présente des analogies avec celle du RPF de De Gaulle, que M. Duverger (1961) donne en exemple d'« autocratie masquée ».