



CONSEIL DE LA COOPERATION CULTURELLE

**PROGRAMME EUROPEEN D'EXAMEN
DES POLITIQUES CULTURELLES NATIONALES**

**LA POLITIQUE CULTURELLE
EN ITALIE**

Rapport d'un groupe européen d'experts

par
Christopher Gordon

Programme européen
d'examen des politiques culturelles nationales

LA POLITIQUE CULTURELLE EN ITALIE

Rapport d'un groupe européen d'experts

préparé par
Christopher Gordon

Comité de la Culture

Strasbourg 1995

Ouvre mon coeur
A l'intérieur
Tu verras gravé "Italie"

- Robert Browning (1812-1889)

TABLE DES MATIERES

	Page
♦ Composition du groupe d'experts	1
♦ Chronologie des activités du groupe	2
♦ Liste des personnes rencontrées par les experts	3
♦ Préface	7
 Chapitre I - CONSIDERATIONS GENERALES	 9
1 Le paradoxe de la continuité et de la mutation	9
2 Géographie et démographie	9
3 Situation économique	11
4 Le contexte politique et administratif	13
- Le pouvoir central	13
- Les pouvoirs locaux et régionaux	14
 Chapitre II - LE CADRE DE LA POLITIQUE CULTURELLE	 17
1 La Constitution	17
2 La répartition des pouvoirs dans l'administration centrale	17
3 La législation	18
4 La décentralisation	20
 Chapitre III - QUELQUES OBSERVATIONS GENERALES RELATIVES A L'EVALUATION	 23
1 Le patrimoine de l'Italie : atout ou handicap ?	23
2 Une politique culturelle aux objectifs flous	23
3 Les moyens, les outils et les compétences disponibles	24
4 Les rôles respectifs du secteur public, du secteur privé et des indépendants	25
5 Gestion et culture d'entreprise	26
6 Le niveau des investissements du secteur public	27
7 Un secteur public surchargé	28
8 Vers une stratégie culturelle efficace	28
 Chapitre IV - UN PROBLEME A SEPT FACETTES	 31
1 Fragmentation des responsabilités gouvernementales	31
2 Confusion légale et financière	37
3 Vers un partenariat clair et ouvert	43
4 Accroissement de l'autonomie des institutions culturelles	50
5 Personnel professionnel	54
6 Expansion de la coopération	61
7 Participation	68

Chapitre V -	OBSERVATIONS CONCERNANT CINQ GRANDS DOMAINES DE PREOCCUPATION	73
1	Gestion et exploitation des biens culturels	73
2	Politiques dans le domaine du spectacle	83
3	Politiques dans le domaine de l'art contemporain	100
4	Marchés et consommateurs	103
5	Le tourisme : calamité ou chance à saisir ?	111
Chapitre VI -	Synthèse des conclusions des experts	115
Chapitre VII -	Rapport du débat du Comité de la Culture, Strasbourg, 26 avril 1995	117

Composition du Groupe d'experts

Augustin Girard, Président (France)

Christopher Gordon, Rapporteur (Grande-Bretagne)

Theodor Adams (Pays-Bas)

Vesna Čopič (Slovénie)

Cornelia Dümcke (Allemagne)

Pour le Conseil de l'Europe

Gabriele Mazza (Chef de la Division des Politiques et de l'Action culturelles)

Ritva Mitchell (Conseiller de Programme)

Interprètes en Italie

Lisa Pelletti Clark

Maria Serena Concilio

Chronologie des activités du Groupe d'experts

8-9 février 1994

Réunion préliminaire à Rome du président, du rapporteur et des représentants du Conseil de l'Europe avec les responsables italiens et les délégués de Censis, sous la coordination du ministère des Affaires étrangères.

8 septembre 1994

Réunion plénière du Groupe d'experts à Paris, avec des représentants du ministère italien des Affaires étrangères et de Censis, au sujet du rapport national.

3-8 octobre 1994

Visite du Groupe d'experts à Rome. Réunions et entrevues avec des délégués de différents ministères et départements, du Comité du Sénat, d'organisations nationales, ainsi qu'avec des experts, des artistes et des représentants de la Ville de Rome.

3-7 décembre 1994

Visite du Groupe d'experts dans les Régions du Piémont et d'Emilie-Romagne. Réunions et entrevues avec les représentants des deux Régions, ainsi que des villes de Turin et de Bologne. Entretiens avec des représentants du secteur privé, des organismes indépendants, les directeurs d'institutions culturelles et des artistes.

8-14 janvier 1995

Visite du Groupe d'experts en Sicile, à Naples et à Rome. Réunions et entrevues avec des fonctionnaires, des *soprintendenti*, des représentants de la Région autonome de Sicile et des villes de Catane, de Palerme, de Naples et de Rome. Entretiens également avec les représentants d'une série d'établissements privés, universitaires et culturels, ainsi qu'avec des artistes, des conservateurs et des membres de la RAI.

9-10 février 1995

Réunion du Groupe d'experts à Paris. Discussion de la première ébauche du Rapport.

9-10 mars 1995

Réunion du Groupe d'experts à Paris. Dernières discussions sur le Rapport des experts.

13 mars 1995

Présentation (en anglais) du Rapport des experts au Conseil de l'Europe.

26 avril 1995

Réunion du Comité de la culture du Conseil de l'Europe à Strasbourg avec les autorités italiennes et le Groupe d'experts.

Remarque : Le groupe d'experts a profité de ses trois voyages d'études en Italie pour visiter des musées et des expositions, assister à un certain nombre de spectacles d'opéra ou de danse et de représentations théâtrales. Voir ci-après la liste complète des personnes interrogées ou consultées en Italie.

Liste des personnes interrogées ou consultées par les experts

A. Réunion préliminaire à Rome

M. Enrico Pietromarchi	Ministère des Affaires étrangères
Mme Guerra	Dép. de l'information et de l'édition
Mme L. Troccoli	Dép. des arts du spectacle
Mme M.V. Clarelli	} Ministère du Patrimoine culturel
Mme A.M. Campagna	
Mme V. Bruno	
Mme A. Micocci	Ministère de l'Education
Mme A. Cammisa	Ministère des Universités et de la Recherche
M. C. Rocca	Dép. des arts du Spectacle
M. G. De Marchis	Ministère du Patrimoine
M. Stefano Rolando	Dép. de l'information et de l'édition

B. Rome

M. Scoppola	Soprintendenza Archeologica di Roma
Mme De Angelis	"
Col. Roberto Conforti	Carbiniero (Division des vols d'oeuvres d'art)
Prof. Bruno Cagli	Accademia di Santa Cecilia
Mme Sapelli	Palazzo Massimo (Directrice du musée)
Mme Livia Velani	Galleria nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea
Mme Carla Bodo	Recherche, IPSE, Rome
M. Giovanni Beccheloni	Université de Florence
M. Ugo Bacchella	Consultant en gestion, Turin
M. Giovanni Scichilone	Soprintendenza Archeologica per l'Etruria meridionale
Mme Borea	Institut central de restauration
Sén. Ortensio Zecchino	} Comité du Sénat sur l'éducation, le patrimoine, les arts et les sports
Sén. Luigi Biscardi	
Sén. Anna Maria Bucciarielli	
Prof. Paolo Leon	Associazione Economica della Cultura
Mme Maria L. Polichetti	Institut central du catalogue (Patrimoine)
M. Giuseppe Proietti	Soprintendenza Generale per gli Interventi Port-Sismici
M. Eugenio LaRocca	Ville de Rome, directeur des Antiquités et des Beaux-Arts
Mme Claudia Terenzi	Ville de Rome, Dép. des Antiquités et des Beaux-Arts
Mme Maria Elisa Tittoni	Directrice, Palazzo delle Esposizioni
Maestro Maurizio Scaparre	Commissario ETI (Théâtres italiens)
M. Ettore Scola	Cinéaste
M. Luca Ronconi	Directeur, Teatro di Roma

M. Enrico Di Mambro
M. L. Prato
Prof. Domenico Fisichella
M. Manlio Mallia

M. A. Francioli

Directeur général, AGIS
Association de mécénat
Ministre du Patrimoine culturel
SIAE (Société des droits de représentation
et d'exécution)
Acteur (représentant un syndicat d'acteurs)

C. Turin/Piémont

M. Alberto Vannelli
M. Daniele Jalla
M. Francesco De Biase
M. Aldo Garbarini

M. Saggion
M. Stefano Piperno

Mme Luciana Conforti
M. Luigi Bobbio
M. Davide Barella
M. Ugo Bacchella
M. Luca Dal Pozzolo
M. Dario Disegni

M. Giovanni Roggero Fossati
Prof. Giuliano Soria

Maestro Carlo Mayer
M. Roberto Boslo
M. Carlo Carra
M. Ugo Sandroni

M. Piero Robba
Prof. Ugo Perone
M. Graziano Melano

Prof. Guido Davico Bonino
M. Beccaria

Directeur, Dép. du Patrimoine, Piémont
Directeur administratif, Musées civiques, Turin
Directeur des relations culturelles internationales
Directeur de la culture, Municipalité
de Grugliasco
Animateur culturel, Ville de Turin
Directeur adjoint, IRES (Institut de recherche
régional)
IRES - Spécialiste de recherche culturelle
Muséologue
Expert en matière d'évaluation culturelle
Fitzcarraldo
Fitzcarraldo
Compagnia di San Paolo (Directeur des
projets culturels et scientifiques)
Compagnia di San Paolo (Secrétaire général)
Président, Fondazione Grinzane-Cavour,

Teatro Regio, Turin :

- Directeur artistique et musical
- Directeur de production
- Directeur des finances et de l'informatique
- Directeur du marketing, de la presse et de
l'information
- Directeur des relations publiques

Assessore pour la politique culturelle, Turin
Directeur du Teatro del'Angolo, Turin

Teatro Stabile :

- Directeur artistique
- Directeur administratif

D. Bologne/Emilie-Romagne

Prof. Ezio Raimondi
M. Nazareno Pisduri
M. Francesco Gencarelli

M. Monti
Mme Luisa Stanzani

Istituto Beni Culturali Emilia Romagna :

- Président
- Directeur

Directeur du Tourisme et de la Culture,
Emilie-Romagne
Architecture/Beni Culturali Emilia Romagna
Arts du spectacle, Emilie-Romagne

M. Michele D'Agostino

Prof. Andrea Emiliani

M. Paolo Messina

Prof. Massimo Ferretti

Prof. Giuseppe Gherpelli

Directeur des relations publiques, Teatro comunale di Bologna

Soprintendente, Emilie-Romagne

Directeur des bibliothèques et des services culturels, Bologne

Directeur du musée médiéval, Bologne

Directeur, AICER

Directeur, Cinémathèque, Bologne

E. Région autonome de Sicile

Prof. Michele Trimarchi

M. Antonio Panzera

M. Antonino Di Grado

M. Giuseppe Maimone

Université de Messine

Directeur général, Festival de Taormina

Assessore de la Culture, Catane

Directeur exécutif, Maimone Editore (Catagne) et vice-président, Association italienne des petits éditeurs

Mme De Martinis

Libraire, éditeur et entrepreneur culturel, Catane

M. Antonino Scimemi

Directeur de la politique culturelle, région de Sicile

Mme C.A. Di Stefano

Soprintendente, Palerme

Mme Rosalia Scorazzo Camerata

Soprintendente, Trapani

M. Guido Meli

Directeur de l'architecture paysagère et de l'urbanisme, Palerme

M. Vincenzo Abbate

Directeur, Palazzo Abatellis

M. Antonio Scarlato

Directeur, Conservatoire Vincenzo Bellini

M. Emilio Arcuri

Adjoint au maire, Palerme et *Assessore* pour la restauration de la vieille ville

Prof. Roberto Calandra

Fondation "Salvare Palermo"

Maestro Marco Betta

Directeur artistique, Teatro Massimo

Maestro Roberto Guicciardini

Directeur général, Teatro Massimo

Prof. Gioacchino Lanza Tomasi

Directeur, Teatro Biondo Stabile, Palerme

M. Mimmo Cuticchio

Président, Festival de Taormina

Prof. Antonio Gulloti

Acteur, Marionnettiste et impresario

Prof. Salvatore Nicosia

Recteur, Université de Palerme

Prof. Francesco Raimondo

Doyen, Faculté de droit et de lettres, Université de Palerme

M. Alfio Mastropaolo

Directeur des jardins botaniques, Palerme

M. G. Bonanno

Assessore all'Informazione, Palerme

Assessore alla Cultura, Palerme

F. Naples

M. Nicola Spinosa

Soprintendente, Beaux-Arts et Patrimoine

Prof. Mirella Barraco

Présidente, Fondation "Napoli '99"

M. Guido D'Agostino

Assessore, Education

M. Renato Nicolini

Assessore, Culture et Arts du spectacle

M. Francesco Canessa

Soprintendente, Teatro San Carlo

G. Rome

Mme Di Palma	Dép. des arts du spectacle
Prof. Carlo Sartori	Directeur des relations extérieures, RAI
M. Vittorio Panchetti	Directeur des relations internationales, RAI
M. Angelo Sferraza	Directeur adjoint, Programmes pédagogiques et culturels - "Videosapere", RAI
Prof. Sabina Acquaviva	Directeur général, Programmes culturels, RAI
M. Giuseppe Neri	Chef des programmes culturels, RAI
Prof. Gianpiero Gamaleri	Relations internationales, RAI
M. Antonio Bruni	Relations internationales, RAI
M. Antonio Cascino	CDMM, RAI
Mme Alessandra Paradis	Relations internationales, RAI
M. Francesco Rutelli	Maire de Rome
Prof. Giandonato Caggiano	Conseiller du maire en matière de relations internationales
M. Sergio Angeletti	Conseiller diplomatique du maire
M. Luigi Covatta	Ancien sous-secrétaire

H. Autres personnes interrogées par le rapporteur

Prof. Francesco Villari	Directeur de l'Institut culturel italien, Londres
M. Keith Hunter, OBE	Directeur, <i>British Council</i> , Italie

PREFACE

Le présent examen de la politique culturelle de l'Italie s'inscrit dans le cadre du programme d'examens nationaux entrepris sous les auspices du Conseil de l'Europe. L'Italie est le sixième pays à faire l'objet de ce processus, les études concernant la France, la Suède, l'Autriche, les Pays-Bas et la Finlande étant désormais achevées (et publiées). D'autres sont en cours de préparation. D'après la méthodologie du programme d'examen, plus ou moins inspirée de celle de l'OCDE pour l'examen des politiques nationales en matière d'éducation, les principales étapes sont les suivantes :

- ♦ la préparation d'un rapport général par (ou pour) les autorités nationales du pays concerné (description et auto-évaluation) ;
- ♦ l'organisation d'une série de visites par le groupe d'experts afin de recueillir des informations, d'interroger un certain nombre de personnes et de débattre des objectifs de la politique culturelle avec des politiciens, des fonctionnaires et d'autres personnes travaillant dans le domaine culturel ;
- ♦ la préparation d'un rapport et de conclusions par les experts ;
- ♦ une discussion entre les autorités nationales et les experts dans le cadre d'une réunion de bilan organisée par le Conseil de l'Europe, articulée autour des thèmes et des questions abordés dans le rapport des experts.

La période de l'examen de la politique culturelle italienne a coïncidé avec l'élection et le renversement subséquent du gouvernement Berlusconi. Alors que les experts s'apprêtaient à quitter le pays après leur dernière visite, M. Dini commençait à former sa nouvelle administration. Par conséquent, notre travail s'est déroulé dans un contexte politique et administratif marqué par un climat fait à la fois d'incertitude, d'espoir, d'anxiété et d'attentes diverses.

C'est à la fondation de recherche Censis, installée à Rome, que les autorités italiennes ont confié la réalisation du Rapport national, qui a fait l'objet de plusieurs révisions au cours de l'examen de la politique culturelle italienne. La quatrième version (publiée alors en italien seulement) n'a été mise à disposition que fort tard. Bien que détaillé et informatif, le document pêchait par une absence d'auto-critique objective, ce que les experts ont considéré comme un défaut relativement important.

Les visites des experts ont eu lieu en octobre et en décembre 1994, ainsi qu'en janvier 1995. Les fonctionnaires, les consultants et les établissements ont mis à notre disposition une grande quantité de documents et d'ouvrages pour faciliter notre travail en Italie, mais de l'avis des experts, aucun de ces documents n'aurait pu, à lui seul, nous servir de guide pour nos déplacements en Italie. Le vaste "Rapporto sull'Economia della Cultura in Italia 1980-1990", assorti de données statistiques très utiles, n'a été publié qu'au moment où ce Rapport était en cours de finalisation.

Compte tenu du peu de temps dont ils ont bénéficié, les experts n'ont pu faire qu'une analyse plutôt superficielle de la situation, et ils le regrettent. Il leur aurait été impossible, en effet, de passer en revue tous les différents domaines de la politique culturelle en Italie, sans parler des autres aspects de la vie culturelle dans ce pays, pourtant si riche et si diversifiée. Il nous a fallu laisser de côté le dossier extrêmement complexe des médias et de leur rôle dans la vie culturelle italienne, sauf pour parler du mandat culturel plus étroitement défini du système national public de radiodiffusion et de télévision.

Etant donné, par conséquent, la complexité du système auquel nous avons affaire et compte tenu par ailleurs, du peu de temps et de moyens dont nous disposions, nos conclusions ne peuvent être que provisoires. Quoi qu'il en soit, nous avons été frappés, où que nous allions, par un certain nombre de thèmes récurrents, à tel point que nous avons pensé que le fait de les exposer clairement pourrait peut-être aider l'Italie, forte d'un jugement extérieur de la situation, à sortir des véritables dilemmes auxquels elle se trouve confrontée actuellement. Dans la mesure où nous avons concentré notre réflexion sur un certain nombre d'aspects de la politique culturelle et abordé les problèmes à un niveau pratique, nous espérons que notre opinion extérieure pourra aider et encourager ceux qui seront chargés de mener à bien les réformes nécessaires. Compte tenu de la richesse du patrimoine culturel italien et du caractère systématique des problèmes dont sa gestion fait l'objet, nous avons ressenti un sentiment compréhensible de frustration chez la plupart de ceux que nous avons interrogés, qui ont l'impression "que les arbres leur cachent la forêt". Il est urgent que l'Italie établisse, en matière culturelle, une liste d'objectifs clés, qu'elle se fixe des priorités d'action et qu'elle trouve les moyens de sa politique.

En ce qui concerne la vitalité de la culture et la force de la langue (et de ses dialectes), le rôle déterminant revient plutôt à la société qu'à l'Etat. Au risque de tomber dans les clichés et de faire à l'Italie l'insulte de la traiter (pour reprendre les termes de Hans Magnus Enzensberger) de l'"Arcadie préférée du reste du monde", le temps que nous avons passé dans ce pays nous a paru, comme toujours, passionnant et exaltant. Nous sommes très reconnaissants à nos interlocuteurs et à nos hôtes qui n'ont ménagé ni leur temps, ni leurs efforts pour nous fournir le plus d'informations et d'opinions possibles sur le système culturel italien. En particulier, nous aimerions remercier M. Ugo Bacchella, qui a généreusement pris sur lui d'organiser toutes nos visites en Piémont, et le professeur Michele Trimarchi, qui a été pour nous un contact et un guide précieux en Sicile. Mme Adele Maresca Compagna, du *Ministero per i Beni Culturali e Ambientali*, a été pour nous une accompagnatrice et une conseillère fidèle, mais par-dessus tout, nous devons toute notre gratitude au ministre Giorgio Radicati, du *Ministero degli Affari Esteri* (très bien secondé dans sa tâche par Preside Silvia Andolina) sans la conviction, le tact et l'énergie herculéenne duquel ce projet n'aurait jamais pu voir le jour.

Nous remercions également le *English Regional Arts Board* qui a généreusement accepté d'accorder au Rapporteur une période de congé sabbatique pour préparer ce rapport.

Les opinions exprimées dans ce document sont, évidemment, celles des experts uniquement et ne sauraient engager l'une ou l'autre des personnes interrogées. Nous espérons que nos efforts pourront contribuer à une amélioration de la situation dans un pays pour lequel nous avons un profond attachement.

Winchester, Grande-Bretagne,
13 mars 1995

- Chapitre I - CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Le paradoxe de la continuité et de la mutation

D'après l'UNESCO, l'Italie abrite plus de 40 % du patrimoine culturel mondial. La continuité de civilisation et les traces du passé constituent des facteurs importants dont les effets continuent de se faire sentir aujourd'hui dans l'Italie contemporaine. En fait, les vestiges des temps anciens sont tellement nombreux qu'on en arrive presque à les tenir pour établis. En dehors des grandes villes, l'Italie de 1945 était un pays qui n'avait guère évolué depuis l'époque du Risorgimento : un pays rural, d'une beauté naturelle impressionnante, fait de petites villes provinciales encore intactes et caractérisé par une grande pauvreté, surtout dans le Sud. Aujourd'hui, un demi-siècle plus tard, l'Italie a changé au point d'en être presque méconnaissable, pour devenir l'un des six pays les plus puissants au monde sur le plan économique. Le processus de création de richesse (avec toutes les transformations urbaines et de longue haleine dont il s'accompagne inévitablement) a entraîné en Italie la révolution sociale et environnementale la plus profonde de toute l'histoire du pays, et ce en une période de cinquante ans seulement. Dans le premier chapitre de leur rapport, les experts ont voulu passer brièvement en revue les principaux éléments qui permettent de situer les thèmes que nous avons choisi d'aborder, ainsi que les conclusions auxquelles nous sommes parvenus sur la politique culturelle actuelle de l'Italie.

1.2 Géographie et démographie

Avec 56,96 millions d'habitants, l'Italie se place au quatrième rang des pays les plus peuplés d'Europe occidentale, après l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne (pays dont elle a approximativement le même PIB). Pour une nation dont plus d'un tiers de la superficie est constitué de régions montagneuses (35 % de la péninsule est fait de montagnes, 42 % de collines), le chiffre de 194 habitants au kilomètre carré donne une densité de population assez élevée.

	Italie	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne
Population totale (en millions d'habitants)	57	57	79	57	40
Densité (au km ²)	194	104	202	235	78
Région urbaine (%)	65	73	81	92	76
Région rurale (%)	35	27	19	8	24

L'Italie moderne résulte d'une série de regroupements qui ont eu lieu, au fil des siècles, entre un grand nombre de petits territoires, politiquement unis à partir de 1861, et auxquels se sont ajoutés par la suite quelques autres territoires périphériques. Les vingt Régions administratives et politiques actuelles recouvrent à peu près les territoires historiques, mais on peut aussi tout à fait distinguer dans ce pays quatre entités assez distinctes les unes des autres : le Nord, le Centre, le Sud et les îles. Cinq Régions

bénéficient d'un statut politique autonome : la région du Val d'Aoste (le long de la frontière Nord), le Trentin-Haut-Adige, le Frioul-Vénétie-Julienne et les deux grandes îles de Sicile et de Sardaigne. Au moment de l'unification (26 millions d'habitants), 70 % de la population active travaillait dans l'agriculture, avec un pourcentage d'analphabètes de 78 %. Dans l'Ancien monde, c'est avant tout la richesse agricole de l'Italie qui a poussé plus d'un peuple à la coloniser ou à l'envahir. Il faut préciser, par contre, que le pays ne dispose pas énormément de ressources minérales naturelles. Traditionnellement, le pays a toujours été caractérisé par une culture populaire très solidement ancrée dans les régions rurales, alors que les villes prospères abritaient les hauts lieux de la civilisation. L'industrialisation et l'urbanisation ont inévitablement contribué à un processus de nivellement par le bas et aux pertes de diversité linguistique et culturelle qui en ont résulté. Un pays dont les habitants sont coupés de leurs racines perd souvent une partie de son identité culturelle.

En Italie, le passage d'une économie essentiellement rurale et agricole à une économie à dominante urbaine et industrielle a été très rapide, surtout dans les vingt-cinq années de l'immédiat après-guerre. Les tensions et les difficultés sociales issues de l'urbanisation du pays (en particulier à cause de la migration vers le Nord industrialisé et, plus tard, vers le Centre) ont trouvé leur expression artistique dans certaines des plus grandes oeuvres de l'école italienne du cinéma néo-réaliste. Alors qu'en 1950, les villes de plus de 100.000 habitants ne représentaient que 20,1 % de l'ensemble des agglomérations du pays, les conurbations des huit plus grandes villes italiennes abritent aujourd'hui plus d'un tiers de la population totale. D'après le rapport *Italy Today* publié en 1992 par *Censis*, il semblerait que cette tendance, après avoir atteint son point culminant, soit en passe de s'inverser, avec le retour des banlieusards habitant autour des grandes villes vers des agglomérations plus petites, un phénomène commun à d'autres pays d'Europe occidentale.

L'Italie compte un grand nombre de villes moyennes, avec quarante-cinq agglomérations de plus de 100.000 habitants (dont huit dans la seule Région d'Emilie-Romagne). Ces villes ont toujours été, et dans une certaine mesure restent, au coeur de la production et de l'expression culturelles italiennes. Les six plus grandes villes italiennes, par ordre d'importance de leur population, sont les suivantes :

Rome	2,8	millions d'habitants
Milan	1,45	" "
Naples	1,2	" "
Turin	1	" "
Gênes	0,75	" "
Palerme	0,73	" "

L'émigration nette des Italiens semble s'être stabilisée, et les migrations internes sont aujourd'hui beaucoup moins marquées qu'elles ne l'ont déjà été, après avoir atteint un maximum dans les années 1950 et 1960. Les derniers recensements montrent qu'il y aurait, à l'heure actuelle, environ 1,4 million d'immigrants résidant en Italie, en majorité des travailleurs originaires de pays moins développés. Le taux de natalité a légèrement baissé depuis 1980 et, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays d'Europe occidentale, on assiste en Italie à un vieillissement régulier de la population. L'Etat italien voudrait rallonger la scolarité obligatoire dans l'enseignement secondaire. A l'heure actuelle, le taux d'Italiens (âgés de 22 à 24 ans) ayant réussi à décrocher un diplôme de l'enseignement supérieur est de 72 pour 1.000, contre 148 en Grande-Bretagne. Parmi tous les pays membres de l'Union Européenne, seuls la Grèce et le Portugal ont des chiffres comparables à ceux de l'Italie.

En 1861, l'Italie était un pays où l'on parlait un grand nombre de dialectes différents. Avec l'unification, c'est le dialecte toscan qui est devenu la langue officielle du gouvernement et des médias, même si de multiples variantes régionales vernaculaires subsistent. En sa qualité de chaîne publique nationale de radiodiffusion et de télévision, la RAI tient compte, dans sa programmation locale, d'un certain nombre d'autres langues comme le français dans le Val d'Aoste, l'allemand dans le Haut-Adige (Bolzano), le latin dans quelques vallées des Dolomites et le slovène dans le Frioul.

1.3 Situation économique

De nos jours, l'agriculture ne représente plus que 10 % du PIB de l'Italie, contre 40 % environ pour l'industrie et 50 % pour les services dans les secteurs public et privé. En comparaison avec d'autres économies développées d'Europe, le secteur public italien tient une place exceptionnellement prépondérante dans la vie et dans la prospérité (ou dans l'absence de prospérité) du pays.

L'économie italienne est structurée d'une façon tout à fait particulière si on la compare à celle des autres nations industrialisées d'Europe, et ce notamment à deux égards : i) la puissance industrielle du pays est concentrée entre les mains d'un nombre plutôt limité de grandes entreprises organisées en groupes hiérarchiques ; ii) le pays compte un grand nombre d'exploitations familiales (privées) aux activités largement diversifiées. L'Italie ne dispose pas (comme la France, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne) d'un tissu traditionnel d'entreprises de taille moyenne, cotées en bourse et qui ont accès aux capitaux à moyen ou à long terme pour financer leurs plans d'expansion.

La culture "paysanne" du 19^{ème} siècle a été largement supplantée par le modèle unique de la culture urbaine, surtout à la suite de l'exode sans précédent des habitants de la campagne en direction de la ville et d'une importante migration Sud-Nord. On peut dire cependant que l'unification italienne, si on la considère comme un processus culturel et social, n'est pas encore achevée. Le pays a vécu, dans les années 1980, une nouvelle ère de prospérité, marquée par une croissance régulière et importante à partir de 1984, date à partir de laquelle le PIB a progressé à un rythme annuel de plus de 2,5 %, et ce pendant plusieurs années consécutives. La dépréciation du dollar américain, la chute des prix du pétrole et la dévaluation de la lire en 1992 sont autant de facteurs qui ont joué en faveur de l'économie italienne. Cependant, si les régions du Sud ont certes bénéficié, elles aussi, de cette tendance positive pendant toute la période, les taux de croissance enregistrés étaient loin derrière ceux du Centre et du Nord. En fait, la prospérité économique fait ressortir le problème historique "du Sud" (le Mezzogiorno, avec la Sicile et la Sardaigne, représente 40 % du territoire de la péninsule). Le taux de chômage dans le Sud de l'Italie frise la barre des 20 %, soit près du double de la moyenne nationale (stabilisée depuis quelques années autour de 10 ou 11 %). Dans le sud, l'agriculture traditionnelle régresse, la production industrielle stagne et on note par ailleurs une concentration des emplois dans le secteur des services. Le secteur agricole continue d'employer deux fois plus de gens dans le Sud que dans le Centre et dans le Nord du pays.

Les secteurs qui font traditionnellement la force de l'économie italienne ont enregistré de bonnes performances, tant au niveau national qu'international, mais ils sont largement concentrés dans le Nord (et, dans une moindre mesure, dans le Centre), où la consommation est équivalente à ce qu'elle est dans les régions les plus riches d'Europe. Le réseau important de petites entreprises oeuvrant dans les bons secteurs de l'économie italienne ont bénéficié des synergies favorisées par la constitution de districts industriels.

Ces regroupements ont permis aux entreprises de s'adapter rapidement à l'évolution des technologies et des tendances du marché. Mais les pouvoirs publics, de plus en plus préoccupés par la petitesse de la majorité de ces entreprises et soucieux de préserver leur capacité à affronter la concurrence internationale au sein du Marché Unique, ont mis en oeuvre un certain nombre de réformes bancaires, en particulier dans le domaine de la finance d'entreprise (loi Amato de 1990).

D'une façon générale, on peut résumer la structure de l'emploi en Italie de la manière suivante :

- ♦ Les entreprises de moins de 500 salariés emploient 56 % de la population active totale.
- ♦ Les entreprises de plus de 5.000 salariés emploient 16,5 % de la population active totale (mais il ne s'agit que de 0,3 % du nombre total des entreprises inscrites au registre du commerce).

La société FIAT, qui a subi récemment un certain nombre de restructurations, employait en 1989 un total de 278.550 personnes. On retrouve la même concentration chez les autres géants tels que Olivetti, Pirelli, Benetton, Ferruzzi, etc.

Répartition de l'emploi par secteurs	Millions de personnes	% du total
Agriculture	1,508	7,45
Industrie	6,737	33,28
Services	<u>11,999</u>	<u>59,27</u>
	20,244	100
Taux de chômage	1990 (%)	1993 (%)
Nord	5,1	6,2
Centre	9,7	8,8
Sud	<u>19,7</u>	<u>17,7</u>
	11,00	10,4

(Source : OCDE/ISTAT)

En ce qui concerne le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans, l'Italie se classe au troisième rang des pays d'Europe occidentale (avec un record de 30 % en 1993, les taux les plus élevés étant détenus par l'Espagne, suivie de la Finlande). Le taux de chômage des Italiennes est environ deux fois plus élevé que la moyenne européenne.

Dès 1990, l'endettement du secteur public italien avait franchi la barre des 100 % du PIB, pour se situer à 123 % du PIB en 1993. En Italie, comme nous l'avons vu, un pourcentage élevé de la population active est employée dans les services, que ce soit dans le secteur public ou dans celui des biens "non échangeables". L'inefficacité légendaire et la lourdeur du secteur public italien (dont les tentacules s'étendent à tous les domaines de l'économie), ainsi que les gaspillages dans ce domaine ont conduit le gouvernement de M. Amato, vers la fin de 1992, à mettre en place un ambitieux programme de privatisations. La consommation publique représente 17,9 % du PIB, contre 46,8 % pour les dépenses de l'Etat (chiffres 1993 de l'OCDE). Cet endettement énorme de l'Etat et une grande partie

de ce qui en constitue la cause risquent d'empêcher l'Italie de poursuivre à long terme dans la voie de la renaissance économique.

Le tourisme est un secteur d'activité important de l'économie italienne, avec des effets saisonniers importants et plus de 1,7 million de lits disponibles. Si la contribution du tourisme à la balance des paiements n'est pas aussi importante que dans d'autres pays (méditerranéens) comme l'Espagne, la Grèce ou la Turquie, on estime que le tourisme a tout de même rapporté à l'Italie 21,9 milliards de dollars américains en 1993. Chacune des 95 Provinces italiennes dispose de son Office du Tourisme (E.P.T.). On relève un certain nombre de chevauchements entre les offices du tourisme gérés par les municipalités et les autres. En 1992 comme en 1993, l'Italie a accueilli plus de 50 millions de touristes étrangers. Le marché du tourisme intérieur italien (séjours au bord de la mer, près des lacs ou à la montagne) tend à se limiter aux périodes légales de vacances nationales, soit entre le 15 juillet et le 31 août. Le tourisme culturel, fondé sur le patrimoine artistique et archéologique de l'Italie, constitue donc pour l'Italie un moyen essentiel de diffuser et de renforcer les fruits de la croissance économique. Parallèlement, on constate une certaine évolution du tourisme international. Les statistiques très détaillées recueillies par la police sur les visiteurs étrangers en Italie montrent que le tourisme de masse, avec les profits relativement faciles qu'il procure, tend à repousser les visiteurs plus cultivés et plus respectueux de leur environnement. C'est une situation qui ne contribue qu'à renforcer les stéréotypes négatifs, tant chez les autochtones que chez les touristes.

1.4 Le contexte politique et administratif

1.4.1 Le pouvoir central

La Constitution italienne de 1947 a mis en place un système de gouvernement fondé sur la suprématie du Parlement. Elle prévoit la séparation des pouvoirs entre l'exécutif (confié au Président du Conseil des Ministres ou au premier ministre), le législatif (Chambre des Députés et Sénat, élus au suffrage universel pour des mandats de cinq ans) et le judiciaire. Le Président de la République est élu pour sept ans par un collège des deux chambres du Parlement en session conjointe, plus trois représentants de chaque Région. La Cour constitutionnelle comprend 15 juges exerçant des mandats individuels de neuf ans, nommés par tiers respectivement par le Président, le Parlement et les cours suprêmes ordinaires et administratives. La Constitution italienne comprend deux parties : la première traitant des droits et des devoirs des citoyens ordinaires, la seconde définissant les modalités de l'appareil juridique, politique et administratif de l'Etat. Certains commentateurs cyniques ont proposé une autre division de la Constitution : la partie sur les questions concrètes et celle des vœux pieux !

Certes, la responsabilité de l'administration du pays incombe à un Cabinet ministériel, mais le pouvoir tend à être plutôt morcelé. Les auteurs de la Constitution étaient tellement soucieux de mettre en place un système qui empêche un individu quelconque de s'arroger des pouvoirs autocratiques que l'Italie n'a connu, depuis 1948, que des gouvernements de coalition. On a vu se succéder plus d'une fois au pouvoir des coalitions de partis assez opposés les uns aux autres, et l'italien est riche de toute une série de termes quasi intraduisibles pour désigner la gamme des alliances politiques possibles.

Les gouvernements nationaux ont en Italie une durée de vie moyenne plutôt courte, ce qui rend l'exécutif étrangement fragile et confère à ce pays un degré d'immobilisme certainement unique en Europe. Aussi pressantes soient-elles, les réformes sont souvent

différées, voire carrément abandonnées à cause de l'obligation pour le pouvoir politique de satisfaire des partenaires aussi nombreux que disparates. Avec les incertitudes politiques, cette habitude de l'inertie a inévitablement déteint sur la bureaucratie italienne qui, comme dans beaucoup d'autres pays européens socialement très bien équipés, a la réputation d'être incapable ou peu désireuse de répondre aux exigences d'une bonne administration moderne. Il est important de noter, à cet égard, les attributions considérables que le pouvoir central trop faible pour agir place entre les mains des bureaucraties qui se succèdent.

Les commissions de réforme mises sur pied par l'Etat font elles-mêmes les frais des processus auxquels elles sont censées remédier. Parallèlement, il se développe en Italie un véritable mécanisme de nominations politiques à des postes publics et semi-publics de toutes sortes.

Il existe un autre problème, étroitement lié au précédent, qui est celui du manque notoire d'efficacité de la plupart des services de l'Etat. Si l'on ne peut nier le fait, que depuis 1970, l'Etat intervient plus énergiquement dans la prévoyance sociale et dans la prestation de services (en partie par le truchement de l'administration régionale), il reste encore un grand nombre de problèmes structurels fondamentaux à résoudre. En ce qui a trait à la politique culturelle, le morcellement des compétences, tant au niveau central qu'au niveau régional, provincial ou municipal, constitue une difficulté qui s'ajoute à l'ensemble de ces problèmes d'ordre général.

Après la fin de la deuxième guerre mondiale, l'action du pouvoir central était largement guidée par la nécessité de consolider l'unité nationale du pays, encore fragile compte tenu des disparités marquées entre le Nord et le Sud. Bien que les principes du régionalisme soient assez explicitement énoncés dans la Constitution de 1947, ils n'ont pas encore été pleinement appliqués, les pouvoirs des quinze Régions à statut "ordinaire" étant encore plutôt limités. Les réticences de l'Etat à l'égard d'une plus forte décentralisation tiendraient, semble-t-il, au désir des partis politiques de conserver au niveau central la mainmise sur leurs réseaux de pouvoir.

1.4.2 Les pouvoirs locaux et régionaux

En Italie, la structure actuelle de l'administration régionale et locale résulte de l'histoire du pays. Un peu comme pour la politique culturelle, on a tout simplement laissé le dispositif de l'administration territoriale évoluer à sa guise, sans intervenir pour en orienter le développement ou l'organiser comme un ensemble cohérent. A chaque stade de cette évolution, lorsque de nouvelles structures apparaissaient, les anciennes restaient en place, ce qui provoquait un certain nombre de chevauchements et de doubles emplois, ainsi qu'une confusion générale. Le système actuel est le fruit de 125 années d'évolutions qui se sont superposées depuis l'unification, mais il a conservé malgré tout de fortes connotations napoléoniennes.

Les cités-Etats indépendants du Nord et du Centre, dont beaucoup étaient de taille relativement réduite, avaient tout pour tenter les envahisseurs potentiels, tandis que la partie méridionale du pays est devenue beaucoup plus centralisée, placée qu'elle était sous la férule autocratique des Habsbourg de la branche espagnole (1503-1707). La conquête autrichienne mit fin à ce règne pendant un certain temps, mais il fut remplacé en 1734 par les Bourbon de la branche espagnole, faisant revivre le "rameau royal des deux Siciles". Une fois l'unification territoriale et politique du pays achevée en 1870 sous le règne de la maison de Savoie, l'Italie s'est inspirée du système français d'administration publique,

même s'il ressort clairement de l'histoire nationale depuis la fin de l'Empire romain que l'Italie ne partage pas la tradition française d'un gouvernement fortement centralisé.

Actuellement, l'Italie est divisée en 20 Régions administratives (dont 5 sont autonomes et dotées d'un "statut spécial" pour tenir compte de leur forte identité culturelle), 95 provinces et 8.066 municipalités.

Les régions à "statut ordinaire", dotées en 1972 de pouvoirs plus larges, ont été créées par la Constitution de 1947 pour faire contrepoids à une centralisation devenue excessive (la Région du Frioul-Vénétie-Julienne a été rajoutée plus tard, bien qu'elle ne fit pas partie de la liste initiale des Régions autonomes de 1947). La création de ces entités a contribué à réduire le rôle des provinces ; celles-ci existent encore aujourd'hui et jouent le rôle d'entités administratives décentralisées du gouvernement central, outre les fonctions dont elles sont spécifiquement investies par la loi.

La mission de surveillance des activités des municipalités dans leur secteur, traditionnellement confiée aux provinces, a été transférée aux Régions, même si le préfet de la province garde le pouvoir de suspendre le maire.

Les pouvoirs de la Région en matière législative sont fonction de son statut, spécial (autonome) ou ordinaire. Les cinq Régions autonomes bénéficient à la fois, en ce qui concerne les lois nationales, de pouvoirs dits exclusifs, complémentaires et spéciaux, tandis que les régions à statut ordinaire n'ont que des pouvoirs complémentaires et spéciaux. En cas de conflit, c'est la législation nationale qui l'emporte. Les deux catégories de pouvoirs (trois dans le cas des Régions autonomes) peuvent concerner le domaine culturel. Au titre de ses pouvoirs complémentaires, une Région peut légiférer sur la prestation de services culturels, le tourisme et la protection de l'environnement sur son territoire. Les pouvoirs spéciaux permettent à la Région d'adapter la législation nationale à des exigences locales particulières.

En vertu de la Constitution de 1947, les Régions devaient assumer des responsabilités politiques et administratives dans trois grands domaines :

- ◆ les services à la collectivité et les services sociaux ;
- ◆ l'aménagement du territoire et la politique d'utilisation des terres ;
- ◆ le développement économique.

Ces domaines de compétences englobent la santé, les travaux publics, l'agriculture, les bibliothèques, les musées, la culture en général et le tourisme, auxquels s'ajoute un certain nombre de rôles bien définis au chapitre de l'éducation. Dans le cadre de cette répartition très claire, l'intervention de l'Etat devait se limiter aux domaines relevant vraiment et indiscutablement de l'intérêt national. Au bout de près d'un demi-siècle de tergiversations et de "bricolages" administratifs, l'Italie fonctionne à présent avec un système à la fois fédéral et unitaire, où tous les échelons ont des pouvoirs concurrents, ce qui contribue à la confusion générale et crée autant de risques d'interférences.

Les régions et les municipalités ont trois organes dirigeants, plus leurs administrations professionnelles. Le président (ou le maire dans les villes, élu directement depuis une réforme de 1990 pour rendre les pouvoirs locaux plus ouverts et plus sensibles aux préoccupations locales) dirige un conseil (*consiglio*) de membres, eux-aussi élus directement

pour des mandats de cinq ans, et un cabinet (*giunta*) personnellement désigné par le maire qui joue le rôle de comité de gestion du conseil, surveillant la mise en oeuvre des politiques et proposant de nouvelles idées.

Même si tous les conseillers, sauf le président ou le maire, ont théoriquement l'autorisation de siéger aux deux niveaux (Région et municipalité), ils le font rarement. Le nombre de membres du conseil dépend de la population : dans les Régions, il peut varier de 30 à 80, et de 15 à 80 dans les municipalités. L'Etat intervient dans la désignation des dirigeants municipaux. Les deux échelons d'administration, Région et municipalité, dépendent fortement de l'Etat pour l'approbation de leurs recettes et de leurs dépenses. L'autonomie fiscale ou la marge de manoeuvre dont ils disposent pour trouver des sources de financement ne sont que limitées. Les dépenses d'équipement sont financées par l'émission d'obligations et les produits de placements financiers, ce qui donne un peu plus de latitude, mais l'essentiel des dépenses est déterminé au niveau de l'Etat par une formule basée sur la population et une série d'autres facteurs démographiques. Les Régions à statut spécial s'attendent à récupérer le produit de l'impôt sur le revenu versé à l'Etat par leurs résidents, et il s'ajoute à cela un élément de péréquation tenant compte des besoins locaux.

Toutes les municipalités ont essentiellement les mêmes structures et les mêmes pouvoirs. Le découpage administratif remonte à 1861, même si c'est seulement dans les années 1960 que l'Italie a atteint le nombre de municipalités qu'elle compte actuellement. La caractéristique la plus frappante de ces entités administratives ne tient pas tant à leur nombre qu'à leur grande diversité géographique et sociale. Environ 8 % de ces *comuni* ont moins de 500 habitants, alors qu'à l'autre extrémité, on trouve des villes comme Milan, Turin et Naples, qui abritent chacune plus d'un million de personnes, Rome approchant la barre des trois millions d'habitants. Tous les conseils n'ont donc pas de pouvoirs fiscaux adaptés aux missions qu'ils sont censés remplir. Compte tenu de leurs ressources extrêmement limitées, il est évidemment presque impossible, dans les petites *comuni*, que les structures professionnelles assurent les services non essentiels, ce qui représente un désavantage pour la culture au niveau local.

Malgré la longue et honorable histoire qu'elles ont derrière elles, les *comuni* sont depuis longtemps marginalisées du fait de la tendance très profondément ancrée qu'a l'Etat d'attribuer une grande partie des fonctions administratives à ses propres agents centralisés.

L'une des principales difficultés auxquelles se heurtent les Régions tient au fait, qu'au moment de leur création, l'Etat a omis de réformer les structures municipales et de mettre en place un cadre cohérent d'administration, avec une répartition très claire des attributions des uns et des autres. Il ne s'est pas non plus préoccupé de la question des provinces et des pouvoirs qui leur restaient. Les Régions sont donc confrontées à la difficulté de savoir comment déléguer des fonctions d'aménagement et la prestation de services à des *comuni* de tailles extrêmement variables selon les cas. Ainsi, la Lombardie a été placée dans l'obligation d'instaurer, dans des délais très brefs, des relations de travail constructives avec plus de 1.500 organes d'administration locale. Ce processus a inévitablement débouché sur la création de nouvelles entités administratives intermédiaires.

Le conflit entre d'une part, le rôle et les atouts traditionnels des *comuni* dans la diffusion de la culture italienne et, d'autre part, la culture urbaine médiatisée de cette fin de 20ème siècle qui a explosé au cours des quarante dernières années, constitue l'un des facteurs clés de la politique actuelle de l'Italie en matière culturelle.

- Chapitre II - LE CADRE DE LA POLITIQUE CULTURELLE

2.1 La Constitution

Le Rapport national passe en revue l'évolution des aides et des politiques culturelles depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Les auteurs insistent lourdement sur la complexité et la densité du cadre législatif italien, un thème dont les experts ont beaucoup entendu parler au cours de leurs visites. En regard de la complexité actuelle des systèmes et de la confusion qui règne en matière de répartition des pouvoirs, le texte constitutionnel a au moins le mérite d'être clair :

La République fera tout ce qui est en son pouvoir pour promouvoir le développement de la culture et de la recherche scientifique et technique. Elle veillera également à protéger et à préserver les régions rurales et les monuments historiques et artistiques qui sont l'héritage de la nation.

(Article 9)

La Constitution de 1947 renferme un autre article directement lié à la politique culturelle :

La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus ample décentralisation administrative ; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux nécessités des Régions autonomes et de la décentralisation.

(Article 5)

2.2 La répartition des pouvoirs dans l'administration centrale

Il est tout à fait compréhensible, pour des raisons historiques, que l'Italie, après la suppression en 1943 de l'ancien ministère de la Culture populaire, ait carrément rejeté l'idée d'un ministère unique et centralisé de la Culture. Malheureusement, le résultat de cette situation aujourd'hui est que les diverses attributions sont dispersées entre plusieurs ministères et départements complètement séparés les uns des autres, sans parler des complications supplémentaires issues des retards dans le processus de régionalisation du pays, surtout au début des années 1970. Il n'existe donc aujourd'hui pas de véritable politique nationale d'ensemble en matière culturelle, qui englobe les différents éléments de la culture, en allant du patrimoine, des musées et de l'archéologie aux arts plastiques et aux arts du spectacle, en passant par les industries culturelles, l'édition, le cinéma et la radiodiffusion et la télévision. Par conséquent et en dépit de l'impression que peut donner l'Italie au reste du monde et de ce qu'elle représente d'un point de vue universel, la culture n'est pas vraiment considérée dans ce pays par les différents échelons d'administration comme étant une priorité politique et financière.

Au niveau de l'Etat, il existe au moins huit instances ou personnes directement et légitimement concernées par la politique culturelle, et ce à divers titres :

- ♦ Le ministère du Patrimoine culturel (archéologie, beaux-arts, musées, bibliothèques, archives).
- ♦ Le ministère des Travaux publics (restauration des monuments nationaux).
- ♦ Le ministère de l'Intérieur (administration du patrimoine, entretien des édifices religieux, droits d'auteur).
- ♦ Le ministère des Affaires étrangères (relations culturelles et instituts à l'étranger).
- ♦ Le ministère de l'Education (éducation, échanges culturels).
- ♦ Le Président du Conseil des Ministres (promotion culturelle, presse, radiodiffusion et télévision)
 - sont également concernés le Trésor, le ministère des Finances et le ministère des Postes et Télécommunications.
- ♦ Le ministère (devenu un Département) du Tourisme et des Arts du spectacle (théâtre, opéra, musique, cinéma, cirque).
- ♦ Le ministère de l'Industrie (cinéma).

A tout ceci, il convient d'ajouter le surcroît de complexité amené par le cas des Régions autonomes (où certaines fonctions de l'administration centrale, comme la gestion des archives, sont encore assurées directement), les biais par lesquels les pouvoirs locaux et régionaux sont financés par le contribuable au niveau national et certaines autres fonctions dispersées entre différents ministères, mais non moins pertinentes, qui ont trait au budget et aux finances, à la sécurité civile et aux télécommunications.

2.3 La législation

Nul doute que l'Italie est le pays d'Europe dont l'arsenal juridique dans le domaine culturel est le plus abondant. Les textes de loi sont principalement de deux sortes :

- a) les documents de long terme qui, en principe, constituent le fondement d'une politique et d'un financement réguliers et ininterrompus (avec des répercussions sur les mécanismes administratifs, la mise en oeuvre et l'évaluation) ;
- b) les documents de court terme, à caractère le plus souvent financier, rédigés en réponse à des crises ou à des situations particulières, qui ne concernent qu'un exercice fiscal donné.

Même si le processus de leur adoption par le Parlement donne aux textes législatifs en matière de politique culturelle l'occasion de faire l'objet d'un grand débat national, le cloisonnement des compétences et des méthodes de financement est tel qu'il est relativement difficile de dégager une politique nationale cohérente. Il n'existe aucun document d'orientation énonçant les grands axes et les objectifs de l'action des pouvoirs publics dans le domaine de la culture. Les lois qui garantissent les ressources financières sont les seuls documents de programmation du système de la politique culturelle italienne. Si l'on ne peut guère parler de politique intégrée dans le domaine pourtant fortement centralisé du patrimoine, on le peut encore moins au chapitre de la culture en général.

Nul ne saurait affirmer que, pour être efficace, une politique culturelle doit reposer sur de solides fondements législatifs (voir le cas des pays scandinaves) ; mais inversement, une pléthore de textes législatifs ne garantit en rien le développement culturel d'un pays. Du fait de sa propension à ajouter sans cesse de nouvelles lois à son arsenal juridique et en raison par ailleurs de la fragmentation horizontale et verticale des pouvoirs, l'Italie semble constamment occupée à légiférer pour compenser la pénurie de lois organiques dont elle souffre, ce qui a pour résultat d'accroître encore la complexité de la situation. Les Régions, quant à elles, essaient de pallier le manque de clarté et de cohérence de l'administration nationale, régionale et locale du patrimoine en légiférant elles aussi pour tenter de mettre en place une définition plus opérante du rôle des uns et des autres. A plus d'une reprise, les experts ont entendu dire qu'il y avait, en Italie, une tendance à ne pas préparer de lois générales, mais des textes plutôt limités ou spécifiques. C'est ainsi qu'on en arrive à une situation paradoxale où les fonctionnaires ont le sentiment de ne pouvoir agir ou prendre de décision sans la sanction ou la protection de lois spéciales, alors que, dans le même temps, ils négligent de faire usage des textes existants.

On trouve un certain nombre de textes de législation fiscale qui se rapportent précisément aux domaines suivants de la politique et du développement de la culture :

- ♦ les avantages fiscaux accordés aux investissements privés dans le secteur de la restauration du patrimoine culturel, ainsi qu'aux donations effectuées aux institutions culturelles ;
- ♦ les impôts et taxes sur l'achat et la vente de produits culturels ;
- ♦ les avantages fiscaux accordés aux organismes culturels ayant le statut d'associations à but non lucratif.

Les mécanismes d'application de la législation sur les capitaux privés, extrêmement complexes, ont été amendés depuis l'adoption de loi en 1982. Ce sont les dons directs à l'Etat qui bénéficient des avantages fiscaux les plus importants (dégrèvement pouvant aller jusqu'à 25 %). La loi est très restrictive en ce qui concerne les droits du propriétaire de faire librement usage du patrimoine, et en ce qui a trait aux efforts déployés pour créer, dans l'intérêt public, un dispositif de préservation plus uniforme, indépendamment du régime de propriété, la situation est plutôt vague.

Les livres et les enregistrements musicaux bénéficient d'un régime de TVA favorable, les livres étant carrément exonérés. Fondée en 1882, la SIAE (*Società Italiana Autori ed Editori*) est devenue en 1941 l'instance officiellement chargée en Italie de toutes les questions de droits d'auteur, percevant les redevances et les taxes sur les bandes vidéo et audio, vierges ou enregistrées, ainsi qu'un pourcentage sur les entrées de cinéma. Par le truchement du ministère des Finances, une grande partie de ces recettes sont redistribuées à la culture. C'est une situation qui soulève d'ailleurs l'éternel débat sur la question de savoir si l'on peut imposer la culture populaire pour subventionner les arts et le patrimoine. C'est à ce dernier titre uniquement que l'on peut dire de la fiscalité en Italie qu'elle sert la politique culturelle.

Théoriquement, la vie des Italiens est très strictement encadrée par l'Etat, mais les habitants de la péninsule sont passés maîtres dans l'art de contourner les systèmes établis tandis que la société évolue selon ses propres règles. La notion d'un Etat dont la vocation est de contrôler (et, partant, d'être contrôlé et utilisé), et non de fournir un cadre propice

sur la base d'un consentement librement donné, est très solidement ancrée dans les mentalités.

"D'un côté, on a une société caractérisée par une vitalité anarchique et de l'autre, une crise de plus en plus grave des principaux organes de l'administration, qui s'inscrit dans le contexte d'une détérioration des institutions." (Extrait de *Italy Today*, Censis 1992)

2.4 La décentralisation

L'article 5 de la Constitution garantit l'autonomie des pouvoirs locaux (et régionaux), ainsi que la décentralisation des compétences, ce qui revient en quelque sorte à énoncer un principe de subsidiarité. De façon assez explicite, l'article 117 délègue des attributions aux pouvoirs locaux en matière de gestion des musées et des bibliothèques locaux. Mais dans les faits, le transfert des pouvoirs du centre aux régions a donné lieu à un processus interminable, qui ne s'est pas fait sans réticences. Les budgets locaux et régionaux sont fortement dépendants des transferts financiers de l'Etat, et les pouvoirs locaux n'ont légalement que très peu de moyens de percevoir des impôts.

Malgré les intentions très clairement exprimées dans la Constitution et les diverses initiatives juridiques et constitutionnelles prises par la suite (comme le Référendum de 1993), l'Etat italien n'a jamais, dans le domaine du patrimoine culturel ou dans celui des arts du spectacle, fixé d'objectifs nationaux susceptibles de favoriser une plus ample décentralisation, ainsi que l'affectation de ressources financières adéquates (ou l'attribution de compétences d'imposition) aux pouvoirs locaux ou régionaux. Il a cependant conservé une fonction de coordination et de supervision. A l'heure actuelle, l'Etat est encore très largement occupé à protéger ses propres intérêts, alors qu'un grand nombre des pouvoirs locaux s'efforcent d'assurer la promotion directe des activités culturelles pour les défendre contre la tendance commerciale de plus en plus évidente dans le reste des pays d'Europe.

La situation est donc des plus confuses et les risques de chevauchements et de recoupements entre les fonctions sont énormes, de même que le danger de gaspillage d'ailleurs. Il est essentiel que le processus de décentralisation s'accélère pour que l'Etat puisse définir le rôle stratégique qu'il veut pouvoir jouer dans le domaine de la politique culturelle, dans une plus grande transparence et de façon plus objective.

Les pouvoirs locaux et régionaux font état de deux problèmes particuliers qui leur compliquent inutilement la vie.

- ♦ Premièrement, l'inachèvement du processus de décentralisation a engendré un certain nombre de problèmes politiques ; il arrive donc que les pouvoirs locaux et régionaux soient assujettis à des ensembles de règles différents, certainement à des interprétations carrément opposées de ces règles et qu'ils aient parfois affaire à des instances ministérielles (ou à leurs représentants locaux comme le *soprintendente*) différentes. Une politique coordonnée à l'échelon central permettrait au moins de savoir avec un peu plus de précision qui est responsable de la conduite de tel ou tel programme, ce qui éviterait beaucoup de doubles emplois, de gaspillages et de conflits inutiles. A l'heure actuelle, dans le domaine du patrimoine, les rôles des pouvoirs publics à chaque niveau d'administration ne sont pas encore bien coordonnés.

- ♦ Deuxièmement, si les devoirs que la loi et la Constitution imposent à l'Etat concernent essentiellement la conservation du patrimoine, l'entretien des infrastructures, etc. (des missions dont on pourrait presque dire qu'elles se suffisent à elles-mêmes), les pouvoirs locaux et régionaux considèrent ces obligations comme allant de soi et veulent passer à l'étape suivante, qui consiste à valoriser les sites et les musées et à tirer le meilleur parti possible des institutions culturelles sur leur territoire dans l'intérêt de leurs résidents. Sans une coordination adéquate des objectifs d'ensemble, définissant un cadre de travail à l'échelle du pays tout entier, les initiatives locales vont continuer de se heurter à de nombreux obstacles, faits de retards et d'interférences, qui vont souvent à l'encontre d'une vision et d'un plan d'action locaux pourtant approuvés par les secteurs public et privé.

- Chapitre III - QUELQUES OBSERVATIONS GENERALES CONCERNANT L'EVALUATION

3.1 Le patrimoine de l'Italie : atout ou handicap ?

Conformément à la pratique de désignation adoptée par les artistes et les compositeurs depuis le début de la Renaissance, les Italiens ont tendance à s'identifier avec l'endroit où ils sont nés. L'unification politique de l'Italie est relativement récente, les différences régionales ont toujours leur rôle à jouer et on peut presque dire de l'Etat central qu'historiquement, il n'est rien d'autre qu'une autre puissance occupante. Ce sens de l'indépendance culturelle, correctement exprimé et utilisé, peut constituer un atout, mais il peut aussi bien mener à la conclusion, d'ailleurs entendue à plusieurs reprises, qu'en Italie la culture n'est pas une priorité nationale sauf quand il s'avère qu'elle est liée à des politiques ou à des domaines de préoccupation plus importants aux yeux de l'Etat.

Le développement industriel et agricole que l'Italie a connu dans la période d'après-guerre a eu des conséquences particulièrement sensibles sur le patrimoine national. D'une part, il a fallu préserver un équilibre acceptable entre la croissance urbaine (dans l'intérêt de l'économie productive et de l'avenir du pays) et, d'autre part, respecter l'obligation légale de protéger et de conserver le passé. D'autre part, dans les régions rurales (comme la vallée du Pô), on a assisté à la transformation radicale, en une génération seulement, d'un mode de vie pourtant consacré par l'usage. Au Sud, le paysage est à la fois un cadre de travail et un musée. Les lois imposant la protection du patrimoine physique (et régissant les dommages éventuels causés d'électricité aux sites ou aux monuments par les activités limitées à l'infrastructure, comme l'installation de conduites ou de pylônes électriques) ne prévoient aucun mécanisme comparable de protection des modes de vie ruraux et de leurs traditions plus fragiles, disparues avant même d'avoir pu être consignées et documentées.

Alors qu'il est notoire que des pressions et des menaces constantes qui pèsent sur le patrimoine incomparable de l'Italie, les faiseurs d'opinion et les universitaires s'abritent trop souvent derrière des explications sociologiques. L'Italie, nous a-t-on dit, semble incapable de comparer les coûts aux avantages. C'est une responsabilité énorme que d'avoir à préserver l'immense richesse du patrimoine culturel italien ; il n'est pas étonnant alors que cette tâche soit fréquemment considérée comme un fardeau autant que comme un privilège. Mais il nous paraît dangereux et aberrant, de la part du gouvernement, de se refuser à énoncer une politique qui pourrait constituer l'amorce d'une catégorisation de ce patrimoine infini, de façon à ce qu'il puisse ensuite être géré de façon responsable.

Il est essentiel que l'administration dresse de toute urgence une liste de ses priorités et qu'elle s'y tienne.

3.2 Une politique culturelle aux objectifs flous

Notre lecture du Rapport national ne nous a pas permis de comprendre les missions, les objectifs et les priorités de la politique culturelle italienne. En outre, il nous a semblé difficile de dégager les grands axes de cette politique aux niveaux régional, provincial et local.

La structure et le ton du Rapport semblaient sous-entendre que l'Italie ne pourra pas avoir de politique culturelle cohérente tant que l'on n'aura pas pris de mesures radicales pour assurer une meilleure coordination. Nous avons eu un peu l'impression que les autorités italiennes acceptent passivement de voir leur pays traité par l'UNESCO de plus grand musée du monde et se contentent simplement de répondre aux crises à mesure qu'elles surviennent sans avoir de stratégie ou de priorités. Même les arts du spectacle et les arts plastiques contemporains sont pour ainsi dire considérés comme s'ils faisaient partie, eux aussi, d'une culture de musée. Or, personne ne se pose la question de savoir quel doit être l'objectif d'un musée.

Les objectifs de la politique culturelle au niveau national sont plus souvent tacites qu'explicites et manquent de coordination, d'où la tendance que nous avons notée chez les auteurs du Rapport national à dresser une liste d'exemples au lieu d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs ont, ou non, été atteints. C'est ainsi que des questions aussi importantes que celle des minorités culturelles en Italie ne sont même pas abordées. Du fait du morcellement des compétences au niveau de l'Etat, les questions culturelles continuent de ne pas figurer parmi les priorités et, en l'absence d'une coordination efficace, les perspectives d'une amélioration de la coopération avec les Régions, les provinces et les *comuni* sont extrêmement réduites. Les fonctions centralisées (sans que l'on sache très bien pourquoi), mais qui ne sont assorties d'aucun objectif clairement énoncé, ne peuvent que donner lieu à des chevauchements et à des doubles emplois, à des conflits ainsi qu'à un gaspillage des deniers publics.

Il est presque impossible, cependant, de savoir pourquoi, par exemple, la musique bénéficie de plus de 60 % de la subvention globale des arts du spectacle, ou dans quelle mesure c'est délibérément que l'obligation de protéger le *patrimonio* au nom de la nation l'emporte souvent sur le droit du citoyen à un accès raisonnable à ce patrimoine. Quand on essaie d'interpréter les actions de l'Etat pour savoir à quel objectif elles peuvent bien répondre, on a souvent l'impression que le pouvoir central ne distribue des fonds aux établissements culturels que parce qu'ils existent. Le rôle important que la culture pourrait jouer dans l'éducation, dans la protection et dans l'épanouissement de la société civile n'est jamais clairement exprimé, même s'il semble à l'évidence sous-tendre les politiques culturelles aux échelons inférieurs de l'administration. A la lumière des profonds remaniements survenus récemment dans l'organisation des très célèbres Instituts culturels italiens à l'étranger, on peut également se demander quelle valeur l'Etat italien attache à la civilisation italienne et à sa diffusion en Europe et dans le monde.

3.3 Les moyens, les outils et les compétences disponibles

Même s'il est évident que les pouvoirs publics italiens eux-mêmes ne pourraient jamais avoir les moyens nécessaires pour assurer la tâche immense que constitue la préservation du patrimoine, il apparaît à l'observateur extérieur que les faveurs politiques, des habitudes bureaucratiques archaïques, le manque de coopération entre les départements ministériels et les différents niveaux de l'administration, et l'absence d'une liste de priorités n'ont fait qu'exacerber les difficultés déjà très réelles et ont souvent contribué à un gaspillage de l'argent du contribuable.

Nous avons été confrontés en permanence à une situation plutôt paradoxale : si la quasi totalité de nos interlocuteurs travaillant dans le secteur culturel nous ont dit que leurs principaux problèmes tenaient : a) au manque d'argent et b) à l'absence de lois spécifiques, il nous a semblé au contraire que, dans le premier cas, les crédits ne manquaient pas

toujours, loin de là, et, dans le second, que les textes législatifs sont certainement déjà trop nombreux. En ce qui a trait au patrimoine bâti, l'Italie a cruellement besoin de moyens supplémentaires pour faire face à la situation unique dans laquelle elle se trouve, mais il nous paraît peu probable que les hommes politiques accèdent à cette requête tant que l'on n'aura pas clairement prouvé aux contribuables que les pratiques actuelles ne donnent lieu à aucun gaspillage. A ce moment-là, on pourra peut-être compter sur leur appui et leur soutien. Le problème concerne en premier lieu la question des structures, des professionnels et des politiques. C'est le même message que nous avons retiré des propos tenus par le maire de Rome, qui nous a parlé des principaux problèmes que l'Italie doit régler aujourd'hui : le respect des règles et l'efficacité de l'administration, la rigidité de la bureaucratie faisant planer une terrible menace sur les promesses de la réforme actuelle. Un changement d'attitude de la part des professionnels, une meilleure coopération et l'établissement d'une liste de priorités doivent être des éléments de cette réorientation en faveur de la politique culturelle italienne, laquelle doit être tournée vers le long terme, et vers l'Europe dans son ensemble.

3.4 Les rôles respectifs du secteur public, du secteur privé et des indépendants

Les gouvernements italiens qui se sont succédés récemment n'ont pas caché leur intention de transférer au secteur privé l'administration d'un certain nombre important de domaines importants, confiés jusqu'à présent à un secteur public devenu trop présent. Le rôle du secteur privé dans la gestion du patrimoine culturel et une éventuelle "commercialisation" dans ce domaine ont donné lieu à un vaste débat. Du simple fait de l'ampleur du patrimoine culturel italien et de l'impossibilité de le préserver - et encore moins d'en faire profiter les autres - avec les seuls moyens publics, il apparaît de plus en plus évident que l'Etat va devoir se décharger d'un certain nombre de ses responsabilités. A notre avis, le vrai problème tient surtout à la rentabilité et à l'efficacité des investissements consentis, et non pas tant à l'origine de ces fonds.

Mais les initiatives législatives récemment engagées pour tenter d'inciter les musées à compter davantage sur eux-mêmes et à trouver leurs propres sources de financement, se sont heurtées à des lenteurs et à des tentatives d'obstruction.

La polarisation des attitudes et les craintes des uns et des autres quant à ce qu'ils peuvent ou non accepter ont conduit certains responsables de la préservation du patrimoine à rejeter presque entièrement la perspective d'une participation pourtant légitime de l'entreprise privée à la protection du patrimoine. Si l'on part du principe que ce souci répond à des motivations tout à fait honorables, il devrait être possible de réserver un rôle plus positif aux capitaux et aux compétences d'origine privée afin de faire en sorte qu'ils puissent contribuer à une meilleure protection du patrimoine, à certaines conditions bien sûr. A l'heure actuelle, l'ampleur et l'état du patrimoine sont tels que l'on consacre l'essentiel des heures de travail et des crédits disponibles à la préservation, le principe des visites payantes étant considéré comme accessoire. C'est dans ce domaine, comme dans celui de la gestion des finances et du personnel, que les compétences disponibles dans le secteur privé font le plus cruellement défaut. Au lieu d'être toujours sur la défensive et de se laisser guider par la peur, comme si les envahisseurs étaient à leur porte, les pouvoirs publics doivent absolument trouver le moyen de renforcer la coopération avec le secteur privé, dans un cadre qu'ils jugent approprié.

Dans la plupart des cas, à l'instar d'ailleurs de ce qui se passe dans les autres pays d'Europe, la meilleure solution consisterait peut-être à passer par des entreprises

indépendantes, "à but non lucratif". Ces sociétés ont l'esprit du service public, mais elles ont aussi de meilleures compétences en matière de gestion qu'elles tirent de leur expérience du secteur privé. Ce qui ne veut pas dire que les biens publics les plus précieux vont être commercialisés ou privatisés du jour au lendemain. Les experts ont constaté que cette question faisait l'objet de nombreux malentendus, qui se traduisent par des réactions négatives injustifiées.

A l'avenir, il conviendrait de faire en sorte que l'administration et la gestion du patrimoine soient marquées par un esprit d'entreprise, une confiance réciproque et une ouverture sur l'extérieur. Les investissements du secteur privé dans le domaine de la préservation du patrimoine sont d'ores et déjà assez élevés, mais ils pourraient certainement l'être encore beaucoup plus, moyennant des conditions et des sauvegardes suffisantes. Si l'on se fonde sur les termes de la Constitution, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les politiques publiques visent autant à promouvoir le développement culturel de la nation (c'est-à-dire les arts du spectacle) qu'à défendre le patrimoine archéologique et bâti. Pour ce qui est des services à rendre au public dans une Europe dont on peut dire qu'elle a de plus en plus le souci de ses citoyens, les deux secteurs, public et privé, ont aussi d'importantes leçons à mettre en commun. Les institutions des arts du spectacle, avec leurs systèmes plus ouverts, ont dans une certaine mesure déjà fait des progrès sur cette voie et constituent un exemple à suivre, dans le domaine du patrimoine, pour ce qui est de leur capacité à préserver une certaine qualité artistique dans un esprit d'entreprise.

3.5 Gestion et culture d'entreprise

Les entreprises italiennes ont fait preuve, au cours des quelques dernières dizaines d'années, d'un dynamisme considérable et ont rarement tardé à saisir les occasions qui se sont présentées à elles, mêmes si les plus petites d'entre elles (le coeur de l'économie locale en Italie) n'ont pas toujours accès aux capitaux à long terme dont elles ont besoin pour se financer. Dans le cas des grandes entreprises, on se pose de plus en plus de questions quant au degré de surveillance dont elles doivent faire l'objet et au secret qui recouvre parfois les informations les concernant. Même si ces entreprises réussissent manifestement très bien, il est difficile de se faire une opinion valable sur l'efficacité réelle de leur gestion.

Les commentateurs disent souvent que les Italiens se méfient quelque peu de la "culture d'entreprise". C'est une affirmation qui vaut peut-être (ne l'est-ce pas d'ailleurs dans tous les pays ?) pour les multinationales et les grands empires commerciaux, mais qui, à notre avis, ne semble pas tenir compte de la réalité italienne, où l'on trouve une entreprise pour trois adultes. Les Italiens sont de véritables battants et des entrepreneurs exceptionnels. Ne faut-il pas d'ailleurs qu'ils le soient pour pouvoir tirer leur épingle du jeu au sein de leurs propres systèmes ? A une plus petite échelle, la gestion et l'efficacité de l'entreprise ne posent à l'évidence aucun problème, dans la mesure où c'est l'envie de survivre et de réussir qui sous-tend tous les efforts.

Dans le secteur culturel, on trouve des entités de toutes tailles et de tous genres, qui vont des petites coopératives de théâtre (en fait, elles fonctionnent plutôt comme des entreprises familiales) au ministère du Patrimoine culturel, une organisation extrêmement bureaucratisée, qui emploie plus de 20.000 personnes, est dirigée depuis Rome et délègue très peu de responsabilités. Entre les deux, on trouve les établissements d'arts du spectacle financés par l'Etat et qui fonctionnent comme des entités autonomes, à l'efficacité variable selon les cas. Comme nous avons pu le constater, certains ont été contraints, pour des raisons financières, à recourir à des techniques modernes de gestion,

conformes aux normes les plus sévères actuellement en vigueur et offrent désormais des prestations rentables et sans gaspillage. D'autres, par contre, sont encore protégés des dures réalités de la vie par les subventions plutôt généreuses qu'ils reçoivent et continuent de recourir à des méthodes de gestion contestables et d'un autre temps.

3.6 Le niveau des investissements du secteur public

Avant de passer à certains aspects particuliers de la politique culturelle et de son application, il n'est pas inutile de dresser un bilan relatif des aides publiques à la culture en général, en pourcentage de l'ensemble des autres postes du budget :

Pouvoirs publics : parts relatives de la culture dans les dépenses totales (Source: ISPE/ISTAT)		
	1988 (%)	1990 (%)
Etat	55,5	56,3
Régions	13,3	13,7
Provinces	2,4	2,2
<i>Comuni</i>	28,8	27,8

Les montants pour 1990 en ce qui concerne les principaux ministères ou instances concernés (voir le point 2.2) en milliards de liras sont les suivants :

Président du Conseil	111	
Patrimoine culturel	1.956	
Arts du spectacle	880	
Travaux publics	31	
Affaires étrangères	114	
Participation de l'Etat	15	
Trésor	200	
Total	3.307	(Source: ISPE)

Des sommes aussi considérables de fonds publics supposent que l'Etat cherche à financer la réalisation d'objectifs qui vont bien au-delà des seules obligations prévues dans la Constitution (comme la protection du patrimoine). Elles sont également fondées sur un certain nombre d'hypothèses concernant le marché commercial des produits culturels et, dans certains secteurs, sur les niveaux de recettes que l'on peut attendre des spectacles payants. Il est difficile, cependant, en l'absence de politique clairement énoncée ou d'un mécanisme efficace et identifié de coopération, de comprendre les relations (s'il en existe) entre l'action des différents ministères ou départements, et encore plus de saisir la mesure dans laquelle les autorités ont une vision claire du rôle complémentaire joué par les pouvoirs locaux et autres.

3.7 Un secteur public surchargé

D'une façon générale, nous avons retiré de notre étude l'impression (surtout à l'échelon national) que la politique culturelle est un peu un parent pauvre en Italie, tant du point de vue politique que culturel : profil bas et manque de crédits. Quoi qu'il en soit, cette vision pessimiste est démentie par l'énergie considérable, le dynamisme et les succès que nous avons souvent constatés au niveau plus local, même si certains crient au manque de moyens et disent ne pas avoir l'autorité nécessaire pour agir.

Mais c'est avant tout l'écart entre la théorie et la pratique qui a été la plus grande surprise. Cette disparité semble concerner tous les domaines, de l'application de la loi jusqu'à l'emploi de conservateurs dans les musées. Voici un extrait du Rapport *Italy Today* (Censis, 1992) :

"Les cadres italiens se sont en fait toujours réfugiés derrière des modèles abstraits, des exercices macro-économiques, sans faire d'évaluation au niveau même de la réalité... Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, que l'écart entre la société et le système politique, entre la vie quotidienne et les grandes décisions, entre les événements sociaux et la vie des institutions, se creuse de plus en plus dangereusement... Il faut décortiquer les problèmes fondamentaux, faire en sorte que le pays devienne plus gouvernable grâce à un certain nombre de sous-systèmes (les pouvoirs locaux, les institutions économiques, etc.), au même titre qu'il conviendrait de décharger l'appareil institutionnel. Il faudrait "dépassionner" les institutions, c'est-à-dire faire en sorte qu'elles puissent éviter la dramatisation et réagir dans l'urgence, encourager et canaliser la vitalité, réduire les contraintes et résoudre les contradictions."

A l'issue de nos travaux et de nos études, nous sommes d'accord avec ces différentes constatations. Nous nous sommes heurtés en permanence à des systèmes qui, d'un point de vue opérationnel, sont extrêmement centralisés, mais qui ne sont assortis d'aucun objectif concret. C'est ce qui explique en partie la démotivation et l'inefficacité que nous avons souvent rencontrées. Le Rapport national souligne que les réformes dont la politique culturelle publique en Italie a fait l'objet ne découlent pas d'une réflexion soutenue ou d'une vision globale. Avec un système à ce point émaillé d'inefficacités, sans compter le tissu de lois contradictoires et le manque de clarté dans la répartition des pouvoirs, il n'est pas difficile de trouver de bonnes raisons de ne rien faire ou quelqu'un sur qui rejeter la faute.

3.8 Vers une stratégie culturelle efficace

Le Rapport national dresse une liste de lois et présente des tableaux des décaissements, mais à aucun moment il ne dit clairement le but que ces "manifestations" de la politique culturelle sont censées atteindre. L'imprécision des objectifs stratégiques, conjuguée au morcellement des responsabilités, constitue à notre avis la principale raison pour laquelle la culture demeure en Italie en marge des intérêts politiques. Même s'il reste encore à éclaircir l'origine et le motif des divergences de vues entre, par exemple, les niveaux national et régionaux, tout le monde est concerné. Il apparaît aux experts qu'un grand nombre des "problèmes" auxquels le pays est actuellement confronté ne sauraient être résolus séparément et individuellement.

Il serait extrêmement utile de formuler les objectifs d'ensemble de la politique culturelle

pour clarifier les différences de perspectives et contribuer ainsi à une meilleure compréhension mutuelle. Ces objectifs pourraient être de plusieurs ordres, notamment :

- ♦ artistique,
- ♦ social,
- ♦ national (par exemple, le prestige).

Une fois que l'on aurait traduit ces grands objectifs en buts plus précis, étayés par un processus de planification adapté, on distinguerait probablement plus clairement les fonctions qui ne peuvent être assurées qu'au niveau national (ou local). Il y aura toujours des zones de flou, mais lorsque le rôle stratégique assigné à la culture au niveau national aura été clairement défini, on cessera de voir la décentralisation comme un problème, ce qui est le cas actuellement pour beaucoup. A l'heure actuelle, l'absence d'une vision coordonnée au niveau national en matière de patrimoine culturel a des conséquences on ne peut plus évidentes. Les mécanismes de coordination ont fait la preuve de leur faiblesse et ne peuvent en tous les cas pas se substituer à une stratégie nationale négociée ouvertement, qui pourrait établir les priorités, permettre un bien meilleur emploi des ressources et contribuer à l'évaluation des résultats.

La nature du Rapport national, les divergences d'opinion quant à la qualité et à la comparabilité des données fournies et, par-dessus tout, les préoccupations premières de la grande majorité de ceux que nous avons interrogés depuis le début conduisaient à préconiser l'adoption d'une démarche thématique. Nous étions conscients du fait que, dans le cadre du Programme européen d'examen des politiques culturelles nationales du Conseil de l'Europe, ce processus était moins susceptible d'aboutir à un résultat propice à une comparaison internationale, mais nous ne sommes toujours pas persuadés de l'intérêt qu'aurait eu (ou qu'aurait pu avoir) ce type d'exercice. Nous avons donc pris le parti de concentrer l'essentiel de notre temps et de nos énergies sur ces aspects spécifiques de la situation actuelle dont nous avons estimé qu'il était urgent de les réformer et de les soutenir par une assistance extérieure en donnant des exemples de méthodes de gestion modernes, efficaces mais appropriées, tirés de l'expérience italienne ou de celles d'autres pays du monde.

- Chapitre IV - UN PROBLEME A SEPT FACETTES

4.1 Fragmentation des responsabilités gouvernementales : nécessité d'améliorer la coordination politique

a) Observations

- 4.1.1 Nous avons fait référence précédemment aux difficultés créées par le morcellement des compétences entre un grand nombre de ministères ou de départements du gouvernement central, ainsi qu'au manque de clarté dans la distribution des rôles entre les niveaux national, régional, provincial et local. Nous n'ignorons pas qu'il existe des bases historiques qui justifient le système pratiqué actuellement par le gouvernement central, et nous sommes tout-à-fait en mesure de comprendre les difficultés qu'il y a à combiner d'une part le souci d'ordre stratégique que peut avoir le gouvernement pour la santé globale d'un secteur commercial productif (dans une économie mixte), avec la responsabilité de soutenir certaines activités dont la survie dépend dans une très large mesure des subsides dont elles vivent. De plus, on ne peut ignorer l'obligation constitutionnelle de protéger et de préserver tous les sites, bâtiments et objets culturels mobiliers en Italie, dont la majorité sont détenus par l'Etat.

A la lumière de comparaisons internationales, les experts se sont maintes fois posé la question de savoir si les systèmes actuels fournissent aux citoyens italiens un service valable et correct pour l'argent qu'ils paient ? En ce qui concerne les résultats du secteur public, les réponses ne sont certes pas très réconfortantes, bien que la situation puisse varier selon les domaines de responsabilité. Le problème est en partie lié, croyons-nous, à l'absence d'une voix suffisamment puissante (ou de plusieurs voix) pour prendre en charge les questions culturelles au sein des conseils d'Etat : cette déficience est à la base d'échecs d'initiatives, dont les intentions étaient cependant excellentes, comme le "Progetto giacimenti culturali" (lancé en 1986, pour contribuer à la promotion du patrimoine, en utilisant la technologie de l'information et de jeunes chômeurs), ou encore l'incohérence alarmante existant entre la formation, l'offre et la demande en matière de professions artistiques.

4.1.2 Analyse des politiques particulières

Tout observateur extérieur qui jette sur la scène culturelle italienne un regard neuf et sympathique, se trouve rapidement confronté à la question de l'analyse rationnelle d'une grande part de la "politique". Il ne s'agit pas de jeter le doute sur la manière dont sont utilisés, au vu de tous d'ailleurs, les compétences professionnelles et les deniers publics, mais bien de poser la question de la cohérence politique et des priorités. Pourquoi l'action porte-t-elle sur ce domaine plutôt qu'un autre ? Cette démarche repose-t-elle sur un objectif politique quelconque ou ses raisons sont-elles purement historiques ? Existe-t-il une explication rationnelle au fait que 70 à 80 % du budget public est consacré au patrimoine, contre 20 % seulement pour soutenir les arts du spectacle, la distribution et la production créatives contemporaines ? Ces sommes prélevées sur les deniers publics

sont-elles proportionnelles au potentiel du marché qu'elles soutiennent et à l'exploitation commerciale possible et compatible avec la conservation nécessaire ? Les enquêtes que nous avons menées auprès des autorités dans les départements du gouvernement central n'ont apporté que peu d'éclaircissements sur ce sujet et sur d'autres, similaires.

4.1.3 Absence de responsabilités en matière de politique stratégique

Le gouvernement doit, à tout moment, et en particulier dans les périodes de restriction économique, jouir d'une vue d'ensemble dans le domaine culturel, qui lui permette à la fois de conserver la qualité de vie de ses citoyens et (en particulier dans le cas de l'Italie) soutenir le principal patrimoine du pays. Cela ne signifie pas, pour autant, que l'existence d'un seul ministère soit le seul moyen, ou le moyen le plus approprié d'atteindre ce but. On peut cependant vivement suggérer d'établir un dialogue concret, une coordination et un certain dénominateur commun entre les nombreux ministères et départements d'Etat qui compte, au nombre de leurs responsabilités, la politique culturelle. Bien qu'il existe certains mécanismes à cette fin, ils ne sont pas très efficaces.

La Constitution de 1947 déjà, confiait au gouvernement central un certain nombre de rôles incontestables en matière de protection et de soutien culturels. Cependant, toutes les responsabilités stratégiques confiées au gouvernement central ont davantage fait l'objet de conjectures que de définitions, voire de négociations avec les autres partenaires-clefs : il est indubitable que le rôle, par ailleurs capital, du gouvernement consiste à définir le cadre global de la politique. Il serait évidemment erroné tant sur le plan politique qu'administratif d'assimiler la responsabilité gouvernementale aux dépenses ou à la gestion centralisées ; toutefois, étant donné l'autonomie dont jouissent cinq régions et le processus de décentralisation en cours dans les quinze autres, ce rôle stratégique national revêt une importance fondamentale.

La politique est l'affaire du pays dans son ensemble, à tous les niveaux politiques et administratifs, or, la décentralisation partielle du pouvoir politique rend impossible l'utilisation d'un modèle hautement centralisé, puisque la capacité de prise de décision au sommet est déjà - intentionnellement - considérablement affaiblie. Il est difficile de ne pas éprouver de la sympathie pour la frustration qu'expriment les régions et les *comuni* vis-à-vis des systèmes de prise de décision fortement centralisés du Ministère du Patrimoine culturel, ou encore pour leurs mouvements d'humeur suite au blocage par Rome de l'intention manifestée par le référendum d'avril 1993 de consacrer de l'argent aux arts du spectacle, et à l'augmentation progressive du contrôle exercé par le gouvernement central aux dépens des régions. Un décret de 1977, visant à soumettre les arts du spectacle à la responsabilité financière des régions, avait fixé la fin 1979 comme date d'exécution. Ces diverses circonstances ne contribuent pas aux bonnes relations ni à la cohérence de la vision de la politique nationale - quelles que soient ses méthodes ou priorités d'action. Par ailleurs, le recours au tribunal constitutionnel pour résoudre les différends entre l'Etat central et les régions en ce qui concerne leurs fonctions respectives n'a apporté aucun espoir de solution.

Les lois qui nous ont semblé les plus susceptibles d'instaurer un cadre réglementaire valable (notamment sur le droit de reproduction, l'assistance aux artistes, le contrôle de l'aménagement urbain, etc.) datent de la période 1939 à 1942, époque où existait un ministère unique. Par comparaison, les ministères suivants, affublés de compétences hétéroclites, semblent manquer d'objectifs et de coordination stratégique. Il est extrêmement difficile de juger si le gouvernement établit une réelle séparation entre la législation, sa mise en exécution et ses effets, et en l'absence de données fiables, nous

avons été obligés de nous pencher sur l'analyse des tendances et de retenir des preuves anecdotiques qui avaient l'apparence de la cohérence.

4.1.4 Atomisation et chevauchement des compétences

La machine gouvernementale italienne semble avoir été relativement stable pendant sa première centaine d'années. Toutefois, on note une grande prolifération de ministères et de départements à partir des années 1960. Cette prolifération a entraîné un grand nombre de doubles emplois, de conflits et de rivalités de compétences. De plus, elle se traduit par des actions ponctuelles, sans planification. Dans le même temps, cette période de prolifération a coïncidé avec les décades au cours desquelles les nouvelles régions se sont dotées des pouvoirs prévus par la Constitution votée après la guerre. La fragmentation des pouvoirs qui s'exercent dans le domaine culturel justifie l'énorme besoin d'améliorer la coordination à l'échelon politique, et nécessite la mise en place de normes et d'instruments d'évaluation centralisés, tandis que la périphérie doit se voir accorder la possibilité de s'acquitter seule des tâches plus simples.

Les progrès réalisés par les autorités régionales et locales (quelle que soit la source de leur financement - qu'elles prétendent provenir davantage des contribuables locaux que du gouvernement national) démontre que la plupart d'entre elles se rallient rapidement à la politique culturelle comme la plupart de leurs homologues européennes. La gestion directe de Rome n'est par conséquent plus une option viable, et toute tentative de l'instituer serait dévastatrice. La responsabilité nationale portant sur la sauvegarde du patrimoine, la conservation de l'infrastructure culturelle et la santé des industries culturelles, ainsi que les considérations en matière de distribution, sont des préoccupations vitales pour le gouvernement. Mais la responsabilité de superviser quelque chose ne signifie pas qu'il faille le faire soi-même. Il existe une différence fondamentale entre un Ministère de la culture et un Ministère pour la culture.

4.1.5 Préoccupations en matière d'accès et de développement

Au-delà des exigences de base de protéger et de conserver le patrimoine, tant en matière d'existence physique que de performance artistique, les rôles de promotion et de développement sont généralement pris en charge de manière beaucoup plus efficace et plus responsable au niveau local. Ce n'est qu'à ce niveau que l'on peut identifier, approuver et compenser les pénuries. Mais il existe aussi une responsabilité nationale qui consiste à vérifier qu'il existe une répartition raisonnable de l'accès et de la disponibilité de l'offre culturelle dans tout le pays. Sur le plan pratique, les arts du spectacle font l'objet d'une politique ponctuelle de tournées tant au niveau gouvernemental que régional, mais la lourde charge financière revient aux municipalités. A l'échelon territorial, le soutien et le développement culturels s'inscrivent dans le prolongement du développement social et économique, et entretiennent des liens étroits avec ces deux derniers. Il ne semble guère évident que cette approche se reflète au sein du gouvernement central, où la fragmentation des rôles nourrit l'isolement des domaines d'intérêts spécifiques et limite l'importance de leur impact sur les priorités du gouvernement dans leur ensemble.

La politique au niveau national - nous avons été forcés de le conclure - ne constitue gère plus que la perpétuation de pratiques historiques dans un climat politique et financier de plus en plus difficile. Il y eut quelques tentatives au niveau départemental de rassembler et d'instituer des réformes pour améliorer les actions politiques et l'utilisation de l'argent, mais cette démarche ne peut être efficace que si elle s'accompagne d'une véritable prise

en charge des responsabilités.

4.1.6 Attitude défensive du gouvernement central

En ce qui concerne les deux grands postes de dépenses consenties par le gouvernement central en matière de patrimoine culturel et des arts du spectacle, les structures de gestion semblent avoir adopté une attitude défensive et avoir créé des groupements d'intérêts. Les retards accumulés dans l'exécution des réformes, dont l'objectif était de fournir une structure plus adéquate en vue d'améliorer la disponibilité et la qualité des services, ont éveillé l'hostilité des régions et des autorités locales qui espéraient être considérées positivement comme des partenaires-clefs de l'exécution par l'Etat de ses obligations. En termes plus pragmatiques, on peut dire que les multiples départements de l'Etat tentent d'agir au-delà des missions qui leur sont dévolues par la démocratie moderne, et se mettent à dos ceux qui pourraient les aider dans ce processus. Mais c'est précisément à cause de ces divisions et des groupements d'intérêts dévolus, que cette question n'est pas perçue comme un problème national suffisamment important pour appeler une solution moderne.

4.1.7 Le rôle du Parlement

Le contrôle parlementaire de la politique culturelle, au-delà de sa fonction législative spécifique, est aux mains de comités ad hoc du Sénat et de la Chambre des Députés chargés de l'éducation, du patrimoine, de la culture et du sport. Les experts tiennent à exprimer leur reconnaissance d'avoir eu l'occasion de rencontrer le président et les deux vices-présidents du Comité du Sénat. Nous avons découvert un large consensus en ce qui concerne les problèmes pratiques qui entachent la mission de moderniser le système, et de le rendre plus efficace et plus adapté, à l'instar du reste de l'Europe, tout en appréciant les problèmes spécifiques propres à la scène italienne.

Suite aux discussions que nous avons menées, il apparaît clairement qu'en règle générale, les parlementaires apprécient à leur juste valeur les difficultés créées par la division des compétences, la pléthore législative, l'inefficacité et la centralisation excessive. Toutefois, on nous a aussi expliqué qu'en ce qui concerne les questions soumises au gouvernement pour que ce dernier y trouve une solution, la gestion culturelle n'avait pas la cote. Par exemple, des rapports importants, comme celui de la Commission Covatta sur l'accroissement du degré d'autonomie des musées et des réseaux organisés, ont été "perdus dans le système", ralentissant de ce fait considérablement le projet de loi.

Etant donné la segmentation des rôles et le manque de toute stratégie culturelle globale, les questions qui arrivent à l'attention du Parlement et de ses deux comités ad hoc (c'est-à-dire au Sénat et à la Chambre des députés) se concentrent souvent sur des questions particulières, faisant ainsi obstacle à la génération d'une vue d'ensemble sur la politique et la gestion culturelles. De plus, la tâche de ces deux comités s'étend bien au-delà de la culture, puisqu'elle inclut des domaines politiques comme l'éducation publique, la recherche scientifique et le sport, ainsi que le patrimoine culturel et les arts du spectacle. La législation soumise au vote est inévitablement de nature spécifique, ciblée sur des besoins ou des questions particulières.

4.1.8 Ministères et départements

Dans le cadre de notre examen, nous nous sommes concentrés sur les deux départements généralement cités comme étant les éléments principaux d'une éventuelle unification du

Ministère de la Culture - question que nous développerons plus tard. Il s'agit du Ministère du Patrimoine culturel (en italien "Ministero per i Beni Culturali e Ambientali", qui se fonde sur la notion selon laquelle les biens et les propriétés culturels font partie d'un contexte d'environnement plus large, et qu'ils ont une valeur et une importance esthétiques et historiques intrinsèques) et le Département des arts du spectacle.

L'abolition par le référendum de 1993 du Ministère du Tourisme, du Sport et des Arts du spectacle a relancé le débat culturel en Italie. Ce département a été créé en 1959 dans l'intention de regrouper le personnel et les compétences de l'ex-"Commissariato" du tourisme (établi en 1947) et du directeur général des arts du spectacle (fondé en 1948). Les locaux de ces deux unités étaient, à ce moment-là, situés dans le bureau du Président du Conseil, depuis l'abolition du célèbre Ministère de la Culture populaire en 1944. Les droits de reproduction restaient de la compétence du Ministère de l'Intérieur, tandis que le service d'information, comprenant la presse, l'édition et la radio relevait de la présidence du Conseil.

A l'époque du fascisme et de son "Minculpop", il existait une raison logique à la coexistence sous un seul toit du tourisme et des arts du spectacle. En 1959, cette motivation avait perdu toute pertinence, mais on a considéré qu'il fallait une certaine "couverture" pour justifier la séparation des arts du spectacle du reste de la politique culturelle. La création en 1985 d'un fonds intégré de subvention, le "Fondo Unico per lo Spettacolo" (FUS), censé fournir une meilleure ouverture et une consolidation des responsabilités, en constitua un autre développement logique (il se doubla, en 1988 d'un "Conseil national pour les arts du spectacle"). Le référendum de 1993 sur l'abolition du Ministère n'était qu'une progression logique, qui eut l'intérêt de révéler l'étrangeté de cette cohabitation et démontra les aspirations des régions et leur frustration vis-à-vis de ce statu quo.

Un décret présidentiel de 1977 a conféré aux régions le rôle de "promouvoir la culture des intérêts régionaux" mais jusqu'à présent il a omis de définir ou de fixer au sein du contexte coopératif dans quelle mesure les différents niveaux de gouvernement peuvent travailler ensemble et en confiance. Dans un pays où cohabitent tant de traditions différentes et des identités culturelles locales ou régionales exacerbées, la définition de ce qui est "régional" et de ce qui est "national" ne peut être qu'une question complexe. Cette situation n'apparaît pas seulement dans tous les objets mobiliers, les oeuvres dont les noms des artistes sont autant de témoins de leurs origines (Pietro da Cortona, Vitale da Bologna, Antonello da Messina, Perugino, Pisanello, etc.), mais également, pour les "écoles", dans toutes les disciplines dont la cible est régionale mais la signification internationale (Cimarosa, Paisiello, Pergolesi et la tradition de l'opéra napolitain ; Verga, Pirandello, Lampedusa et la tradition littéraire sicilienne ; les styles dramatique et musical vénitiens - et cette liste est interminable). L'accord sur une forme de subsidiarité coopérative pourrait offrir une solution pragmatique à cette question difficile.

Le débat public relatif à l'unification du Ministère de la Culture s'était déjà présenté en 1974/75, mais sa création a rencontré l'opposition de personnalités importantes des mondes professionnel et politique qui craignaient que les intérêts du patrimoine physique soient rejetés à l'arrière-plan par les questions plus immédiates et peut-être plus actuelles relatives aux arts du spectacle et au cinéma en particulier. Les germes de la lutte opposant protection et promotion peuvent déjà être détectés, et leurs champions se préparent de part et d'autre du ring.

b) Besoins

4.1.9 Si les politiques auxquels nous nous sommes adressés au niveau national, régional et local et qui se sont montrés intéressés par les problèmes de la politique culturelle, ont tous admis que la division des compétences était inefficace, nous avons enregistré des points de vue très différents sur ce que pourrait être la combinaison idéale des fonctions. Certains ont vraiment l'impression que le fait de mettre ensemble les arts du spectacle et le patrimoine culturel ne serait d'aucun intérêt. L'un des principaux points qui a réuni l'unanimité dans les conversations que nous avons eues, concerne la division des compétences, qui, dans la mesure où elle engendre la confusion des rôles, constitue un désastre dans le sens où elle maintient au plus bas niveau le profil politique et financier de ce domaine politique pourtant vital.

c) Quelques suggestions

4.1.10 Nous pensons que le gouvernement doit assumer d'urgence la supervision coordonnée de toutes ses politiques dans ce domaine, de manière à se doter des instruments nécessaires pour agir des manières suivantes :

- ◆ établir des priorités d'action sur la base d'une politique à haut niveau de telle manière que des objectifs bien établis deviennent accessibles ;
- ◆ codifier les lois et réglementations tant pour assurer leur observation que pour améliorer leur efficacité d'action ;
- ◆ s'attacher à la nécessité d'établir des catégories et des priorités en matière de patrimoine et de biens physiques ;
- ◆ déléguer la responsabilité aux niveaux appropriés, en se fondant sur le principe de la subsidiarité au sein d'un cadre stratégique qui établit des normes minimales et l'évaluation après achèvement ;
- ◆ prendre en considération l'établissement d'un fonds national respectant des critères de transparence pour soutenir la production contemporaine d'une forme d'art, de préférence sur le plan territorial.

Une meilleure clarté des conceptions contribuerait à éliminer la confusion actuelle entre les fins (objectifs nationaux stratégiques et responsabilités constitutionnelles) et les moyens (rôles opérationnels au niveau national, régional et local).

Coordonner la politique à haut niveau et établir des normes minimums sur le plan national réduirait la confusion dans l'exécution des tâches aux niveaux inférieurs, permettant aux personnes responsables de progresser bien plus rapidement en établissant leurs propres priorités et en se dotant de partenariats créatifs, aux endroits où ils sont le plus nécessaires.

Nous croyons que la clef pour développer un rôle solide, bien compris et moderne pour le gouvernement central consiste dans les points suivants :

- ◆ Politique nationale coordonnée à haut niveau.
- ◆ Stratégie publique coopérative avec objectifs clairs.
- ◆ Etablissement de normes de fonctionnement minimales.
- ◆ Décentralisation des fonctions définies et conventionnelles.
- ◆ Contrôle de la mise en vigueur des dispositions légales.
- ◆ Evaluation des résultats.

Cette démarche permettrait aux autorités de faire de la culture un sujet à prendre au sérieux - pour des raisons économiques, sociales et éducatives, ainsi que de promouvoir une plus grande ouverture et une efficacité susceptibles de persuader le gouvernement de cibler les ressources de manière plus appropriée et plus efficace.

4.2 Confusion légale et financière : la nécessité de clarifier les procédures

a) **Observations**

- 4.2.1 Au lieu d'utiliser la loi comme un cadre réglementaire mais permettant d'agir, il semble qu'elle serve souvent à donner l'illusion qu'on a résolu des problèmes, alors qu'en fait on a gelé la situation qu'il aurait fallu résoudre. La législation n'est pas en soi une solution, en particulier lorsque personne ne semble accepter la responsabilité du suivi dans le cas où elle n'est pas observée. Certains problèmes spécifiques sont liés en même temps à la loi et au financement qui ont parfois beaucoup en commun : la meilleure illustration est le cas où des lois "spéciales" règlent ces deux aspects. A défaut d'un contrôle efficace, le cercle vicieux s'intensifie. La mauvaise compréhension du rôle de la législation débouche généralement sur des difficultés.

"Pour trouver de la place dans le budget", nous informe-t-on, "il faut une loi." Assurément, il existe une connexion organique entre le volume de "la pollution législative" et les réglementations financières inutilement rigides, et souvent anti-productives, qui font obstacle à la progression vers une meilleure gestion de l'utilisation des ressources. Nous n'avons pas été surpris d'entendre les représentants du Comité sénatorial, exprimer un intérêt général et pressant de voir analyser la législation de manière à dégager des itinéraires plus sûrs de ce fouillis, ou encore le Ministre Fisichella déclarer que les budgets destinés au patrimoine devraient être combinés de manière à accélérer les améliorations de la gestion.

4.2.2 Prolifération législative

La question de la loi est manifestement l'une de celles qui traversent toute la procédure gouvernementale (au niveau national et régional) mais des efforts importants sont nécessaires pour apporter des améliorations dans le secteur culturel. En fait, la loi n'est valable que si elle se base sur un consensus suffisant pour assurer son observation. Le chevauchement actuel entre les lois spéciales et les directives financières, qui s'ajoute aux systèmes déjà surchargés du contrôle législatif (surtout en ce qui concerne le patrimoine culturel), génère une situation dans laquelle la gestion efficace par le biais d'objectifs et de priorités n'est pas réalisable. La prolifération, à l'inverse des intentions, rend la mise en vigueur cumulative plus difficile à réaliser. C'est avec une certaine ironie que nous avons lu (dans le rapport national et d'autres documents importants) que l'activité législative régionale dans le domaine de la culture est considérée comme un indicateur positif de l'engagement et du progrès.

Le rapport national fait référence aux "goulets de nature administrative dans les systèmes de subsides qui obligent le recours à des financements spéciaux, utilisables plus rapidement". Ceci, en une phrase simple, semble englober pour nous toutes les difficultés bureaucratiques, législatives et gestionnelles qui constituent le coeur du dilemme italien actuel.

Dans ce puzzle, le manque d'influence et d'autorité ministérielles semble contribuer à la prédominance des procédures légales, fiscales et bureaucratiques qui nient les intentions des initiatives gouvernementales visant à libérer l'énergie, les ressources et les compétences dans la communauté au sens large du terme. Au sein des services gouvernementaux eux-mêmes, on ressent un besoin urgent de faire un meilleur usage du professionnalisme et du dévouement du personnel, qui existent mais qui sont trop souvent démotivés et qui tentent des défis impossibles. Selon nous, ce n'est pas une coïncidence si, dans la plupart des entretiens que nous avons eus, nous avons constaté bien plus de confiance au niveau local et institutionnel autonome où les gens concernés étaient à la fois plus proches des besoins du public et de l'orientation générale de la société, et avaient une notion bien plus claire de ce qu'ils faisaient et de la raison pour laquelle ils le faisaient.

4.2.3 Incertitudes financières

Au niveau du gouvernement central, nous avons appris qu'il règne une autre incertitude sur les moyens financiers accordés aux départements, dans le cas où le Ministère des Finances a commis une erreur de calcul dans les prévisions du revenu fiscal. La somme réellement récoltée n'a été connue qu'au milieu de l'année fiscale, moment auquel on peut encore, si nécessaire, instituer des restrictions. C'est ainsi qu'au cours de l'année 1994, le FUS a perdu près de 14 % de son budget annuel courant (129 milliards de liras sur 929 milliards) et ne l'a vu restauré qu'à la fin de l'année. Dans un département qui n'existe que pour accorder des aides financières à des organisations indépendantes, ce fait ressemble étrangement à une cruelle déficience de la planification.

4.2.4 La culture : priorité politique secondaire

Très souvent, les experts ont appris de la bouche des hommes politiques et des hauts fonctionnaires qu'à tous les niveaux, la "culture" était généralement perçue comme une priorité secondaire qui pesait sur les deniers publics. Même dans les administrations régionales et municipales progressistes, le fait de convaincre les personnalités importantes de l'importance fondamentale de la culture reste une tâche herculéenne, même si elle apparaît comme une source majeure de profits économiques. La fragmentation des compétences au niveau national n'apporte aucune aide dans ce sens, bien que nous ayons rencontré davantage de signes positifs dans certaines grandes villes, dont l'intégrité territoriale et politique offre au moins un point de départ plus ciblé. En termes d'attitudes générales du public, cependant, il est difficile d'envisager que le soutien espéré arrive avant que n'apparaisse une conscience très élevée qu'il existe une certaine relation entre l'opulence nationale et la nécessité d'une conservation massive, et par-dessus tout entre l'investissement public et les résultats, et les bénéfices démontrés.

Si les dépenses gouvernementales dans ce secteur semblent avoir connu une certaine croissance (atteignant des sommets au milieu des années 1970), elles sont tombées, en termes de proportion du total, d'un tiers au cours des vingt dernières années. Le Ministère du Patrimoine culturel et le département des arts du spectacle représentent au moins 75 % de ce total. La majeure partie des sommes assez impressionnantes investies

par le secteur privé servent au soutien du patrimoine en bâtiments et de quelques expositions majeures plutôt que pour assister les artistes en vie - situation renforcée par la base légale des avantages fiscaux disponibles. Le manque de clarté et de coordination politique semble, une fois de plus, porter atteinte aux développements possibles. Les doubles subsides (c'est-à-dire les subventions non coordonnées provenant de diverses sources et allant vers le même objectif indéfini) sont monnaie courante dans certaines régions tandis que d'autres, pour des raisons obscures, sont totalement négligées.

4.2.5 Subventions "normales" et subventions "extraordinaires"

Dans certains domaines - et notamment au Ministère du Patrimoine culturel - le train de lois spéciales et de leurs subventions financières renouvelables annuellement créent une incohérence de "subventions normales", rendant progressivement plus difficile l'établissement de systèmes qui en dépendent ou l'évolution raisonnablement sûre et responsable. Bref, nous pensons que l'habitude confortable de faire appel à des boudruches législatives porte une part de responsabilité de la mauvaise gestion et de la mauvaise utilisation des fonds.

Les progrès mesurés et "normaux" des programmes de restauration sont extrêmement difficiles puisque le chemin est jonché de nombreux éléments spéciaux. A côté des difficultés de planification que crée cette situation, les problèmes de gestion pure sont exacerbés par l'instabilité de l'équilibre existant entre les deux types de subventions. Le rapport national soulignait ceci dans les chiffres suivants qui donnent pour quatre années le pourcentage de subventions "normales" et "extraordinaires" qui composent le budget du ministère chargé des fouilles, de la maintenance et de la restauration :

Années	Total (milliards de L)	Subventions normales (%)	Subventions extraordinaires (%)
1986	147,0	47	53
1987	169,4	60	40
1988	183,9	27	73
1989	244,5	28	72

Nous avons appris que la Campanie ne dispose que de très peu de subventions "normales", ce qui pose des problèmes supplémentaires pour la productivité du travail avec d'autres partenaires essentiels comme les autorités locales et régionales ou le secteur privé. Quelles sont les chances de réussite d'un programme de rationalisation des stratégies touristiques, visant à réduire la pression qui s'exerce sur certains sites particuliers et à préserver le patrimoine, si la direction du budget à Rome peut, sans préavis, démolir les partenariats locaux en cours de formation ?

4.2.6 Caractéristiques dominantes observées

D'un point de vue extérieur, nous sommes frappés par le nombre des caractéristiques dominantes que l'on retrouve dans les systèmes nationaux de soutien culturel.

- ♦ Absence de planification stratégique
On constate une impuissance à faire la différence entre des objectifs à court, à moyen et à long terme. On ne reconnaît pas davantage les échelles de temps variables et les exigences de ressources comme des tâches à grande échelle et à petite échelle. Par conséquent les délais à court terme et les "crises" imprévues agissent contre

l'amélioration du contrôle du fonctionnement, générant inévitablement des problèmes cruciaux pour l'avenir du processus. L'instabilité des budgets annuels constitue un obstacle supplémentaire.

♦ Aucune "ligne de base"

Le fait de dépendre de lois extraordinaires et de subventions budgétaires spéciales agit contre la nécessité de gérer pour mieux planifier, établir des priorités, des buts et vivre selon ses moyens. Il reste toujours l'espoir que la cavalerie va se pointer au sommet de la colline au dernier moment.

♦ Absence de contrôle financier stratégique

La pléthore de règlements techniques, quoiqu'ils aient sans nul doute été rédigés pour des raisons valables, contribuent de manière cumulative à appauvrir la gestion fiscale :

- Des unités mises sur pied pour une seule année perpétuent une pratique indésirable de "stop and go" tout en empêchant la formation de partenariats de production avec d'autres (par exemple non-correspondance avec les échelles de temps des sponsors potentiels).
- Des réglementations financières techniques débouchent très souvent sur un mauvais rendement de l'argent dépensé et une gestion boiteuse des projets (par exemple l'argent non dépensé "est perdu" à la fin de l'année ; les mouvements entre les lignes budgétaires ne sont pas autorisés ; il est illégal, pour les autorités locales, d'engager des montants au-delà de l'exercice financier en cours ; l'obligation d'entreprendre les restaurations en phases est beaucoup trop rigide etc.).
- La trésorerie est mal gérée (entraînant la défiance des partenaires, la nécessité de payer des intérêts bancaires imprévus et élevés pour couvrir les chèques de subvention remis tardivement, etc.).
- Les budgets doivent être unifiés et "régularisés".

♦ Réticence à s'adapter aux méthodes de gestion modernes

L'attitude du secteur public semble dénier la validité et la nécessité d'appliquer des techniques modernes qui amélioreraient les performances et rendraient la charge de travail plus facile à gérer. La manifestation la plus courante de cet état de choses est le report des décisions relatives aux actions jusqu'à ce que l'année soit quasi écoulée, entraînant un nombre considérable de dépenses vers le 31 décembre.

♦ Absence d'une évaluation en profondeur

Si un nombre considérable de projets et d'actions individuelles atteignent les (ou même servent de) normes internationales les plus exigeantes, on constate toutefois une tendance globale marquée de n'évaluer les résultats que quantitativement et non qualitativement. La même attitude semble renforcer la réticence des organes centraux à établir des classifications (en dehors des catégories descriptives ou numériques) ou à fixer des normes minimums à atteindre.

♦ Profusion des textes législatifs

La redondance législative accroît les problèmes de mise en vigueur. Elle conduit également à l'apparition d'un nombre croissant de lois semblant être en conflit mutuel, et de ce fait empêchant toute action. Fréquemment, la législation est mise en

place alors qu'une action administrative pourrait satisfaire ce besoin particulier.

b) Besoins

- 4.2.7 La pénurie de moyens financiers et de compétences légales sont les deux plaintes les plus courantes portées à l'attention des experts. Le manque de ressources est un problème majeur qui mérite d'être pris au plus haut niveau du gouvernement, mais le manque de souplesse en ce qui concerne leur utilisation doit être résolu à la base.

Les procédures de budgétisation et d'autorisation, nous a-t-on dit, peuvent entraîner jusqu'à treize ou quatorze phases d'arrêt de la restauration d'un bâtiment et jusqu'à quarante demandes d'autorisation distinctes. Le système d'appel d'offre public n'autorise aucun changement dans les spécifications une fois que le travail a été commencé ce qui, dans le cas de bâtiments anciens où l'on découvre très souvent des choses imprévues, est totalement inapproprié, inutile et provoque des retards. Des projets sont entrepris, des bâtiments sont achetés sans que personne n'ait aucune idée du temps qu'il faudra pour que le financement nécessaire soit disponible sur une base planifiée, sans parler de la situation de crise.

Les experts se sont trouvés confrontés avec le problème d'essayer d'interpréter les indices de dépenses dans la profusion de documentation qui nous a été présentée. Nous aurions pu passer tout notre temps à cette activité - en tentant de réconcilier les totaux des budgets culturels municipaux qui ont tendance à exclure les coûts de la main-d'oeuvre, avec ceux des départements gouvernementaux qui (en grande majorité) les incluent. On découvre également des complications considérables au sein des villes et des régions, et entre elles, en ce qui concerne les données. Dans certains cas, les subsides accordés à l'opéra viennent directement du budget du maire ; dans d'autres, tout l'entretien des bâtiments est perdu dans des lignes budgétaires "non culturelles". Il est souvent impossible de discerner si de fortes sommes d'argent ont été votées pour la production, l'exécution, le développement, le tourisme ou pour protéger le patrimoine. En dépit du rapport national qui prétendait avoir répertorié 53 % des dépenses culturelles publiques totales au gouvernement central, les preuves que nous avons vues nous font soupçonner qu'il existe une très grande sous-estimation de l'engagement financier réel des *comuni*.

4.2.8 Evaluation de la qualité

Les experts éprouvent de la sympathie à l'égard de la situation actuelle des artistes créatifs et du spectacle en Italie et comprennent leur impression de manquer de sécurité, étant donné la profusion des sources de subventions. Néanmoins, nous avons été surpris par la méconnaissance dont font preuve les autorités publiques à ce sujet. En outre, aux endroits où nous avons trouvé des preuves d'application de certaines mesures de la performance, celles-ci étaient quasi invariablement quantitatives, la qualité étant affaire de confiance. Cette situation semble être un problème particulier en Sicile où la tradition d'événements libres est très vivante - situation exploitée, à juste titre, par les artistes à leur propre avantage. Les autorités locales, en particulier dans le Sud, commencent entre temps à s'attaquer à l'héritage du *clientelismo* qui s'applique au secteur culturel parallèlement à d'autres domaines.

4.2.9 Modèles de subventions inflexibles

Le lien direct entre la politique et le processus légal n'est manifestement pas universel

dans le secteur culturel. Toutefois, il est clair que ceux qui ont l'impression de manquer de présence et de ressources en comparaison avec les autres domaines, manquent également de législation. Par exemple, le théâtre dramatique se sent profondément désavantagé par rapport au théâtre lyrique ; la danse par rapport à l'opéra ; les arts visuels contemporains par rapport aux musées et aux galeries d'art. La conservation et la responsabilité de surveiller le patrimoine national (*tutela*) appartiennent à l'Etat depuis la Constitution de 1947. La responsabilité de treize institutions musicales importantes citées nominativement est reprise dans la loi. La proportion de la subvention annuelle émanant du gouvernement central disponible pour les arts du spectacle est précisément fixée par la loi en termes de pourcentage (opéra, autre musique, cinéma, théâtre, cirque, etc.). Ces chiffres ne peuvent être modifiés, et les réglementations fiscales précisent qu'aucune somme ne peut être reportée d'une année à la suivante, ni même reportée à l'intérieur d'une année donnée.

Une grande part de ces pratiques (qu'elles soient ou non enracinées dans la politique) a été nécessaire et utile pour maintenir l'infrastructure. Mais en ce qui concerne le théâtre lyrique, que nous prendrons comme exemple spécifique, il ne s'agit que du report d'une forme largement historique de subventions qui a au moins un demi-siècle. C'est la raison pour laquelle les niveaux de subventions n'ont que des liens relatifs avec la réalité sur le terrain. Il n'y a de plus aucune tentative - qu'elle soit unilatéralement prise par le gouvernement central ou conjointement avec les autorités locales et régionales, de s'attaquer aux questions politiques stratégiques plus larges comme la disparité des niveaux d'offres dans l'ensemble du pays. Le ciblage des subventions, en dépit des critères, procédures et mécanismes de conseils très complexes, semblent être relativement rudimentaires.

Il n'est pas étonnant que les experts se soient trouvés confrontés à des opinions très marquées sur la nécessité de réformes légales et financières radicales parmi les hommes politiques et les organisations culturelles indépendantes qu'ils ont rencontrés. Au sein de l'administration centrale, on reconnaît apparemment que les réformes contribueraient à lui simplifier la tâche, mais on pense également que les changements doivent être opérés avec prudence et de manière progressive.

c) Quelques suggestions

- 4.2.10 Les complexités des compétences administratives en matière de politique culturelle étant fragmentées tant verticalement qu'horizontalement et mêlées d'inertie bureaucratique, il est essentiel que se produise une modification majeure des attitudes de manière à transformer les habitudes négatives en opportunités positives de coopération à tous les niveaux. Par conséquent, il y a lieu d'accroître considérablement, à partir des organes centraux, la clarté des planifications stratégiques. Dans les domaines-clefs de la législation, des finances et de la gestion, l'amélioration de l'harmonisation et de la coopération est vitale tant pour attribuer des responsabilités claires que pour éliminer les doubles emplois.

Même après avoir atteint un très haut degré de décentralisation politique et administrative, l'Etat conservera un rôle-clé en matière de fixation du cadre politique global et restera garant du fait que les moyens pour réaliser les objectifs sont à la disposition des différentes parties responsables. La responsabilité centrale peut se résumer comme suit :

- ◆ établissement d'un profil de la politique culturelle nationale ;
- ◆ surveillance de la mise en vigueur des buts politiques ;
- ◆ fixation de normes et établissement de responsabilités claires ;
- ◆ contrôle, évaluation et modification de la politique ;
- ◆ création des conditions pour améliorer l'intégration du système ;
- ◆ réforme des réglementations financières pour les institutions culturelles ;
- ◆ adoption d'une législation adaptée à l'efficacité du système ;
- ◆ introduction d'encouragements fiscaux pour étendre la coopération du secteur privé.

Afin de réaliser une large vue d'ensemble pour tout le pays, les intérêts morcelés au sein des différents départements gouvernementaux doivent trouver un moyen de coopérer et de convenir d'objectifs de haut niveau. Pour que ces objectifs soient réalisables, il y a lieu d'élaborer une certaine codification de la législation pertinente (et une résistance à la création de lois "extraordinaires") et de stimuler la planification stratégique et la budgétisation de programmes efficaces. La planification, il faut le souligner, est un outil qui permet d'améliorer la gestion et de réaliser des économies, mais elle n'est pas une fin en soi.

Il nous est impossible de formuler un jugement valable sur le nombre de lois existantes qui pourraient, ou ne pourraient pas, être pertinentes, mais la jungle doit être éclaircie de manière à s'y frayer un passage. Les lois incapables d'être strictement mises en vigueur constituent des faiblesses de l'ensemble.

La loi de 1939 sur la protection de l'environnement est, par exemple, sous certains aspects, inopérante. Personne, à ce moment, n'aurait pu envisager les effets désastreux de la disponibilité à bon marché de détecteurs de métaux. Des individus continueront à détourner la loi et même à devancer le droit de l'Etat relatif à la vente forcée de biens (acquis légalement ou illégalement), puisqu'ils peuvent en obtenir de meilleurs prix à l'étranger. Les nombreuses lois qui "ne sont pas appliquées" jettent un important discrédit sur la base entière de la réglementation.

Par l'introduction de niveaux minimums et obligatoires de planification stratégique dans tous les systèmes, et en même temps par la réforme des réglementations financières de manière à ce qu'elles soient mises en vigueur et applicables aux exigences du secteur, on pourrait dynamiser et offrir de réelles possibilités à la coopération intersectorielle. Le fait d'une part d'établir des objectifs clairs et des normes, et d'autre part de fixer clairement les responsabilités en matière de répartition des actions, permettrait de replacer dans un contexte d'apaisement la crainte de voir les *comuni* jongler avec leurs activités sociales, économiques et culturelles aux dépens de ces dernières.

4.3 Vers un partenariat clair et ouvert entre les niveaux de gouvernement : nécessité d'améliorer leur dialectique

a) Observations

- 4.3.1 A la lumière du rapport national, les difficultés rencontrées par les régions et les autorités locales en matière de politique culturelle découlent de cinq sources principales :

- ♦ basse priorité politique avec des ressources insuffisantes ;
- ♦ manque de base légale, susceptible d'encourager une planification ;
- ♦ confusion entre les pouvoirs concurrents et chevauchement non structuré ;
- ♦ évaluation inadéquate des institutions ;
- ♦ engagement partiel d'entités indépendantes dans la gestion.

Le rapport national indique dans ses conclusions que la culture n'occupe pas une fonction-clé dans les politiques des régions postérieures à 1972, tandis que les villes sont considérées comme faisant un effort plus important. Il est néanmoins évident, à la lecture des données, que les dépenses municipales et régionales en matière d'offre culturelle constituent une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques totales du secteur, tout comme par ailleurs dans le reste de l'Europe, et ce, en dépit du marasme financier. Les critères de *Censis* pour évaluer les performances régionales reposent sur (a) les dépenses et (b) le nombre de lois relatives au domaine culturel. Ce dernier est une mesure propre à l'Italie, nous ne sommes guère convaincus de sa validité. Nous avons ressenti comme un encouragement le fait de découvrir par exemple qu'en Emilie-Romagne, le processus légal officiel suit souvent la prise d'initiatives constructives qui portent des fruits dans un domaine, plutôt que de voir tout le monde chercher refuge dans le manque de compétence législative ou d'argent, pour justifier l'inactivité.

De manière générale, les budgets culturels des grandes villes excèdent ceux des régions, si bien que le problème structurel de la coopération n'a guère de chance d'être résolu de manière satisfaisante à moins que les régions soient capables de déposer davantage d'argent sur la table. Nous admettons volontiers qu'une région dont le nid est occupé par un coucou particulièrement grand éprouve des difficultés politiques en la matière.

4.3.2 Problèmes de coordination et de coopération

Le manque de clarté relatif aux compétences spécifiques et la pénurie de fonds spécialisés qui en découlent, entraînent d'importantes différences en matière de pratiques dans tout le pays. Les chiffres des autorités locales figurant au rapport national se basent sur une enquête de l'ISPE de 1986 à 1988, et une enquête du *Censis* sur les dépenses culturelles, basée sur un échantillon d'environ 45 provinces. Ces chiffres ne nous semblent pas très fiables puisque les estimations fournies pour les régions et les municipalités ne sont qu'expérimentales et il est reconnu qu'elle contiennent des doubles comptages impossibles à distinguer.

Toutefois, il est indubitable que les difficultés de structure et de procédure du système et de sa gestion rendent inutilement difficile l'élaboration de relations locales constructives. Cette situation est particulièrement aiguë lorsque l'on considère les divergences d'opinions très fréquentes qu'ont les autorités locales et régionales sur les musées, puisqu'il n'existe aucun accord sur la hiérarchie de l'offre, sans même parler d'un consensus sur la nécessité d'ouverture et de mise à disposition de la population locale de ces institutions. Des organes de coordination nationale/régionale, légalement prévus dès 1975, n'ont jamais été constitués. Par conséquent, dans de nombreuses régions, l'offre de musées consiste davantage en une forme de rivalité professionnelle (où les fonctionnaires nationaux finissent toujours par avoir le dernier mot) plutôt qu'en un effort coopératif dans lequel toutes les parties cherchent conjointement à utiliser au mieux leurs ressources limitées. Dans les régions où les autorités locales entretiennent des relations particulièrement bonnes avec une *soprintendenza*, on constate un certain progrès, mais dans d'autres, ce n'est visiblement pas le cas.

4.3.3 Initiatives dans les grandes villes

Nous n'avons pas été surpris d'apprendre qu'une association non officielle, ou "city club", de douze des plus grandes agglomérations d'Italie s'est créée et propose une charte au Parlement pour obtenir pour elle-même une plus grande autonomie. Il est inévitable, quoiqu'ennuyeux pour le palier gouvernemental intermédiaire, que les grandes villes tenteront toujours de "faire affaire" directement avec les ministères et les départements du gouvernement central. Cette démarche peut être partiellement fonction d'affiliations politiques, mais il s'agit dans un premier temps d'une affaire d'argent, c'est-à-dire des taxes récoltées par Rome et non par le gouvernement régional. Les opinions que nous avons entendues dans les villes en ce qui concerne les agendas culturels des "12 grandes" se limitent à deux thèmes : le système de subventions du FUS, et le *soprintendente* du département du patrimoine culturel. Un directeur d'une institution culturelle indépendante importante subventionnée au plan national nous a confié qu'il avait l'impression d'être un navire de guerre ancré dans un port étranger, dont la population locale ne savait s'il était là pour l'attaquer ou la défendre.

Inévitablement, étant donné la situation dans laquelle le gouvernement a manqué à tous ses devoirs d'entreprendre quelque chose au plan national en laissant se développer une telle confusion sur le terrain, des divergences d'opinions et de priorités apparaissent forcément entre les villes et les régions contrôlées par des partis politiques différents. Cette situation aurait au moins le mérite de fournir une base plus rationnelle et plus facile aux relations professionnelles qu'une autre que nous avons entendue : cela dépend si le *soprintendente* est *simpatico* ou non ! A plusieurs reprises, nous avons toutefois découvert certaines preuves que des villes et des régions arrivaient à développer un point de vue commun, soutenu par des stratégies conjointes en matière d'offre et de développement culturel. Même dans le cas où les deux se montraient dynamiques et progressistes, comme par exemple dans le Piémont et à Turin, il n'était guère facile de se mettre d'accord sur l'identification des lacunes en matière d'offre ou sur les moyens de remédier à la situation, d'autant moins quand il s'agit de clarifier une certaine "hiérarchie" d'activités et de répondre à la question de savoir qui fait quoi. En termes généraux, ce dernier point semble réussir mieux dans le cas des bibliothèques publiques, car leur position légale est claire.

4.3.4 La nécessité pour les régions et les villes de travailler ensemble

Les *comuni* ont toujours fourni la base du soutien public de la culture en Italie. Leurs traditionnels domaines d'activité consistent à exploiter les institutions culturelles (musées, galeries d'art, bibliothèques et archives), à protéger leur propre patrimoine historique et artistique, et à organiser l'offre de théâtres et d'opéras. Plus récemment, certaines se sont lancées dans la promotion directe d'expositions, de concerts, de festivals et d'activités artistiques communautaires.

Lors de la mise en vigueur de la Constitution de 1970 qui créait les quinze régions à statut "ordinaire", de nouveaux acteurs ont fait leur apparition. Au départ, les pouvoirs régionaux en matière de politique culturelle étaient légalement restreints à la supervision et au financement des bibliothèques locales et des musées. Toutefois, les régions ignoraient ces limites et ont commencé à étendre leurs activités sur leur territoire à la protection et à la promotion de la culture, en particulier en matière d'arts du spectacle.

Un décret présidentiel de 1977 a reconnu formellement cette situation de fait et, dans le même temps, a fixé au gouvernement un délai venant à échéance en 1980 pour approuver

et adopter 4 lois de réforme qui définiraient et coordonneraient l'action aux différents niveaux, dans les domaines spécifiques du patrimoine culturel, de la musique, du théâtre et du cinéma. Un certain nombre de projets de loi relatifs à ces réformes ont été déposés au Parlement - mais aucun n'a jamais réussi à devenir une loi. Finalement, c'est en 1985 que la loi créant le FUS fut adoptée dans une tentative de régulariser la situation des arts du spectacle, tout en centralisant efficacement la fonction d'octroi des subventions. Cette démarche, à son tour, conduisit au référendum de 1993 et à l'abolition du Ministère du Tourisme et des Arts du spectacle mais la fonction reste au pouvoir central.

4.3.5 Signes d'un progrès dynamique dans les villes

Ce qui nous a impressionnés dans les villes (et dans les régions où une coopération efficace est en place), c'est le dynamisme assez souvent absent chez les fonctionnaires du gouvernement central, qui se sentent démoralisés. Cet état de choses résulte sans doute partiellement d'un sens plus clair d'identification au territoire et à sa population, et à la volonté de répondre au contrôle politique reposant sur l'affirmation démocratique pour un programme de parti unique. Partager le patrimoine culturel local avec la population, répondre à ses besoins et faire usage des ressources culturelles pour régénérer les zones urbaines en déclin en constituent les principaux objectifs. Les municipalités, qui considèrent que les monuments historiques bâtis au sein de leur communauté ont une fonction de pérennité, aimeraient souvent compter sur une meilleure coopération de la *soprintendenza*.

Outre la question des opéras et des *teatri stabili*, ainsi que les liens qu'ils entretiennent avec les villes qui les abritent (lesquelles expriment les mêmes sentiments partout où nous sommes allés), il existe d'importantes différences dans les manières qu'utilisent les municipalités pour offrir les services culturels. Les musées sont généralement gérés directement, et les arts du spectacle sont gérés soit par des politiques de subvention ou par promotion la directe, ou encore par combinaison des deux. La ville de Palerme est délibérément passée d'une politique de subventions spécifiques (qui était teintée de *clientelismo*) à une planification basée sur les programmes et une offre directe. D'autres prennent le problème au stade suivant et choisissent l'option d'engager des organisations indépendantes pour s'occuper des promotions, ce qui semble permettre un meilleur contrôle des coûts et un rendement plus efficace pour le contribuable. A Bologne, nous avons passé un moment à l'AICER, un modèle intéressant de société privée fondée pour fournir des services culturels, qui possède cinq actionnaires plus la ville et la région.

Les plus grandes villes, comme Rome et Turin, deviennent de plus en plus conscientes de la nécessité de décentraliser une partie de leur propre offre culturelle de manière à entrer en relation plus particulièrement avec les communautés minoritaires. Turin a mis sur pied un programme impressionnant d'activités artistiques s'adressant aux communautés, comprenant des stratégies détaillées, orientées vers les citoyens qui ne se retrouvent pas dans les institutions culturelles au profil classique.

Dans certaines des *comuni*, nous avons découvert une réelle reconnaissance des contextes tant social qu'économique au sein desquels fonctionne le secteur culturel, ainsi qu'une volonté de la part des *assessorati alla cultura* de voir les villes partager leurs connaissances et leurs expériences, de montrer des exemples de bonne pratique et d'exprimer en commun la volonté de partager et d'interpréter le patrimoine local à leurs concitoyens. Certaines des régions ont tenté de forger des relations constructives avec des agents gouvernementaux (par exemple les *soprintendenti*) et les municipalités de leur territoire, mais globalement, nous avons été déçus de découvrir très peu d'accords officiels ou de

clarté dans la définition des rôles, dans les cas où il existe un risque de double emploi ou de conflit. Partout où ce risque a été décelé, les réponses semblent plus symboliques que pragmatiques.

4.3.6 Stratégies conjointes pour étendre l'offre

A l'exception des sites archéologiques, presque toute l'infrastructure culturelle se trouve dans les villes et les cités. Un grand nombre de ces villes sont trop petites pour pouvoir offrir les services culturels qu'elles souhaiteraient. Ces derniers doivent être offerts par les régions sur la base de stratégies culturelles développées au bénéfice de tous leurs citoyens en :

- ♦ contribuant à garantir l'infrastructure nécessaire pour assurer qu'une bonne répartition de l'offre est disponible ; et en
- ♦ facilitant l'accès à toutes les tranches de la société et en travaillant avec les organisations culturelles de la région pour combler les lacunes de l'offre (par exemple en subventionnant les tournées).

En Emilie-Romagne, nous avons découvert une approche intéressante d'extension de l'offre des services culturels et des possibilités dans la région dans son ensemble, basée sur un partenariat avec les petites municipalités, qui tient également compte des ressources et des politiques des plus grandes villes. Le profil assez uniforme des villes de taille moyenne relativement prospères d'Emilie-Romagne donne manifestement à l'administration régionale un avantage en matière de planification et de négociation, et Bologne elle-même n'a pas souffert du degré de désindustrialisation qui apparaît dans de nombreuses autres cités partout en Italie. Ces difficultés fondamentales soulignent cependant la nécessité urgente d'établir certaines règles de base à l'échelon national, non pas pour créer un contrôle centralisé mais pour permettre aux partenaires locaux d'élaborer en bon ordre leurs propres solutions appropriées. Il n'existe aucun partenariat entre les bureaucraties des niveaux administratifs (comme on trouve ailleurs en Europe, par exemple en France ou aux Pays-Bas) et les réalités politiques peuvent être très différentes. De plus, en dépit d'une apparente logique dans les méthodes appliquées par les municipalités et les régions, des interprétations différentes touchant les compétences risquent d'entraîner des difficultés inutiles et vaines sur des sujets aussi futiles que le protocole.

En Sicile, il existe une convention "tacite" qui prévoit que la région se concentre sur l'offre de musique tandis que les municipalités s'occupent de l'art dramatique, mais cela semble reposer sur des pratiques traditionnelles et sur un besoin immédiat plutôt que sur une réelle politique.

Les experts regrettent d'avoir manqué du temps nécessaire pour visiter systématiquement et pour mener des recherches et des entretiens dans des villes représentatives de taille moyenne. L'étude menée par *Censis* en 1994 sur la base d'un échantillonnage établit que 87 % des villes interrogées ne possédaient pas de personnel spécialisé dans le domaine culturel, ni ne concluaient des contrats en sous-traitance avec des spécialistes. Cet état de choses est davantage dû au manque de masse critique que de compétences légales et c'est la raison pour laquelle la culture demeure une priorité politique de bas niveau. Les bibliothèques publiques, dans certaines des petites *comuni*, nous ont semblé limitées en matière d'horaire d'ouverture et souvent le personnel était constitué de bénévoles.

4.3.7 Niveaux d'engagement des autorités locales, provinciales et régionales

Les données du rapport national suggèrent que les dépenses consenties pour la culture par les municipalités du Nord s'élèvent à 62 % du total national. Les niveaux les plus élevés ont été enregistrés pour les *comuni* de Lombardie, d'Emilie-Romagne, et de Vénétie, tandis que le Latium, la Toscane et la Sicile figurent en bonne place. Quelques provinces du Sud semblent également apporter une bonne contribution. Le rapport national indique également que les municipalités ne contribuent qu'à raison de 26 % aux dépenses publiques totales en matière de culture, contre 53 % émanant du gouvernement central. Les chiffres des dépenses régionales indiquent d'énormes variations entre eux et également des fluctuations surprenantes d'une année à l'autre. La seule constante est le niveau plus élevé dans les régions autonomes - ce qui est relativement peu surprenant étant donné qu'elles supportent une plus grande responsabilité en matière de patrimoine culturel.

Les entretiens, que nous avons eus essentiellement, il est vrai, avec des fonctionnaires ou des élus des grandes villes, nous ont laissé des impressions et des expériences généralement plus encourageantes que l'image dépeinte dans le rapport national. D'importants efforts ont été faits pour offrir et développer les services culturels et les institutions culturelles indépendantes s'identifient clairement avec la ville dans laquelle elles sont situées, d'autant que les relations qu'elles entretiennent d'autre part avec le gouvernement central (si elles existent), sont quasi purement financières.

En Sicile, au Piémont et en Emilie-Romagne, une grande part de l'énergie et de l'ingéniosité déployées s'oriente sur la construction de circuits de tournée, en vue d'étendre l'offre à un plus grand nombre de personnes, démarche dans laquelle les régions jouent un rôle parfaitement approprié. A Catane et à Palerme, nous avons lu les déclarations de politique culturelle des *assessorati* respectifs qui démontrent qu'ils reconnaissent la nécessité d'une planification stratégique, dans le premier cas toutefois au départ d'une base financière extrêmement basse. Plusieurs régions ont, très lucidement, opté pour une pratique qui permet d'établir une planification de l'offre culturelle sur plusieurs années, même si l'instabilité fiscale ne permet pas toujours d'exécuter les intentions totalement.

b) **Besoins**

4.3.8 Les experts n'ont aucun doute quant au fait que de courageuses tentatives sont faites pour développer la politique culturelle au bénéfice de la population locale. Toutefois, il est également clair, à la lumière des preuves que nous avons découvertes, que ce processus est relativement spécifique et dépend souvent des individus et de la manière fortuite dont ils s'entendent au sein de la profession. Ce n'est qu'en Emilie-Romagne que nous avons eu l'impression d'une région en dialogue constructif avec ses *comuni* de manière à mettre au point une stratégie visant, à la fois, l'élargissement de l'éventail de l'offre et le comblement des lacunes. Il n'y a rien d'étonnant au fait que nous ayons découvert des exemples où la fierté civique - ou régionale - constitue un meilleur stimulant qu'un quelconque besoin culturel bien défini, et il y a de fortes chances pour que cette situation se maintienne jusqu'à la mise en place d'une base plus rationnelle et plus coopérative de planification conjointe.

Etant donné la situation budgétaire des petites *comuni*, il y a peu de chance qu'elles soient capables, dans la situation actuelle, de développer ou de préserver leur propre politique

culturelle, ce qui rend la nécessité de clarifier les rôles et les arrangements de partenariat plus vitale que jamais. Ceci va incontestablement au-delà des secteurs publics et bénévole, puisque les confusions et les complexités font également obstacle au secteur privé s'il veut jouer un rôle complet sur le plan local. Les régions ont un rôle important à jouer pour donner un sens à l'offre stratégique présente sur leur territoire, et le gouvernement central doit le reconnaître de manière plus constructive.

Dans les grandes villes, qui assument la responsabilité légale d'offrir et de préserver des locaux et des lieux de représentation pour les sociétés de spectacle subventionnées par le FUS, il existe un niveau supplémentaire de confusion potentielle. Le rôle important qu'elles peuvent jouer (ou que joue, dans certains cas, la région) pour assurer la santé des théâtres, des orchestres, des opéras et des compagnies de danse dépasse souvent largement le minimum légal et pourtant, elles ont l'impression que les fonctionnaires du FUS les traitent comme si elles exerçaient une fonction périphérique et quasi mécanique. Dans le même temps, on constate un important scepticisme local quant à la rigueur ou l'adaptation relative des subventions offertes par Rome, et la capacité du gouvernement central de "lire" la situation locale et d'y répondre correctement.

Les difficultés qui règnent sur le plan du patrimoine et dans les musées soulignent également l'urgence qu'il y a à mettre au point une meilleure structure pour supporter l'offre et la *tutela*, localement et régionalement. Les autorités locales, qui expriment par ailleurs un sentiment de frustration vis-à-vis du contrôle de la qualité et de la gestion des attractions locales clefs exercé par les *soprintendenze*, ont souligné qu'elles constituent souvent la trajectoire la plus efficace vers le secteur privé qui peut aider à résoudre certains des problèmes financiers déjà anciens. Le manque d'ouverture et de motivation empêche que ce progrès se réalise.

De nombreux artistes, qui travaillent dans les principales villes et dans les réseaux de tournée régionale, expriment des sentiments mitigés sur certaines des activités dont la promotion est directement prise en charge par les autorités locales. Ils prétendent qu'il existe une tendance, au sein du secteur public, de considérer tout ce qui est extérieur à ses structures bureaucratiques comme "commercial" et par conséquent profitable. Cette opinion exerce une influence sur les niveaux de subventions offertes, qui souvent ne prennent pas correctement en compte la manière dont le service est fourni à la communauté, ou ne reflètent pas les frais réels, en particulier pour l'art dramatique et la danse, qui généralement reçoivent moins de subventions que la musique.

c) Quelques suggestions

- 4.3.9 Le problème national de la confusion des rôles et des compétences dans le domaine reste énorme, et il est stérile à tous les niveaux. Les solutions spécifiques que l'on y trouve génèrent inévitablement un phénomène de double emploi, certains conflits et un rendement peu élevé des deniers publics. La situation des musées et des galeries, si l'on n'essaie pas de créer des catégories ou de fixer une hiérarchie de ce qui relève absolument, et de ce qui ne relève certainement pas de la compétence nationale, constitue la recette idéale pour voir se prolonger les conflits entre les gouvernements locaux et les autorités nationales. Certaines idées intéressantes et neuves sur la manière de créer un réseau de musées plus cohérent et orienté vers le service au public sont mise en vigueur à Venise (et conduiront peut-être à une fondation locale unique), et pourraient fournir un modèle de réforme pour d'autres lieux. Le but est d'ouvrir tous les musées municipaux

pendant 362 jours par an et suivant des horaires réguliers le matin et l'après-midi - un grand pas en avant au profit du visiteur.

A Rome, il existe certaines difficultés très spécifiques que la nouvelle administration de la ville tente de résoudre. En tant que capitale, Rome risque en permanence de se voir imposer par le gouvernement central des plans dont elle n'a pas partagé l'élaboration et qui sabrent dans ses propres propositions. Les projets de célébration du millénaire constituent un exemple d'action pour laquelle il sera essentiel de mettre en place un partenariat coopératif qui permette de rassembler les fonds et d'établir une stratégie. La répartition du travail entre le gouvernement de la ville et le bureau du Premier Ministre demande à être clarifiée.

Nous pensons que les contribuables continueront à être mal servis à moins que s'établisse une meilleure transparence et que se réalise un accord à tous les niveaux sur "qui fait quoi". Ce processus ne peut probablement être engagé efficacement que par le Parlement ou les gouvernements, mais il implique une bien plus grande ouverture de la part des fonctionnaires du gouvernement central qui, pour le moment, sont trop enclins à agir dans leur propre intérêt en tant que "juge et partie". Nous n'avons pas l'intention de suggérer un système rigide agissant comme un carcan limitant les initiatives, mais plutôt un cadre permettant d'agir qui énonce des lignes claires de responsabilité, crée davantage d'ouvertures et encourage la planification stratégique conjointe.

L'amélioration de la dialectique entre les différentes autorités, qui ne manquerait d'en découler, accroîtrait le rendement de l'argent dépensé. Elle établirait également de meilleures relations de travail et permettrait d'exploiter l'expérience accumulée par le système. Si l'on accorde suffisamment de considération aux hiérarchies de l'offre, à l'établissement de normes d'efficacité opérationnelles, et à la planification future, dans le but de vaincre l'habitude de gérer la crise, on pourrait rendre tout leur dynamisme aux personnes qui, pour le moment, se débattent trop souvent dans de multiples contraintes et se sentent de ce fait désorientées.

4.4 Accroissement de l'autonomie des institutions culturelles : la clef de la responsabilité et de l'accroissement des performances

a) Observations

- 4.4.1 Au fur et à mesure que nous poursuivions notre programme de visites, nous étions de plus en plus convaincus que le plus grand obstacle à la modernisation des systèmes du domaine culturel en Italie est structurel. En fait, les structures tendent à perpétuer les problèmes. Un message nous est apparu clairement "lorsque les choses ne fonctionnent pas en Italie, c'est généralement pour des raisons structurelles". Après avoir passé autant de temps à observer le patrimoine culturel, ses politiques et ses problèmes, nous nous sommes demandé à plusieurs reprises "comment est-il possible que toute la confrérie des *soprintendenti*, dont la réputation et les compétences ne sont pas à mettre en doute, laisse aller à vau l'eau leurs idées et leurs engagements, au point que la plupart se sentent perdus, affaiblis, et démotivés ?" Nous n'avons pu que deviner les sentiments des dernières recrues du personnel ministériel, mais il est clair que la réforme compte parmi leurs sujets de prédilection. L'appât du gain n'est certes pas la première motivation pour laquelle on devient fonctionnaire, ce qui rend d'autant plus regrettable le fait que le moral ait été sapé à ce point.

En ce qui concerne les arts contemporains visuels et du spectacle, les arguments relatifs à l'autonomie vont plus loin. Le comité sénatorial plaide pour que les opéras, les théâtres, l'ETI, la Biennale de Venise, la Triennale de Milan, et la Quadriennale de Rome jouissent d'une autonomie opérationnelle, financière et administrative. De plus, certaines propositions suggèrent que les musées, bibliothèques, archives, instituts centraux, instituts culturels à l'étranger et les sites archéologiques bénéficient d'efforts similaires. Les plus grandes institutions culturelles (ou leur regroupement) peuvent être légalement restructurées sous forme d'entités légales indépendantes - sur le modèle des musées municipaux de Venise. Il y a cependant lieu de veiller à ce que les regroupements servent le double objectif d'améliorer le développement et l'auto-génération de revenus et qu'ils ne portent pas préjudice à l'équilibre de la conservation ou du maintien des traditions. Les compagnies de théâtre et d'opéra qui ont déjà fait un pas dans ce sens commencent à en découvrir les avantages, bien que la question des relations entre leurs principaux sponsors du secteur public (le gouvernement national soutient la compagnie, le gouvernement local ou régional les bâtiments) reste parmi celles qui continuent à se poser. Dans le cas des opéras, Agis mène une étude sur des propositions de renouvellement du cadre institutionnel relatif à la propriété et à la gestion.

Après avoir rassemblé ces preuves statistiques et anecdotiques, les experts sont convaincus que les structures actuelles, trop centralisées, doivent passer par une réforme rapide, permettant à des unités de gestion plus indépendantes de se mettre en place. Il reste un rôle national essentiel : la fixation des normes, ainsi que le contrôle et l'évaluation de leurs performances, mais la pratique actuelle qui consiste à exercer un contrôle lointain, mais de grande envergure, ne sert ni les intérêts du patrimoine lui-même, ni les contribuables italiens.

b) Besoins

- 4.4.2 Pour nous, il est clair que le nombre actuel de musées, de sites et de monuments exploités directement par le gouvernement central est insoutenable. Les attitudes que nous avons rencontrées au cours de nos entretiens étaient parfois mitigées. Le sentiment de totale frustration quant à la manière dont le système semble incapable de fournir ce qui est nécessaire est souvent tempéré par la crainte de voir les agendas locaux s'orienter essentiellement vers la promotion, et de ce fait sous-estimer les besoins de la préservation et de la protection. Cette constatation n'est guère surprenante étant donné que les *soprintendenti* depuis vingt ans, de même que leurs prédécesseurs, ont été nommés comme experts professionnels et scientifiques et non comme gestionnaires de la pesante bureaucratie du service public qu'ils ont pourtant été obligés de devenir (sans recevoir la formation à la gestion que cette évolution aurait exigée).

L'impression communément ressentie était que Rome s'est trouvé rarement en mesure de fournir les ressources nécessaires pour agir correctement en présence des crises régulières et de plus en plus fréquentes, et a manqué de flexibilité pour répondre dans des délais de plus en plus pressants. Du côté des autorités locales, nous avons également entendu de nombreuses critiques concernant la structure rigide et en apparence inappropriée des *soprintendenze*, taxés d'immobilisme, et obligés, même quand il s'agit de prendre des décisions routinières, à s'en remettre au quartier général de Rome. Plus spécifiquement, dans les musées, seuls les rôles du directeur et du conservateur semblent définis et compris. La possibilité, créée en 1975, d'établir une structure cohérente et efficace n'a pas été mise à profit. A l'heure actuelle, l'art de la restauration est largement enseigné dans les universités, mais le plus souvent de manière théorique, tandis que les

talents pratiques traditionnels transmis localement au sein des familles disparaissent et sont perdus pour les communautés. La tradition est préservée dans une certaine mesure par l'Institut central de la restauration et les "écoles nationales" qui lui sont affiliées.

4.4.3 Système inadéquat de rémunération

Le système italien de rémunération pour les postes supérieurs en matière de conservation et de gestion du patrimoine est calqué sur le modèle méditerranéen qui exige la réussite d'une série impressionnante d'examens, prérequis pour accéder à la profession, puis offre très peu de possibilités de formations intéressantes après l'entrée en poste. Et pourtant, les musées continuent à être considérés par de nombreuses personnes, au sein du service public, comme des ressources académiques plutôt que publiques. Un certain nombre de nos informateurs sont persuadés que les musées doivent recevoir davantage d'autonomie et offrir en retour une plus grande transparence de fonctionnement et de respect pour la politique décidée.

4.4.4 Hiérarchies de l'offre du patrimoine

D'autres ont mis en évidence le fait que, si des réformes sont nécessaires, il faut cependant que les directives soient homogènes pour tout le pays, tout en permettant une flexibilité suffisante pour que chaque région puisse gérer ses propres ressources de la manière la plus appropriée. Ceci nous ramène à la question de la nécessité de définir une certaine hiérarchie reprenant les musées purement "nationaux" (soit en fonction de leur importance comme les Uffizi à Florence ou les collections uniques comme le Musée d'Égyptologie de Turin) et les sites, et de clarifier leur relation avec les autorités locales concernées, de manière à ce que le modèle d'offre rassemblant le patrimoine des différentes régions représente bien plus que la somme des parties. Pour autant que nous ayons pu nous en rendre compte, les directeurs de musée ne paraissent pas avoir de profil de carrière en Italie - une situation aggravée par l'incompatibilité du service public et des administrations gouvernementales locales. Les individus qui exploitent les musées "nationaux" peuvent par exemple simplement y passer leur temps dans l'espoir qu'ils seront promus au poste de *soprintendente*, alors que ces derniers rêvent de devenir professeurs d'université, fonction qui leur assurera une meilleure rémunération et peut-être un mode de vie moins stressant.

L'augmentation d'autonomie et de responsabilité des musées ou des institutions fournirait la base d'une catégorie professionnelle reconnue, fonctionnant au sein d'un contexte social et économique respectant les besoins de la conservation, mais également l'obligation de partager et de communiquer avec le public. A court terme, le manque de personnel compétent, capable de prendre en charge les aspects ne concernant pas la conservation, c'est-à-dire la gestion d'une institution autonome, dont une grande part du travail est exécutée par des individus mal payés et inexpérimentés, constitue une difficulté importante. Actuellement, comme tous les revenus des entrées des sites et des musées reviennent à la Trésorerie, il n'existe aucune relation entre les subventions de l'Etat et le rendement réel.

4.4.5 Les arts du spectacle

Parmi les institutions des arts du spectacle, on accepte dans une assez large mesure les avantages découlant de l'autonomie - et ceci non seulement parce que l'environnement de travail moins sûr a forcé un bon nombre d'entre elles à travailler avec un esprit d'entreprise. De plus, comme il existe généralement une relation constructive avec les

autorités locales en ce qui concerne le théâtre et les autres bâtiments occupés, on constate une appréciation plus souple des caractéristiques complémentaires que ce type de relation peut apporter en ce qui concerne la communauté, les hommes politiques locaux et le secteur privé. Les compagnies d'opéra, dont la plupart perçoivent de généreuses donations du gouvernement central, semblent partager deux inquiétudes importantes. Premièrement, la dépendance directe de leurs subventions de décisions au niveau régional et/ou local les placerait dans un contexte politique paroissial. Quelles garanties pourraient-elles obtenir que la valeur de leur soutien financier serait maintenue au cours des prochaines années même si d'autres priorités politiques existent au niveau local ? Deuxièmement, étant donné le sentiment qui règne quant à la distribution actuellement inéquitable des aides accordées par le FUS, l'octroi de subventions pourrait simplement signifier l'institutionnalisation d'une situation inéquitable et lui ôter tous les moyens de la voir s'améliorer ou corriger.

c) **Quelques suggestions**

4.4.6 Les experts ont conclu que la centralisation excessive de la politique culturelle a donné naissance à des difficultés politiques et fonctionnelles. Un degré de décentralisation - aux régions et aux villes, et aux institutions culturelles - clarifierait le système confus actuellement en place, améliorerait la gestion et la rentabilité, et permettrait la définition d'un rôle propre pour le gouvernement central. Cette démarche pourrait certainement s'appliquer à la majorité des musées actuellement classés par le département du patrimoine culturel comme "nationaux" et à des unités territoriales du Ministère de manière à promouvoir la responsabilité, aiguïser la pratique et relever l'éthique en permettant aux professionnels de fixer et d'atteindre des buts qui soient réellement accessibles pour leurs régions, et valables aux yeux du contribuable local.

4.4.7 Système de classification

Sans vouloir dénigrer l'obligation constitutionnelle de protéger le patrimoine, il est indispensable qu'il existe un système de valeur qui classe les monuments et les bâtiments pour réduire la charge de travail à des proportions gérables, sur lesquelles les ressources disponibles peuvent avoir un impact. Les biens importants du Ministère du Patrimoine culturel ne peuvent être gérés efficacement ou exploités au mieux de la manière dont celui-ci fonctionne actuellement. Si cette décentralisation des responsabilités s'accompagnait de l'établissement de comités de coordination locaux sur base régionale, on imposerait une obligation aux régions et aux principales municipalités de fournir des stratégies communes leur permettant de s'adresser au gouvernement central (quelle que soit leur situation politique) par une voie unique. Ceci à son tour produirait bien plus de cohérence dans l'offre aux niveaux local et régional, et serait également bien plus susceptible d'attirer l'attention et l'aide du secteur privé dans la région. L'identité culturelle des régions serait reconstruite à partir du bas, et leur permettrait de réaliser quelques revenus du tourisme.

4.4.8 Changer les attitudes et les rendre positives

Un certain nombre de commentaires qui nous ont été transmis indiquaient que le fait qu'une bibliothèque ou une galerie n'était jamais utilisée n'entraînait guère de différence quant aux subventions dont elles bénéficiaient, ou encore que le moyen le plus sûr de protéger une collection du musée était d'en exclure le public. Ces attitudes sont défaitistes et insupportables, en particulier si l'on considère que c'est précisément l'argent du public

qui est concerné. La préférence des autorités locales - que le rapport national rapporte - d'ouvrir les musées au public et de voir quels sont les moyens appropriés d'accroître leurs revenus, est bien plus dans la ligne des réalités financières de notre époque. Nous avons constaté un manque de compréhension de la part du Ministère en ce qui concerne les réformes de la gestion des finances, qui sont pourtant d'une importance vitale pour améliorer la performance. La gestion indépendante ou, au moins, la centralisation des coûts, le contrôle des dépenses et l'évaluation des résultats semblent nécessaires pour restaurer le sens des responsabilités et pour créer les encouragements susceptibles d'améliorer les performances. Il existe déjà quelques exemples de bonne pratique ; citons, notamment des initiatives comme la liberté considérable accordée aux Uffizi au cours des dernières années, ou encore les partenariats de développement à Venise qui mettent le public en tête de leurs préoccupations.

4.4.9 But de la planification territoriale

La plupart des institutions des arts du spectacle regardent déjà dans deux directions : nationale et locale. L'une de ces sources fournit une forte proportion de subsides, l'autre le public. Structurellement, il y a un dialogue insuffisant et un manque de compréhension entre la méthodologie des subventions au niveau national et les autorités locales, qui sont obligées de fournir d'autres soutiens. On rencontre un immense scepticisme en ce qui concerne le système des subventions et le rôle réel des comités consultatifs. (La composition de ces comités a récemment été totalement modifiée par le Parlement.) Si les cibles de la planification et du développement étaient plus claires et plus locales, les résultats et les encouragements seraient probablement plus efficaces, et, à l'instar de ce qui se passe déjà dans certaines autres régions, les tournées et les activités éducatives rencontreraient davantage de succès.

4.5 Personnel professionnel : gestion et formation

a) Observations

- 4.5.1 Au cours des dix dernières années, les pays européens se sont trouvés confrontés au défi de préserver et de développer une politique culturelle en dépit de l'accroissement de la pression sur les dépenses publiques. La tendance générale démontre que les dépenses du secteur privé et local ont accru leur participation à la facture totale tandis que la proportion du gouvernement central s'est réduite. Les institutions culturelles se sont vu obligées d'augmenter leurs revenus grâce à des activités commerciales. Bien que le fait de se reposer davantage sur la nécessité de réaliser des gains pour équilibrer les budgets peut amener des contraintes liées aux risques pris sur le plan artistique, de nombreuses organisations ont, en dépit de leurs craintes initiales, découvert que ce défi apporte dynamisme et vigueur. Le Teatro Regio de Turin en est un excellent exemple et on ne peut qu'espérer que le renversement de situation opéré, et que le point final mais à son déclin par une gestion dynamique apportera des encouragements ailleurs. Les musées et les galeries qui ont obtenu l'autorisation d'exercer un contrôle accru sur leur propre destinée deviennent de plus en plus confiants.

Une partie de la solution à la crise actuelle au sein du secteur culturel réside, comme les experts l'ont déjà montré, dans une plus grande autonomie au sein des institutions culturelles. Mais l'autonomie ne peut offrir les améliorations désirées que si elle s'accompagne d'une gestion compétente. Les tendances à centraliser la bureaucratie

résistent à l'octroi d'une plus grande autonomie, à moins qu'un personnel suffisamment formé occupe le terrain de telle manière que le problème reste autarcique. De plus petites unités et le recentrage des coûts par eux-mêmes génèrent la nécessité absolue de gérer en se fixant des objectifs, de clarifier le court et le long termes, et d'échanger des théories en matière de pratique.

4.5.2 Gestion constante de "crise"

Les experts se sont rendu compte dès les premiers entretiens que les systèmes centralisés italiens sont réellement responsables de la création de bon nombre des crises ambiguës. Pour de nombreuses personnes qui sont enfermées dans ce système, les solutions évidentes à leurs problèmes semblent être d'ordre soit légal, soit financier - ou les deux. A notre avis, cette réaction est très souvent le prétexte d'une gestion mal conçue, qui se manifeste par un contrôle des coûts sans rigueur, une attitude défaitiste vis-à-vis de l'auto-assistance, un sentiment de démotivation, et un certain manque de volonté d'endosser les responsabilités. Une partie considérable des augmentations en termes réels des ressources ont été réalisées par le département du patrimoine culturel au cours des années, mais il semble qu'une grande part du rendement qui aurait pu être réalisé a été perdue par le manque de contrôle du personnel, et de gestion, et sans aucune perception publique des améliorations du service. Les experts concluent que cette importante question doit trouver une solution avant que le gouvernement ou les contribuables s'engagent à supporter une augmentation des subventions des ressources.

En ce qui concerne les domaines politiques auxquels nous nous sommes particulièrement attachés, nous avons découvert un certain nombre de problèmes communs. Les différences d'impact entre les arts du spectacle et le patrimoine sont en majeure partie une question d'échelle - ce qui renforce davantage la question de l'autonomie. Le fait est qu'en Italie, il existe d'excellents exemples d'organisations qui ont trouvé un moyen de sortir d'un pétrin dont d'aucuns semblaient croire qu'il n'existait aucune issue possible.

Nous avons déjà fait référence au malentendu sur la manière d'appliquer les talents commerciaux à la gestion culturelle. Ce qui manque actuellement est la compréhension de la nécessité d'acquérir un certain nombre de ces techniques de manière à améliorer les résultats et le rendement - toutefois sans but lucratif. Les talents de planification peuvent s'appliquer à des programmes à court terme tandis que les tâches à plus long terme, dont l'exploitation rentable d'un musée, appellent une approche totalement différente.

4.5.3 Questions de personnel

L'archaïsme des méthodes de gestion du personnel demeure un sérieux inconvénient au ministère du Patrimoine culturel lorsqu'il s'agit de traiter les problèmes réels qu'il rencontre. D'une part, nous avons rencontré des réactions teintées d'un humour anecdotique et grinçant employé comme mécanisme de survie, et d'autre part, une preuve évidente du décalage entre les besoins locaux et l'établissement approuvé et le nombre réel de personnel en poste. Dans certaines régions du Nord - où le coût de la vie est plus élevé et par conséquent cette perspective moins attractive - les taux de vacances étaient extrêmement élevés. Dans le Sud, le personnel de certains établissements représentait jusqu'à 130 % ou même 140 % du personnel nécessaire.

	<u>Nord</u>	<u>Centre</u>	<u>Sud</u>	
Employés à temps plein	4.438	10.070	10.062	Total 24.570

Sur ce total, le Latium compte 6.557 personnes et la Campanie 4.544 contre 425 seulement en Ligurie, 530 en Ombrie et 921 en Vénétie. Bien que le personnel du département se soit accru de 300 % depuis qu'il a été fondé, des mesures désespérées ont dû être adoptées au cours de l'été 1992 lorsque les gardiens de musée ont dû être envoyés par autocar du Sud jusqu'à Florence et vers d'autres importantes attractions touristiques du Centre et du Nord de manière à permettre aux musées d'ouvrir au public, pendant des heures raisonnables.

Dans la région autonome de Sicile, on nous a raconté qu'il existe au moins 15.000 emplois dans le domaine culturel et à des rémunérations beaucoup plus attractives que dans la péninsule italienne. Les treize musées régionaux désignés sur l'île devaient recevoir, en vertu d'une loi spécifique, un nombre égal de gardiens, quelle que soit la dimension ou l'importance dudit musée. Les réglementations des bibliothèques de musée ont entraîné des irrégularités similaires. La maison de Pirandello à Agrigente n'emploie pas moins de 26 assistants bibliothécaires (sur 110 personnes pour gérer une seule maison !) ; à Palerme, le Palazzo Abatellis occupe dix personnes - pour s'occuper de 300 livres - tandis que l'importante collection archéologique qui compte plus de 40.000 volumes emploie le même nombre de personnes. Cette situation extraordinaire est sanctionnée légalement, et toutes les suggestions de rationalisation immédiate butent sur les réseaux politiques et sur une opposition syndicale farouche. La responsabilité du personnel n'appartient pas à la *soprintendenza* régionale, mais elle est traitée comme une question politico-sociale quelque part ailleurs. Par conséquent, le département du patrimoine n'exerce aucun contrôle réel sur les rémunérations, et nos demandes ont révélé qu'il ne possède que 0,4 % de personnel d'administration qualifié. Il est essentiel d'introduire des modifications légales pour changer la situation de la gestion, manifestement indéfendable.

4.5.4 Rôles multiples des *soprintendenti*

En ce qui concerne les *soprintendenze*, leurs directeurs souffrent des effets cumulatifs du manque d'opportunité depuis 1974, lorsque le Ministère a été créé. Le fait que les individus sélectionnés n'ont pas été désignés pour leurs capacités de gestion, pourrait parfaitement se justifier, pour autant que cet aspect ait été couvert de manière pragmatique au sein de chaque unité. Ceux qui espéraient que cette compétence allait être fournie au niveau national par un office central de Rome ont fait un calcul parfaitement erroné. A l'heure actuelle, les différents *soprintendenti* ne jouissent que d'une indépendance remarquablement peu importante, sont tenus légalement et sont constamment obligés de se reporter à l'Office central de Rome pour prendre leurs décisions. Leurs mains sont liées par (a) la bureaucratie légale, fiscale et pénale, et (b) la bureaucratie centralisée. Comme si les contraintes de ce modèle n'étaient pas suffisantes, on considère qu'ils doivent réunir une série de compétences extrêmement diversifiées :

- ♦ inspecteur territorial (comme préfet de *tutela*) ;
- ♦ suprema technique/scientifique ;
- ♦ archéologue ou historien de l'art ;
- ♦ directeur général (occupant jusqu'à 6.500 personnes) ;
- ♦ entrepreneur et expert en relations publiques.

Il semble qu'il n'y ait quasi aucune formation en cours de carrière en matière de techniques de gestion ou d'entreprise, qui par ailleurs exigent une certaine liberté d'action, mais qui seraient minées par les autres rôles, mieux considérés par les organes centraux.

La formation d'une équipe est un véritable casse-tête chinois lorsque les désignations importantes sont hautement influencées par des facteurs externes. Nous avons découvert des conséquences similaires dans les conservatoires de musique, où le Ministère de l'Éducation a des habitudes aussi anti-productives que celles du Ministère du Patrimoine culturel. Il n'y a rien d'étonnant, dès lors, de découvrir une certaine réticence des individus à accepter des responsabilités ou à exercer complètement les pouvoirs qui leur incombent. Le travail des *soprintendenti*, professionnellement isolés, parfois en désaccord avec les autorités locales sur le territoire desquels ils opèrent, se voient aujourd'hui obligés de démontrer au public, dans le sens large du terme, que leur rôle, quoique mésestimé, est aussi important pour la société que pour l'économie. La région de Sicile a vraisemblablement fait le bon choix en matière d'organisation en optant pour un modèle différent - un directeur général unique est entouré d'une équipe d'experts qui s'occupent de leurs spécialités respectives. Assez ironiquement, ce modèle a été abandonné après que l'on ait conclu que le manque de formation au sein du système signifie qu'il est impossible de recruter qui que ce soit qui ne correspondait que de loin à la spécification désirée.

4.5.5 Faire correspondre les tâches aux compétences

En dépit du développement du ministère du Patrimoine culturel au cours des vingt années écoulées, on n'a pas saisi la balle au bond pour faire correspondre les besoins professionnels aux capacités existantes ou à une formation spécifique. Trois exemples que les experts ont constatés illustrent cet état de choses.

1. L'Institut central de la restauration, par les liens qu'il entretient avec des sponsors du secteur privé, le gouvernement local et des individus privés (ainsi qu'un budget "normal" construit par le biais de lois "spéciales") a la mission de traiter des arrangements financiers relativement complexes. Cependant, il ne dispose en ses murs ni de l'expérience financière nécessaire, ni de l'autorisation de traiter directement avec le Trésor, puisqu'il doit acheminer toutes les demandes vers le Ministère "parent" de Rome.
2. L'unité spéciale créée suite au tremblement de terre de Campanie et de Basilicata avait pour objectif d'étudier l'impact économique pour renforcer son travail et, pendant un moment, s'assurer l'aide de deux économistes seulement, pour tout le département. Bien que cette idée soit excellente, personne d'autre n'était capable de simuler cet exemple d'une autre manière que sur une base partielle ou spécifique. L'une des conclusions a consisté à décider d'améliorer la qualité de la gestion du musée. A cette fin, un archéologue professionnel, faisant partie du cadre existant, a été envoyé en France pendant un an pour étudier les méthodes françaises.
3. De brèves sessions de formation sur la gestion des musées ont été organisées par des consultants, sur la base de l'expérience internationale. En dépit d'un très grand intérêt (plus de 60 demandes), les musées, où les directeurs soit ne pouvaient quitter leur base même pour trois jours, ou encore étaient incapables de désigner un autre membre du personnel qu'il aurait été approprié d'envoyer, n'ont pas jugé bon de répondre à l'appel.

La formation spécialisée en gestion au sein du secteur culturel est également un problème pour les autorités locales. La formation offerte à un curateur de galerie d'art, nous a-t-on dit dans une grande ville, pourrait être exactement la même que celle qui est proposée au directeur des cimetières locaux. Globalement, les universités estiment que les musées

sont des aides pédagogiques, et n'ont guère de considération pour les développements modernes de la muséologie ou pour toute nécessité de gérer des collections ou de les ouvrir à un plus large public pour son plaisir ou son édification. De ce fait, certaines collections scientifiques de valeur passent pour s'être détériorées.

Les louables tentatives effectuées par les récents gouvernements pour insuffler une plus grande ouverture d'esprit quant à l'auto-assistance des musées ont généralement échoué sur une opposition toute prévisible. Dans une certaine mesure, nous pensons que cela peut être dû à la mauvaise compréhension de certaines personnes qui pensent qu'on leur demande de trahir les motifs pour lesquels ils se sont embarqués dans une carrière pas toujours bien rémunérée. Une formation correctement organisée et appropriée pourrait en fait apporter de considérables avantages. Si le secteur se voyait accorder davantage de responsabilités, nous sommes certains que de nombreux sites et musées commenceraient à donner d'excellents exemples comme le font certaines institutions des arts du spectacle qui ont répondu à la crise financière et artistique de manière positive en :

- ♦ contrôlant les coûts ;
- ♦ favorisant les niveaux de responsabilité du personnel ;
- ♦ résolvant les vieux problèmes de personnel ;
- ♦ s'adressant avec succès à de nouveaux publics.

b) Besoins

4.5.6 Dans le domaine du patrimoine, les obstacles semblent s'accumuler à tel point contre les individus qu'il y a un besoin urgent de susciter la confiance de tous dans le fait que l'accroissement des responsabilités est à la fois possible et hautement désirable. Il est très important que l'on communique intelligemment le message qui indique à quel point la tendance européenne générale à l'accroissement de l'auto-rentabilité et à la responsabilité envers les contribuables est inévitable et dynamisante. L'attitude des fonctionnaires du département qui font obstacle aux démarches progressistes (comme les points de vente et le remboursement d'une partie des revenus des billets d'entrée, pour servir de stimulant aux différents musées) doit être prise à la racine. Il faut résoudre le problème de l'attitude du secteur public vis-à-vis de sa propre main-d'oeuvre - et la création d'une certaine motivation positive fournirait un point de départ intéressant. Au sommet, cette démarche implique qu'il faut offrir aux *soprintendenti* davantage de liberté d'action et à la base, qu'il faut commencer par rationaliser un certain nombre d'abus extraordinaires du système, auxquels on a trouvé des excuses pendant trop longtemps.

Les experts n'ont cessé de s'étonner de l'attitude générale adoptée à l'égard du droit du public de partager le patrimoine qu'il contribue à préserver en payant ses impôts. Tout en devenant plus efficace, la bureaucratie a également un certain nombre de leçons à recevoir en matière de responsabilité et d'utilisation des énergies et des talents de ses propres professionnels. On ne peut espérer que cela se fera sans peine, mais il faut que cela commence rapidement avant que d'autres dégâts soient commis.

Un certain nombre de personnages importants du service du patrimoine éprouvent, c'est compréhensible, quelque appréhension sur le potentiel de rupture d'un système auquel ils aimeraient continuer à croire, s'il n'avait autant de défauts manifestes. Les valeurs intrinsèques qui ont, à l'origine, motivé leur engagement sont toujours intactes même si leur expérience a sérieusement entamé leur loyauté. Le principe d'un certain degré d'autonomie territoriale semble être largement accepté, à la condition cependant que les

directives de la réforme s'appliquent de manière homogène dans toute l'Italie, mais que certaines régions soient cependant gérées de la manière la plus appropriée (c'est-à-dire dans le respect des différences fondamentales régionales). Cette évolution pourrait permettre d'améliorer grandement la gestion dans les domaines suivants :

- ◆ le territoire - une zone possédant ses propres spécificités ;
- ◆ les sites et les musées - en respectant les identités individuelles.

4.5.7 Gestion de la restauration

A un niveau plus technique, nous avons pris conscience des difficultés pour le secteur que créent les règles générales d'acquisition ou d'exploitation de contrats qui, même si elles existent pour d'excellentes et incontestables raisons, sont inappropriées et inefficaces pour les projets de restauration. L'Italie jouit d'une triste réputation en matière de gestion du calendrier de ses opérations de restauration, entraînant des fermetures prolongées, sans raison valable, de sites importants et de bâtiments, même si les résultats, après achèvement, constituent souvent des normes d'excellence. La Galerie municipale d'art moderne de Turin (qui a récemment réouvert ses portes de manière splendide), le Théâtre Massimo de Palerme (toujours fermé après plus de 20 ans) et la Villa Borghese de Rome n'en sont que trois exemples typiques. Le fait que cette dernière est fermée à ce jour depuis une période plus de trois fois plus longue que le temps qu'il a fallu aux Français pour concevoir, convertir, meubler et ouvrir le Musée d'Orsay de Paris ne constitue pas un objet de fierté pour les Italiens. Bon nombre de ces situations sont la conséquence directe d'une mauvaise gestion. Même le programme *giacimenti culturali*, dont la valeur potentielle est incontestable, a trébuché sur le premier obstacle, suite à une mauvaise définition et une spécification incomplète.

c) Quelques suggestions

4.5.8 Le ministère du Patrimoine culturel possède deux richesses considérables : le patrimoine unique de l'Italie et un personnel exceptionnel et dévoué. Cependant, il traite ce dernier sans égard, quoique sans mauvaise intention. Ces deux richesses sont mutuellement interdépendantes et il est urgent de prendre des mesures pour que la situation reprenne un équilibre susceptible de satisfaire les aspirations, en fonction des ressources disponibles. L'amélioration de la gestion et de la motivation du personnel, soutenue par une formation appropriée et pratique, sont les clefs du progrès.

Nous suggérons quelques points d'action.

1. Fixer des objectifs. La gestion par objectifs est efficace. Pour le moment, le manque de direction claire du secteur du patrimoine laisse supposer que le niveau est bas. Cela ne rend pas justice aux résultats aussi nombreux qu'importants, obtenus en dépit des obstacles. Par-dessus tout, il est nécessaire d'établir des cibles réalistes pour créer un sentiment de confiance.
2. Définir des missions. Il peut sembler indiscret de poser des questions précises sur la raison d'exister d'un musée en particulier, ou du réel motif de l'acquisition d'un autre palazzo ou s'il y a une chance qu'il puisse être réutilisé dans moins de 50 ans. Toutefois, cette lucidité de l'analyse peut être utile à définir ce qui est nécessaire et possible à gérer ou ce qui est simplement souhaitable et commode pour soi-même.

3. Formation en institut. Le personnel est supposé effectuer un certain nombre de fonctions pour lesquelles il n'a pas été formé ni recruté. Il est extrêmement urgent de proposer des sessions de cours de formation pratique à la gestion, de manière à améliorer le rendement et les performances et de supprimer toute appréhension inutile du système.
4. Fournir des encouragements. Les petites unités de gestion seront les creusets d'un sens moral accru et d'une volonté de réalisation en dépit des difficultés initiales. Une partie de ce processus consiste à permettre aux employés de voir le bénéfice de leurs propres entreprises comme étant le résultat de leurs propres performances.
5. Résoudre les problèmes de l'emploi. Il n'y a aucune chance que ces derniers disparaissent ou se résolvent d'eux mêmes. En Italie, on connaît d'autres secteurs qui ont montré l'exemple de la reconversion, par une canalisation plus productive des énergies.
6. Travailler au changement des réglementations. Une grande part de la frustration et de la charge technique qui pèsent sur le secteur dérive de contraintes inappropriées. En matière de restauration, par exemple, on devrait disposer de listes de spécialistes et d'entreprises. Il faut simplifier la procédure. Actuellement, les réglementations en vigueur pour les acquisitions sont les mêmes que pour les digues ou les routes nationales.
7. Limiter les nouveaux projets. Il faut résister à la tentation de s'embarquer dans de nouveaux projets à grande échelle s'il n'est que peu probable que l'on puisse les achever ou les financer dans un futur relativement proche.
8. Mettre en valeur les compétences commerciales. Les autorités locales (comme à Turin) ont établi des cycles réguliers de réunions avec le secteur privé pour coordonner des programmes de restauration et des activités de restauration. Dans ce cadre, il pourrait être intéressant de suivre l'exemple du programme britannique "Business in the Arts" et de s'inspirer des compétences commerciales et de gestion au profit du secteur culturel.

Selon les experts, il y a un besoin urgent pour les principaux départements gouvernementaux concernés et pour leurs agents de se concentrer à apporter des méthodes de gestion mises à jour et, en particulier de souligner quatre aspects importants :

- a) approche souple et créative visant à obtenir et utiliser les ressources ;
- b) efficacité de fonctionnement ;
- c) améliorer l'utilisation et la motivation du personnel ;
- d) efficacité en matière de politique d'offre.

La réforme n'a quelques chances de succès que si elle peut obtenir le soutien des contribuables et si ceux-ci sont cooptés dans le système de contrôle des dépenses et peuvent ainsi voir les avantages apportés par les changements. Si elle choisit d'ignorer le défi de gestion, la bureaucratie se trouvera de plus en plus attaquée et marginalisée dans la plupart des préoccupations publiques.

4.6 Expansion de la coopération entre les secteurs public, privé et bénévole

a) **Observations**

4.6.1 Par rapport aux normes européennes, l'importance des investissements financiers privés dans le secteur culturel en Italie est relativement impressionnante. Les années 1980 semblent avoir été, dans ce domaine, une période de croissance bien que nous n'ayons pu découvrir aucune étude spécifique ou administrative à ce sujet. Quoique l'on ne dispose d'aucune donnée précise sur le financement privé du secteur public en Italie, le Conseil de l'Europe a estimé ce chiffre pour 1986 à 530 millions d'écus, l'équivalent d'environ 660 milliards de lires, montant le plus élevé de tous les pays d'Europe. Des évaluations plus réalistes pour la même année indiquent un chiffre d'environ 200 milliards de lires. D'autres estimations sont encore moins élevées : elles calculent le chiffre à 130 milliards de lires en 1985. Deux caractéristiques valent d'être notées. Premièrement, les donations concernées semblent ne provenir exclusivement que de sociétés importantes (grandes banques, compagnies d'assurances, fondations établies par l'industrie, etc.). Deuxièmement, l'aide accordée au secteur culturel se concentre de manière importante sur la restauration de bâtiments historiques, d'objets jouissant d'une certaine renommée (par exemple une sculpture), ou des expositions de grande valeur artistique.

Le rapport national indique trois grands domaines de profits pour les sociétés, découlant de leur parrainage culturel :

1. retombées liées aux donations charitables (bénéfice public) ;
2. publicité et promotion de la raison sociale ;
3. avantages fiscaux particuliers.

Il existe trois catégories distinctes d'assistance financière "privée" potentielle :

- a) un parrainage par une société (pour les sociétés qui en attendent un "retour" tangible) ;
- b) fondations établies par des sociétés commerciales (par exemple banques qui sont légalement obligées de consacrer une proportion de leurs profits annuels à des causes charitables ou autres, définies par la loi) ;
- c) organisations sans but lucratif (associations de bénévoles légalement établies pour réaliser des objectifs particuliers, souvent dans le domaine culturel).

4.6.2 Un succès mitigé

Une loi spécifique de 1982, qui n'établissait au début aucune limite financière supérieure restrictive, offrait un certain nombre d'avantages fiscaux aux sociétés qui payaient ou apportaient des contributions importantes à des programmes de restauration, des expositions ou des recherches (en général liés à une restauration). Toutefois, après avoir constaté que le nombre de sponsors n'avait pas crû de manière suffisamment importante (c'est-à-dire que les sommes impressionnantes continuaient à provenir d'un groupe relativement peu important de sociétés de grande dimension), une autre législation a été

votée en 1989. Celle-ci avait pour but de canaliser la manière dont les avantages fiscaux pouvaient être réclamés.

Suite à l'introduction de la loi Amato, à laquelle nous avons fait référence plus haut, une préoccupation particulière apparut. La privatisation d'anciennes banques "publiques" aurait pu entraîner une réduction de 50 % de la plus importante source de revenus du secteur culturel. Ces banques, qui étaient précédemment obligées par la loi de rétrocéder leurs profits à des fondations charitables, attendent toujours les critères révisés qui ont été pris en considération par le gouvernement pendant une période relativement importante. La circulaire Dini de novembre 1994 exige que chaque fondation sélectionne son domaine particulier d'intérêt, ce qui pourrait réduire davantage la subvention pour la culture.

Le nombre limité d'études disponibles sur le parrainage culturel en Italie souligne l'étendue dans laquelle les sociétés préfèrent gérer leurs programmes directement. La seule exception est constituée par les banques, dont la plupart, pour des motifs statutaires, doivent déboursier une proportion fixe de leurs profits annuels pour des causes charitables, y compris les institutions culturelles. Dans le Nord industriel, il semble qu'il y ait un intérêt assez peu important à établir des associations pour un parrainage culturel comme l'ABSA en Grande-Bretagne, et l'ADMICAL en France. Comme ailleurs en Europe, il est évident que la motivation des sponsors commerciaux est d'abord l'amélioration de l'image de marque de la société. Néanmoins, il n'y a guère de preuve de l'évaluation empirique des résultats du parrainage par les sociétés privées. On nous a informés que la complexité de la déductibilité fiscale octroyée a pour effet que certaines des sociétés sponsors choisissent de soutenir des organisations culturelles en utilisant leurs budgets de publicité ou de promotion.

Il est possible qu'il y ait un lien entre le degré de civisme et l'ancienneté des entreprises établies dans le Nord (Piémont, Lombardie, Ligurie et Emilie-Romagne, par exemple) et que ce lien constitue un avantage naturel, tandis que l'influence considérable qu'exercent dans le Sud les traditions de l'autocratie temporelle et ecclésiastique constitue encore toujours un problème "culturel", totalement distinct de la question fiscale et des encouragements proposés. Il est surprenant, par exemple, de découvrir qu'un programme coordonné, soutenu par les autorités locales, qui organise des itinéraires culturels arabo-normands, en vue de soulager le nombre limité de sites dangereusement surexploités dans le Sud, n'a attiré aucun intérêt de la part du secteur privé.

4.6.3 Obstacles à la croissance des parrainage

D'après ce que les experts ont vu et entendu, il semblerait que les mesures fiscales n'ont pas encouragé une croissance importante du parrainage parmi les petites ou moyennes entreprises, même dans le Nord, bien qu'une loi de 1987 ait eu quelques effets spécifiques. Les arts du spectacle n'ont pas davantage profité de bénéfices du parrainage dans la même mesure que dans les pays européens comparables. Nous avons, toutefois, vu le total de 1992 : il semble que cette proportion pourrait représenter près d'un tiers du total national. En ce qui concerne les projets de restauration, il semble que l'un des principaux obstacles réside, une fois de plus, dans la complexité des procédures bureaucratiques, tant au niveau du processus de conservation qu'au niveau de la procédure financière, qui décourage les bienfaiteurs potentiels. Les autorisations doivent émaner du Ministère du Patrimoine culturel, les inspections et les autorisations doivent être rédigées par la *soprintendenza* locale, le Ministère des Finances exige d'obtenir certains détails, etc. Plus l'avantage fiscal est important pour la société, plus la méthode de

l'obtenir sous-entend des démarches bureaucratiques et des délais extrêmement laborieux, la véritable antithèse de la manière dont le secteur privé fonctionne.

Les organisations de promotion culturelle (comme l'AICER en Emilie-Romagne) et les fondations comme *Napoli 99* tentent autant que possible d'obtenir des sponsors qu'ils paient directement les factures, soulageant de la sorte sensiblement les tâches qui leur incombent à traiter avec la bureaucratie gouvernementale et également leur permettant d'éviter légalement tout besoin de payer la TVA deux fois sur ce qui est à la base une seule transaction.

4.6.4 Situation du secteur privé

Le fait que la plupart des sponsors souhaitent naturellement être associés à des projets de très grande échelle, constitue une difficulté supplémentaire. Cette situation fournit à Rome et à une poignée des plus grandes villes un immense avantage sur le reste de l'Italie. Or, la plupart des bâtiments et monuments susceptibles de délabrement sont les moins connus, et pourraient constituer pour les petites sociétés locales une manière d'exercer un impact significatif si les procédures leur étaient facilitées. L'expansion du parrainage parmi les petites et moyennes entreprises (PME) est l'un des objectifs actuels tant de l'Union européenne que du Conseil de l'Europe. Les initiatives dont nous avons eu vent à Turin pour réunir le secteur privé avec les autorités publiques compétentes sur une base relativement régulière sont une manière intelligente de tenter d'injecter une certaine logique et une certaine méthode dans cette procédure.

Les planifications dans le temps des secteurs privé et public peuvent être extrêmement différentes et il est important que les stratégies conjointes soient suffisamment flexibles pour satisfaire toutes les parties. Bien sûr, le secteur privé exprime également une autre préoccupation : les institutions culturelles de leur ville ou de leur région se portent bien et sont ouvertes au public simplement dans le but d'exercer des activités commerciales, qui n'ont rien à voir avec une préoccupation plus générale de civisme ou de qualité de vie de leur main-d'oeuvre. Les fonctionnaires régionaux que nous avons rencontrés en Emilie-Romagne préféraient considérer le parrainage des sociétés comme un investissement constructif de l'avenir de la région plutôt que comme un "marché" de nature opportuniste. Nous avons noté que l'engagement à moyen terme de la Fondation San Paolo (*Compagnia di San Paolo*) de Turin a constitué un facteur essentiel du maintien de l'orchestre symphonique de la RAI à Turin.

4.6.5 Fondations "sans but lucratif"

Les experts ont également été impressionnés par les efforts fournis par des fondations (non lucratives) rassemblant des bénévoles locaux comme *Napoli 99* et *Salvare Palermo* basées sur le même modèle. Ce type d'organisations, qui poursuivent un double but de restauration du civisme par des programmes d'édification et d'éducation du public, se sont ralliées aux paradigmes de l'Europe du Nord qui plaident en faveur d'une plus grande transparence et d'une limitation au maximum des relations financières avec la bureaucratie du secteur public.

Les efforts de ces organisations pour soutenir les élus locaux et les professionnels compétents dans le domaine pour promouvoir les questions de patrimoine et les mettre en tête de l'ordre du jour politique ne peuvent être surestimés. *Napoli 99* a obtenu, pour l'organisation d'un week-end "Porte Aperte" de deux jours le parrainage notamment d'Alitalia - qui vient en aide, en proposant de brefs séjours, à l'économie de la ville au

sens large. Cette opération lui permet également de préserver sa propre réputation en sélectionnant soigneusement les sponsors commerciaux avec lesquels elle veut travailler.

4.6.6 La réglementation reste trop complexe

Il est incontestable qu'une grande part d'énergie est consacrée au patrimoine culturel par les secteurs privé et bénévole, mais il est tout aussi clair que les réglementations et procédures qui l'encouragent demeurent trop complexes. Le potentiel au niveau le plus local est énorme, et il est essentiel de trouver les moyens d'y faire appel de manière plus efficace. On nous a suggéré, à l'Association du patrimoine culturel de Rome, qu'il faut tout passer en revue. Si le système était canalisé, il serait possible de le faire fonctionner à deux niveaux - le premier, dans lequel le sponsor stipule un monument spécifique, assurant un moindre niveau d'avantages fiscaux, et un autre dans lequel les fonctionnaires du patrimoine culturel pourraient suggérer, par le biais de listes de priorités, les travaux nécessaires aux sociétés localisées aux endroits appropriés, et qui assureraient un meilleur taux d'avantages fiscaux. Quoique cette démarche n'affecterait manifestement pas les principaux sponsors (comme la Banco di Roma, qui projette de dépenser 40 milliards de lires pour restaurer le Colisée), elle pourrait cependant encourager de nouveaux candidats sur une base plus locale.

On nous a assurés qu'au cours des cinq dernières années, des petites et moyennes entreprises sont entrées dans le système, et que, de toute façon, les activités de la première génération n'orienteront leurs efforts que vers leur propre succès - c'est-à-dire rapporter de l'argent, ne pas en dépenser, quels que soient les encouragements - ce qui explique la concentration des donateurs parmi les grandes sociétés établies depuis plus longtemps. Une fois de plus, nous avons observé que les efforts se concentrent sur le centre et le Nord du pays. Le mécénat d'entreprise en Sicile semble être un facteur à peine apparent, et il a été particulièrement surprenant pour nous de noter qu'une exposition superbe, et vraisemblablement internationale comme *Federico e la Sicilia* (avec un magnifique catalogue) à Palerme n'a aucun sponsor. Le rapport national déclare que le parrainage en Italie existe à peine "si l'on s'en remet aux modèles imposants du reste de l'Europe". Etant donné la situation de l'Italie, et les acquis très impressionnants au sommet du marché, nous pensons qu'il s'agit d'une question à résoudre rapidement.

A 52 %, la fiscalité des sociétés commerciales est très élevée en Italie, ce qui suggère que les encouragements fiscaux pourraient constituer un moyen utile et efficace d'apporter une nouvelle aide au secteur culturel. Les dégrèvements fiscaux disponibles depuis 1968 pour les fondations culturelles ou scientifiques spécifiques ont clairement été utilisés pour profiter dans les deux sens, et nous avons entendu parler de relations de travail plutôt étroites et constructives avec les autorités publiques au plan local. La *Banco di San Paolo* et la Fondation Agnelli (limitée aux activités de recherche) à Turin, par exemple, ont déployé énormément d'activités pour assurer que leur ville soit perçue comme "plus que simplement une autre Detroit".

b) **Besoins**

4.6.7 L'Italie obtient une excellente note en matière de donations à grande échelle émanant des sociétés qui profitent au domaine culturel. Au cours de discussions avec des organisations culturelles cependant, nous avons découvert des réactions fortement mitigées - allant d'une extrême suspicion à la confusion entre le patronage et le mécénat d'entreprise. Il est clair que le gouvernement continuera à suivre la tendance générale européenne et

jettera un regard de plus en plus intéressé sur un partenariat entre les secteurs privé et public pour réaliser ce qui ne peut plus à présent être réalisé par le secteur public à lui seul. Les experts pensent qu'il existe un grand potentiel d'avantages mutuels, mais le gouvernement doit se décider à expliquer plus largement les possibilités offertes. Une partie de la confusion provient de malentendus entre les trois catégories totalement différentes de l'assistance financière "privée" potentielle. La motivation qui se cache derrière les actions entreprises au sein de ces trois catégories peut également être très différente. En ce qui concerne le parrainage des sociétés et les fondations, de nombreuses organisations artistiques semblent confondre le rôle de sponsor des premières, avec les habitudes de patronage des secondes, entraînant de ce fait des attentes erronées en cours de processus. Le fait de souscrire des accords de mécénat d'entreprise est une affaire sérieuse qu'il ne faut pas entreprendre à la légère. Il ne s'agit certainement pas d'une manière mécanique d'accroître ses revenus. Les organisations artistiques font souvent appel aux sociétés commerciales d'une manière similaire à une "demande de subvention" - ce qui ne peut qu'échouer et révèle une mauvaise compréhension de la nécessité qu'a la société de réaliser et d'être capable de démontrer des bénéfices. En Grande-Bretagne, cette lacune générale a trouvé une solution à l'échelon national grâce à l'ABSA (association nationale de mécénat d'entreprise pour la culture) qui prend en charge, qui publie et qui distribue un manuel reprenant les perspectives des deux parties. Cette démarche a permis de créer une meilleure compréhension dans les deux directions, et a produit un effet secondaire désiré, c'est-à-dire l'introduction de meilleures demandes, qui de ce fait apportent davantage de chances de succès.

4.6.8 Illustration par l'exemple

On a présenté aux experts les résultats de trois études intéressantes sur le mécénat d'entreprise, commandées par l'IRES à Turin et par la région de Lombardie, et effectuées par Fitzcarraldo. Les résultats, qui reposent sur des enquêtes auprès de sociétés privées en Lombardie (en 1993) et au Piémont (en 1992) sont probablement applicables à l'Italie dans son ensemble et ont d'importants messages à adresser au gouvernement. Les résultats pour le Piémont, en comparaison avec la tendance nationale, sont particulièrement frappants :

- ♦ Le mécénat d'entreprise culturel se concentre sur un nombre très limité de projets impliquant d'importantes sommes d'argent. (Neuf actions de mécénat sur tout l'échantillonnage représentaient 46 % du total pour 1991, et seize dont la valeur s'élevait à plus de 500 millions de lire, représentaient 61,4 % des dépenses totales. Ces parrainages se rapportent en réalité à douze organisations distinctes, dont toutes sauf une sont actives dans le domaine de la restauration ou de la musique).
- ♦ Le secteur bancaire et de la finance est responsable de 86,5 % des mises de fond (32 % de l'échantillon). Si l'on exclut le secteur financier, la construction mécanique et le textile, 3 % seulement restent de la somme totale. L'*Instituto Bancario San Paolo* et la *Cassa di Risparmio di Torino* sont, de loin, les plus généreux donateurs représentant 67,6 %.

Cette enquête laisse apparaître quatre caractéristiques très claires :

1. Les institutions financières, répondant à une obligation légale, sont les leaders incontestés.

2. Certains secteurs industriels que l'on pourrait s'attendre à voir représentés sont absents (par exemple les sociétés de services, les sociétés high-tech et d'électronique de consommation, les équipements publics).
3. Les petites et moyennes entreprises (PME) n'exercent qu'un impact insignifiant tant en matière de nombres qu'en matière d'interventions.
4. Le patrimoine s'arroge plus de 65 % de la somme totale, et la musique classique et l'opéra 14 %. La promotion des arts contemporains n'obtient qu'une très basse priorité.

Les conclusions de l'enquête révèlent que les sponsors, tout en acceptant la nécessité de travailler avec les autorités publiques, trouvent leurs procédures de prises de décisions tortueuses et la planification conjointe difficile. D'autre part, la plupart des projets les plus réussis ont profité d'un "courtage" des villes ou des provinces - c'est également ce que nous avons découvert à Rome. Les caractéristiques les plus importantes pour le sponsor étaient la qualité du projet (ou son résultat) et le rapport coût/profit d'un point de vue commercial.

4.6.9 Créer des partenariats

Les experts ont découvert d'excellents exemples d'utilisation de leur influence par les autorités locales pour aider à la création de partenariats dans le cas où le sponsor peut exercer un rôle continu, esquissant ainsi leur "citoyenneté de société" au sein de la localité (par exemple des prêts à intérêts réduits accordés par les banques pour financer une restauration en échange de la concession des restaurants et des ventes pendant la période de remboursement).

Des trusts non lucratifs, en particulier ceux qui s'intéressent aux activités de conservation, ont un rôle de plus en plus important et assez spécifique à jouer. Dans la mesure où ils ont clairement défini leurs objectifs, et dans de nombreux cas, délimité les zones géographiques dont ils désirent s'occuper, ils occupent une position de force pour cibler leurs énergies sur des programmes à grande échelle, et pour démontrer les progrès réalisés de manière très ouverte au public. Leur succès dépend très largement de leur capacité de maîtriser le soutien et l'engagement tant des autorités publiques que du secteur privé. Il ne s'agit pas toujours d'une relation facile ou confortable, puisque l'un des rôles est d'aiguillonner la politique de l'organe politique, dont l'accès indépendant aux médias constitue souvent une menace pour l'amour-propre des autorités locales. Nous pensons que cette formule pourrait constituer un domaine de croissance vital et un creuset de coopération constructive entre le secteur commercial et le secteur public, sans perdre de vue le rôle essentiel de groupe de pression qu'elle doit jouer en critiquant et en publiant la bonne pratique.

c) **Quelques suggestions**

- 4.6.10 L'engagement du secteur commercial dans l'exécution de la politique culturelle, qui ne cesse de s'accroître, semble à la fois désirable et inévitable. Etant donné les importantes pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques, les gouvernements s'adresseront de plus en plus au secteur privé pour leur demander d'agir en "sociétés citoyennes", et de fournir le soutien financier et les compétences nécessaires. Même si la situation historique particulière de l'Italie en matière d'institutions financières a permis de constituer un

dossier particulièrement impressionnant, le gouvernement devra prendre certaines initiatives pour accompagner le progrès qu'il désire encourager au sein du secteur privé dans son ensemble. Ci-dessous, nous proposons quelques points que chacune des parties intéressées à cette collaboration devront mettre à l'ordre du jour.

1. Gouvernement

- 1.1 La législation existante, en dépit des révisions qu'elle a subies, est insuffisamment attractive pour servir d'outil à stimuler la participation du secteur commercial. Pour attirer les PME, dont l'Italie est si riche, il faut envisager des mesures particulières.
- 1.2 La réglementation actuelle concernant le mécénat d'entreprise pour des projets de restauration est trop complexe et bureaucratique. Si ces derniers étaient simplifiés et présentés de manière plus conviviale, ils seraient nettement plus efficaces pour favoriser une expansion.
- 1.3 Une grande part du mécénat d'entreprise s'exerce dans le domaine du patrimoine historique, alors que le seul secteur à en bénéficier réellement parmi les arts du spectacle et les arts contemporains, est celui de la musique et de l'opéra. Une initiative nationale pourrait encourager une plus grande implication des sponsors potentiels dans les domaines négligés.

2. Secteur commercial

- 2.1 Il existe incontestablement un besoin de créer une organisation nationale à plus grande échelle dans le but de faire pression sur le gouvernement central pour que celui-ci simplifie la réglementation et offrent quelques encouragements aux PME et aux sociétés dans les régions moins prospères. Un manuel disponible à tous pourrait s'avérer précieux.
- 2.2 On pourrait prendre des initiatives, calquées sur les exemples de bonne pratique existants pour instituer un lien entre le secteur privé et les autorités locales notamment, portant sur les possibilités de parrainage.
- 2.3 Les organisations culturelles dynamiques sont un élément vital de la qualité de la vie dans les villes, que le secteur privé, employeur se trouvant à la tête de la communauté, sait apprécier à sa juste valeur. La mise à disposition, sur la base d'une consultance gratuite, de compétences de gestion pourrait s'avérer extrêmement intéressante pour la stabilité et le développement des institutions et des compagnies d'art.

3. Secteur culturel

- 3.1 Il est essentiel de mieux apprécier les avantages qu'un sponsor potentiel peut attendre de son parrainage. Les mauvaises interprétations accumulent les atteintes aux bonnes volontés.
- 3.2 Les organisations culturelles nécessitent d'être mieux informées par le secteur privé de manière à mieux cibler leurs propres objectifs en rédigeant dans leurs demandes.

4.7 Participation

a) **Observations**

4.7.1 Dans ses remarques finales, le rapport national attire l'attention sur le riche potentiel qu'offre la situation actuelle en Italie mais concède que d'énormes problèmes techniques menacent le progrès. La possibilité de voir à nouveau les considérations sociales prendre le pas sur la politique culturelle est présentée comme un antidote au monde abstrait des budgets et des statistiques, des lois et des réglementations. La vitalité de toute culture, nous l'avons fait remarquer, provient des actions et des choix de son peuple. Cet état de choses semble de plus en plus reconnu dans les grandes villes, mais il reste au gouvernement central à l'identifier comme l'un des éléments-clefs qui sous-tend la politique culturelle.

Sur le plan constitutionnel, les références spécifiques à la promotion du développement de la culture et le principe de la liberté de l'art, de la science et de leur enseignement établissent une base claire pour la participation publique. De plus, la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies de 1948 définit le droit individuel à la culture et à la participation active à la vie culturelle.

4.7.2 Associations

Le Rapport national ne rend pas pleinement compte du niveau de la participation publique en tant qu'objectif de la politique culturelle, ou même en tant que justification importante. La principale tentative faite pour mesurer une tendance en matière de participation se situe dans le chapitre relatif à la multiplication des "associations culturelles" indépendantes (au nombre d'environ 20.000) qui disposent d'un statut légal spécifique liant certains avantages fiscaux à l'adhésion.

Ces associations se divisent en deux grandes catégories : les instituts de formation et/ou de recherche historique (comme par exemple l'*Accademia di Santa Cecilia*) - dont la plupart ont évolué jusqu'à devenir dépendantes des subventions gouvernementales - et un plus grand nombre de nouvelles organisations qui font la promotion d'activités culturelles dans des domaines d'intérêt définis, souvent limités à une ville. "L'interaction avec d'autres parties" est décrite comme très limitée. La plupart de ces associations sont actives dans le domaine du patrimoine et de la conservation (par exemple *Italia Nostra*, *Napoli 99* et *Salvare Palermo*). En Sicile, on a cité aux experts des associations de promotion des arts du spectacle qui, coupables de *clientelismo*, ne sont plus considérées par les autorités locales comme des structures appropriées de prestation de services.

4.7.3 Accès

Même si on se limite à une vue très restrictive de la participation en tant que soutien public (par le biais de billets d'entrée ou d'utilisation de la bibliothèque publique) aux activités culturelles, la division des compétences et le manque de données fiables ne permettent pas de tirer des conclusions basées, par exemple, sur une proportion par 1.000 habitants. Bien que l'on puisse sans conteste considérer l'égalité d'accès à l'offre culturelle comme une intention politique salubre du gouvernement, les experts ont constaté à plusieurs reprises que dès la première étincelle d'un conflit quelconque entre la *tutela* et l'accès au public, c'est le public qui est invariablement perdant. Les attitudes rencontrées au niveau des autorités locales étaient plus ouvertes et plus accommodantes.

4.7.4 Participation active

En dehors des discussions que nous avons menées dans les grandes villes (Turin, Bologne, Naples, Catane, Palerme), peu de nos informateurs ont exprimé leur préoccupation d'instaurer la participation culturelle active du public comme objectif politique prioritaire, par opposition à la consommation passive. Les musées nationaux et les galeries ne font guère d'effort pour se faire connaître et attirer le public, elles ne sont sanctionnées par aucun désavantage financier pour cette inactivité. Le Ministère du Patrimoine culturel ne considère pas l'éducation comme un problème national et ne profite pas de sa position avantageuse pour organiser un partenariat avec le Ministère de l'Éducation publique. Un musée national sur trois offre des visites guidées gratuites aux écoles de leurs régions à leur propre initiative, mais même dans ce cas, ces visites revêtent un caractère didactique fort traditionnel. La profusion de pratiques visant à stimuler l'intérêt dans et autour des musées liés aux sites archéologiques, existant ailleurs en Europe, pourrait servir d'exemple pour la situation italienne. Le fait de communiquer aux enfants en âge de le comprendre les raisons de respecter le patrimoine national devrait revêtir une bien plus haute priorité dans la panoplie d'armes du Ministère. Il est clair que l'on ne peut accorder un accès public sans *tutela*, mais à moins de trouver un meilleur équilibre entre les deux, certains domaines pourraient finir par se retrouver démunis de l'un et de l'autre.

4.7.5 Education - le besoin de coopération

Le rapport national fait référence au travail en cours dans certaines *soprintendenze* pour développer des itinéraires locaux visant un enseignement plus actif, mais juge ces dernières "sporadiques et relativement inefficaces". Nous avons appris à l'Institut du patrimoine culturel d'Emilie-Romagne que l'on considère l'éducation comme la clef d'un dilemme visiteur/destructeur mais que personne ne lui accorde une priorité budgétaire, et que le système d'éducation national constitue un terrain totalement inconnu.

Cette dernière opinion nous est parvenue de différentes parties de l'Italie et émanait de toute une série de secteurs. Le problème identifié concerne l'établissement de relations constructives avec le système d'éducation officiel.

4.7.6 Projets scolaires

Dans plusieurs institutions d'art du spectacle (qui se voient obligées de construire leur futur public) et les *comuni* (qui désirent établir de meilleures relations avec leurs propres citoyens), nos questions ont été mieux reçues. La Galerie d'art moderne récemment rénovée et réouverte à Turin pratique un programme d'éducation gratuit pour les écoles, et la Compagnie d'opéra de la ville au Théâtre Regio a adapté avec succès une pratique provenant d'Europe du Nord grâce à laquelle les enfants sont totalement impliqués et préparés par un travail scolaire qui précède leur visite au théâtre. Le San Carlo à Naples utilise de talentueux jeunes artistes de son école de ballet pour établir des relations plus faciles avec d'autres enfants du même âge. Sur une base locale et pragmatique, il apparaît que des progrès mesurés sont possibles.

4.7.7 Animation

L'expérience de Turin qui consiste à promouvoir le développement culturel par le biais de politiques artistiques confiées à la communauté et à des animateurs dévoués, dont les origines remontent à 1986 et qui sont, il nous plaît de le noter, actuellement partagées

avec les autres villes de la "grande ligue". Le défaut d'une politique nationale orientée vers les jeunes (et en particulier les chômeurs) constitue une omission importante que les autorités locales vont probablement devoir prendre en charge elles-mêmes.

4.7.8 Activité d'amateurs

Les experts n'ont eu que peu de possibilités de récolter des données sur la participation musicale, mais ont été très surpris de ne pas recevoir la preuve des activités d'amateurs de chorales et de groupes instrumentaux. En dépit de la possibilité d'une certaine spécialisation au niveau de l'école secondaire, l'Italie semble manquer cruellement de mécanismes de formation et de soutien qui existent dans d'autres pays européens et qui encouragent un excellent niveau musical parmi les amateurs, les chorales d'église, etc. Sans doute cet aspect de la vie culturelle est-il caractéristique des petites villes plutôt que des zones métropolitaines.

b) **Besoins**

- 4.7.9 Bien que la grande majorité des personnes auxquelles nous nous sommes adressés n'admettaient que du bout des lèvres que l'accès à la vie culturelle est un droit fondamental garanti par toute société juste et libre - et la Constitution votée après la guerre considère pourtant ce droit comme important pour la reconstruction sociale - il nous a semblé qu'il existe une certaine réticence au niveau national à fixer des priorités qui pourraient commencer à rendre ces objectifs accessibles. Les régimes budgétaires stricts et le système de subvention unique n'offrent guère de possibilités de consacrer des sommes, mêmes modestes, ou un peu de main-d'œuvre pour poursuivre des objectifs d'éducation et de participation répondant à tous les autres besoins urgents, quels qu'ils soient. On dirait que, vues par le gouvernement central, les dimensions du problème dépassent tout juste les limites de la solution - et pourtant, les organisations culturelles individuelles arrivent à établir leurs propres cibles et à les réaliser.

Les principales organisations des arts du spectacle qui reçoivent des subventions par le biais du FUS sont obligées de satisfaire à des critères minimums de revenus, mais ceci ne constitue pas en soi un encouragement pour élargir l'implication du public. Au contraire, le manque de flexibilité ou de discernement dans la manière dont les subventions sont versées risque d'entraîner les programmations sur la voie de la "sécurité" qui satisfera avec certitude un public connu d'avance et prévisible dans une large mesure. Par conséquent, on ne peut pas prétendre que le FUS compte parmi ses principaux objectifs politiques, l'élargissement de l'accès au public. Certaines organisations toutefois tentent de le faire par elles-mêmes - souvent, ironiquement, par réaction à l'insuffisance, disent-elles, des subventions du FUS, comme nous l'avons vu à Turin.

c) **Quelques suggestions**

- 4.7.10 La question de la participation est extrêmement complexe, ce qui explique peut-être la raison pour laquelle elle ne fut guère abordée avec les experts. La situation en Italie, dans laquelle les catégories sociales qui jouissent du plus haut niveau d'éducation (et qui sont comparativement les plus riches) possèdent un quasi-monopole de la culture fortement subsidiée, tandis que la masse des contribuables consomment leur propre culture disponible sur le marché commercial, n'est pas très différente de ce qui se passe dans les pays comparables. Néanmoins, nous croyons qu'il existe un important dilemme en ce qui

concerne l'accès qui, dans de nombreux cas, reste tributaire de prix extrêmement élevés en dépit des généreux niveaux de subsides. L'important soutien financier gouvernemental est consenti aux institutions en vertu de leur existence ou de leur localisation plutôt que pour des raisons stratégiques quelconques (non géographiques). La qualité peut être un facteur, mais l'application de critères n'est pas une procédure ouverte.

La dérive et l'impitoyable récession de tant de formes populaires de la culture italienne, dont les meilleurs exemples sont l'édition et les médias audiovisuels, ont créé un nouveau besoin politique : il faut, de toute urgence, protéger et promouvoir activement une culture d'excellence, qui s'adresse à la plus large couche possible de la société. Cette tâche est colossale et ne pourra être couronnée de succès que si elle est prise en charge par un partenariat entre toutes les autorités compétentes. Au niveau de la responsabilité centrale, nous aimerions plaider auprès de toutes les personnes concernées pour qu'elles fassent cause commune, qu'elles négocient avec le Ministère de l'Éducation publique, et qu'elles élaborent des stratégies conjointes qui prennent en ligne de compte les bonnes pratiques qui ont rencontré quelque succès en Italie-même.

- Chapitre V -

OBSERVATIONS CONCERNANT CINQ GRANDS DOMAINES DE PREOCCUPATION

5.1 Gestion et exploitation des biens culturels

a) Remarques

5.1.1 Généralités

En Italie, le moindre coup de pioche ou de bulldozer met au jour quelque vestige du passé enfoui sous les strates successives d'une occupation continue du territoire. Une enquête de 1972 portant sur un échantillon de 8.000 localités révèle que 87 % d'entre elles datent d'avant le 14^e siècle. Les administrations - au niveau de l'Etat comme à celui des régions - souhaitent naturellement protéger le patrimoine naturel et bâti, d'où la prolifération des règlements et des codes d'urbanisme, parfois contradictoires, et dont l'une des conséquences est de compliquer singulièrement l'aménagement des grandes villes. La construction du métro de Rome (où furent tournées certaines scènes du *Roma* de Fellini) illustre parfaitement cette situation, puisqu'elle a traîné pendant plus de vingt ans. Ces blocages se traduisent par de monstrueux embouteillages qui contribuent à accélérer la dégradation des monuments et des édifices historiques, puisque la circulation des hommes et des marchandises reste en tout état de cause indispensable au bon fonctionnement de l'économie italienne. Par ailleurs, la modernisation de l'agriculture, la course à la rentabilité comme partout ailleurs en Europe, et donc la mécanisation et les cultures intensives, représentent autant de périls pour les sites archéologiques. Les vols et les exportations illégales d'oeuvres d'art ne se comptent plus ; les sites sont pillés et l'origine des artefacts se perd ainsi à tout jamais.

En règle générale, les Italiens estiment apparemment que le premier devoir de l'Etat en matière culturelle est de protéger et sauvegarder le patrimoine national, d'où un arsenal impressionnant d'instruments juridiques. Compte tenu de la diversité et de la richesse exceptionnelles des biens culturels de l'Italie et des difficultés que posent leur protection et leur sauvegarde à la veille du troisième millénaire, il est d'emblée évident que les moyens ne seront jamais tout à fait à la mesure des besoins. Les contraintes législatives et fiscales rendent extrêmement difficile l'élaboration de priorités précises.

L'Italie a été relativement peu touchée par la Réforme et la Révolution française de sorte que, contrairement à la plupart des autres pays européens, elle a conservé dans ses églises et ses couvents d'innombrables chefs-d'oeuvre qui gardent la vocation qu'ils avaient à l'époque où ils ont été commandés ou achetés. Beaucoup de monuments historiques servent encore et continuent à faire partie de la vie de la cité.

Le patrimoine artistique de l'Italie reste fortement ancré dans son territoire d'origine. C'est la raison pour laquelle l'Italie (qui fut jusqu'à son unification une mosaïque d'Etats indépendants) ne possède pas de musées unanimement considérés comme "nationaux". Il n'y a dans ce pays ni Louvre, ni British Museum, ni Hermitage. L'enracinement local de maintes collections de calibre international reste un sujet de contentieux entre l'Etat,

les régions et les autorités locales, un sujet qui n'a pas à ce jour trouvé de véritable solution. L'Italie a beau être un pays très centralisé, la notion de "collection nationale" lui est à peu près étrangère. L'Italie est tellement obsédée par son glorieux passé artistique qu'elle semble négliger toute politique digne de ce nom dans le domaine de l'art contemporain.

5.1.2 Les principaux problèmes

Tous les problèmes que nous avons relevés traduisent l'absence de politiques véritablement nationales qui permettraient de définir des priorités claires et de faire un suivi efficace des progrès accomplis. Ainsi peuvent perdurer certains traits néfastes, à savoir :

- ♦ l'absence de consensus sur les monuments et les musées véritablement "nationaux". C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les grands musées, qui sont souvent en réalité de dimensions assez modestes, mais qui ne peuvent évoluer car les *soprintendenti* n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour regrouper ou reloger les collections publiques déjà existantes.
- ♦ Dans beaucoup de régions italiennes on est plus attaché à son *museo civico* ou à son *museo comunale* qu'au musée national (considéré comme le symbole du jacobinisme importé de France par la Maison de Savoie).
- ♦ L'absence de réseaux de musées régionaux (sur le modèle des Landesmuseum allemands). Le ministère du Patrimoine culturel n'a de toute manière pas le dynamisme nécessaire pour coordonner les réseaux qui pourraient éventuellement se créer.
- ♦ Le système de subventions et d'autorisations de dépenses est très centralisé, mais il manque de souplesse et ne possède aucun mécanisme de contrôle. Faute de stratégie d'ensemble, les crédits sont dépensés de façon brouillonne.
- ♦ Comme la gestion par objectifs (et par priorités clairement définies) n'existe pas, on encourage les mentalités d'archivistes qui privilégient l'accumulation de connaissances spécialisées au détriment de l'accès ou de l'éducation du public.
- ♦ Les *soprintendenti* assument actuellement trop de responsabilités pour être vraiment efficaces, d'où des gaspillages d'énergie considérables.

5.1.3 Structures et responsabilités administratives

Personne ne nie que la sauvegarde du patrimoine national représente pour les pouvoirs publics italiens un fardeau d'une importance inégalée dans le monde. Mais si effectivement la tâche est lourde, la plupart des problèmes qu'elle entraîne n'ont rien de si exceptionnel.

En 1974, le gouvernement italien décida que la *Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti* créée 80 ans plus tôt ne ferait plus partie du ministère de l'éducation, mais formerait une entité administrative à part entière, le *Ministero per i Beni Culturali e Ambientali*. Cette mesure avait manifestement pour but à l'époque de donner plus de poids et de visibilité aux secteurs des biens culturels et de l'environnement. Il semble toutefois que ni la libération de la tutelle du ministère de l'éducation, ni la date choisie (à savoir au moment même où commençait la régionalisation) n'ont été particulièrement bénéfiques. Le

nouveau ministère n'a jamais acquis l'autorité et le prestige espérés, et il a l'impression de se livrer depuis le début à une guerre de tranchées sans espoir. On peut sans exagération dire qu'il est en pleine crise, crise encore amplifiée du côté *Ambientali* par la récente création du Ministère de l'environnement.

5.1.4 Le Conseil consultatif

Le Ministère du Patrimoine culturel est doté d'un "Conseil consultatif national" élu qui peut compter jusqu'à 90 membres (délégués du personnel compris), répartis dans six comités chargés des secteurs suivants :

- a) environnement et biens architecturaux
- b) archéologie
- c) objets historiques et artistiques
- d) archives
- e) bibliothèques
- f) institutions culturelles

Ce compartimentage vertical par domaines d'intérêt étroitement délimités n'encourage pas l'élargissement des débats sur la mise en valeur et l'exploitation du patrimoine, ni du reste aucune autre initiative d'intérêt majeur pour les partenaires des secteurs public, privé ou associatif aux niveaux régional et local. Les questions d'importance générale (l'examen d'initiatives parlementaires telles que projets de textes ou autres, l'élaboration de la politique à suivre ou l'affectation des ressources) sont traitées en séance plénière par le "Conseil national" consultatif, qui confie les questions techniques d'intérêt plus particulier à ses sous-comités spécialisés. Bien que le Conseil national comprenne des représentants des pouvoirs locaux, sa large composition - il regroupe aussi des responsables d'organisations syndicales, d'éminents universitaires et des représentants de ministères - contribue peut-être à une certaine dilution de son efficacité. Il a beaucoup de mal, notamment, à avoir un impact réel sur l'organisation des rapports, souvent problématiques, entre administration centrale et collectivités locales.

5.1.5 Les méthodes de travail

Les responsabilités du ministère sont très variées. La loi de 1939 relative à la *tutela* est claire, mais on chercherait en vain une politique gouvernementale (et à plus forte raison nationale) cohérente ou une entente aux autres niveaux administratifs qui permettrait de fixer concrètement des priorités et des objectifs d'action. On a donc recours à une gestion de crise, compliquée par le casse-tête que représentent les "crédits spéciaux", à distinguer des "crédits ordinaires" (ce qui explique en partie l'effondrement en 1989 d'une dizaine de mètres du rempart médiéval d'Urbino, malgré les appels au secours des élus locaux, ou l'allure de tranche napolitaine de l'Arc de Titus à Rome - moitié nettoyé, moitié sale, les deux parties formant une ligne verticale du plus bel effet en plein milieu de la façade...). Les crédits de travaux semblent attribués au petit bonheur, mais comme il faut constamment colmater les brèches, l'action préventive arrive souvent trop tard. En théorie, le patrimoine italien est sévèrement protégé ; dans la pratique, il est trop souvent négligé pour des raisons foncièrement bureaucratiques.

Le ministère du Patrimoine est très centralisé, avec une centaine de *soprintendenze* pratiquement inchangées depuis leur création en 1939. Les *soprintendenze* relèvent de trois grandes directions générales ; architecture, archéologie et histoire de l'art. (Le ministère comprend d'autres divisions distinctes pour les bibliothèques, les archives, et le personnel

administratif). Cette délégation de responsabilités aux unités provinciales est limitée, et beaucoup de gens se disent convaincus qu'en réalité la mainmise de Rome s'est renforcée au cours des vingt dernières années. Lors d'un entretien avec les membres du groupe d'experts, le ministre Fisichella a comparé la situation du secteur du patrimoine avec la délégation des pouvoirs qui s'est faite beaucoup plus concrètement dans les forces armées. Le ministère du Patrimoine a de plus en plus de mal à s'y retrouver dans ses innombrables responsabilités aux contours mal définis. On nous a affirmé à la Commission du Sénat que la richesse même du patrimoine italien était désormais couramment invoquée pour excuser les carences de la protection (carences dont on voit d'embarrassants exemples dans les édifices les plus prestigieux). Il convient aussi de préciser que, en vertu de la loi, les *soprintendenti* du ministère du Patrimoine culturel doivent sauvegarder non seulement les édifices, musées, collections d'oeuvres d'art, bibliothèques et archives, mais aussi les sites archéologiques (fouillés, partiellement fouillés ou non fouillés, sites en sous-sol et sites sous-marins confondus), les édifices religieux (l'Italie compte plus de 90.000 églises importantes) et leur contenu, ainsi que les objets d'art détenus par les collectionneurs privés.

Théoriquement, le mandat des *soprintendenti* couvre aussi les musées régionaux, provinciaux et municipaux et leurs collections alors même que toutes ces institutions ont sur place leurs propres spécialistes, ce qui laisse le champ libre à toutes sortes d'interventions plus ou moins cohérentes en fonction de l'idée que chacun se fait de la restauration, et qui détourne les énergies et les ressources d'autres secteurs où ils seraient peut-être plus utiles. Un procès récent impliquant la Région Ligurie a confirmé le droit de l'administration centrale à intervenir dans les musées. Un décret de 1985 relatif aux règlements d'urbanisme donne au ministère le pouvoir d'intervenir s'il estime que les autorités régionales ont fait preuve de négligence, voire d'annuler les décisions officielles des instances régionales.

5.1.6 L'absence de planification

On attendait un nouveau ministère du Patrimoine dynamique, mais les espoirs ont été vite déçus : le ministère est devenu une lourde machine bureaucratique centralisée qui emploie aujourd'hui 27.000 fonctionnaires à plein temps. Faute de planification adéquate, les rôles et les responsabilités sont mal définis, et les chevilles ouvrières du ministère sur le terrain - les *soprintendenti* - sont pour la plupart désabusés et cyniques. Leurs excellentes équipes de spécialistes, techniciens et scientifiques font les frais de la politique générale du ministère, de la médiocrité professionnelle de maints fonctionnaires et d'une bureaucratie brouillonne et inefficace. La création au sein du ministère d'un Comité national de planification semble n'avoir bénéficié à personne. L'unité opérationnelle du ministère est prisonnière de la routine administrative, d'où la situation paradoxale de budgets partiellement inutilisés alors que tout le monde sait qu'ils ne sont même pas suffisants pour répondre aux besoins. Les blocages au niveau des autorisations de dépenses et des appels d'offres ne sont pas propres au ministère du Patrimoine, mais ils sont aggravés par la bureaucratie particulièrement pesante de cette administration. Enfin, les audits en cours et l'engagement de la responsabilité personnelle des *soprintendenti* qui peuvent (comme ce fut le cas pour la Piazza della Signoria à Florence) être poursuivis pour destruction du patrimoine national accroît la nervosité et les réticences à agir.

5.1.7 Combien consacre-t-on au patrimoine ?

Le tableau suivant récapitule les sommes approximatives versées par les différents bailleurs de fonds au titre du patrimoine bâti, artistique et archéologique de l'Italie :

Sources de revenus du patrimoine culturel pour l'année 1990		Lires (en milliards)	%
a)	Pouvoirs publics	3.119	74
-	Etat	1.987	47
-	régions	370	9
-	provinces	46	1
-	communes	716	17
b)	Entrées payantes	90	2
c)	Secteur privé	1.000	24
-	réhabilitation	700	17
-	parrainages	300	7
TOTAL		4.209	100

(Source : *Associazione per l'Economia della Cultura*, 1995 - tableau adapté)

Les données publiées sous-estiment probablement les coûts salariaux aux niveaux régional et municipal. Les traitements des fonctionnaires du ministère sont pris en compte, et ils absorbent à eux seuls plus de 45 % des crédits de l'Etat (un tiers des employés sont des gardiens de musée, et il faut se rappeler que les salaires sont bas dans tout le secteur, voire étonnamment bas dans le cas des *soprintendenti*). A titre de comparaison, les frais de personnel équivalent à peu près à la contribution totale du secteur privé. Une autre méthode de calcul montre aussi que les droits d'entrée des visiteurs italiens et des touristes étrangers ne représentent que 10 % des coûts salariaux du ministère. Ces chiffres soulèvent toute la question de la rentabilité, question infiniment plus sérieuse que ne feignent de le croire ceux qui s'abritent derrière la politique générale des obligations constitutionnelles de la *tutela*.

5.1.8 Gestion de crise et morcellement des initiatives

Depuis sa création en 1974, le ministère ne s'est apparemment jamais donné d'objectifs réalisables. Tous les employés - des agents présents sur le terrain aux techniciens des instituts (ateliers de restauration, Catalogue national, etc.) - savent au départ qu'il n'y aura pas assez d'argent pour faire le travail correctement car les tâches ne sont ni coordonnées de manière cohérente ni traitées par ordre de priorité. Le colmatage de brèches est aujourd'hui le mode de fonctionnement le plus courant : on réagit au coup par coup alors qu'il aurait fallu planifier pour éviter la crise.

Les crédits spéciaux sont toujours accordés chaque année à la *soprintendenza* de Frioule, comme ils le sont depuis 1976, pour réparer les dommages causés par le tremblement de terre. En 1981, la Campanie et la Basilicate furent victimes de tremblements de terre. A la suite de cette catastrophe, le ministère créa à Rome une *soprintendenza* chargée de remettre en état le patrimoine archéologique, artistique et bâti des deux régions. Cette *soprintendenza* spéciale arrive maintenant au terme de son mandat : en quatorze années d'existence, elle a à peine réalisé 18 % de son programme, faute de moyens suffisants. Nous ne doutons pas de l'importance du travail accompli, qui a livré de précieux enseignements sur les constructions et réhabilitations futures dans les zones sismiques, des études d'impact sur l'emploi et les revenus de la région, etc., mais une gestion plus

décentralisée n'aurait-elle pas permis de consacrer une plus grande part des crédits aux objectifs concrets ? Au nom de quelle logique une unité spéciale dotée d'une équipe complète a-t-elle été mise en place à Rome pour coordonner le travail des dix *soprintendenze* de Campanie et de Basilicate, et pourquoi a-t-on par-dessus le marché créé un centre d'informatique autonome à Naples ?

Le cas de l'Institut national de l'inventaire du patrimoine illustre lui aussi cet éparpillement. Le projet d'institut a été lancé en 1970. Il s'agissait dans l'esprit de ses partisans de dresser un inventaire raisonné de l'ensemble du patrimoine historique italien. L'Institut avait de hautes ambitions et se voulait un modèle de rigueur scientifique. Cependant, il travaille si lentement que son objectif semble presque aussi éloigné que lors de sa création. L'inventaire a été conçu comme un objet purement scientifique, si bien qu'il ne permet pas de repérer les monuments et édifices en péril et qu'il faudra un travail supplémentaire colossal pour qu'il puisse avoir une utilité pratique. Nous avons toutefois appris avec satisfaction que la municipalité romaine avait une liste de monuments et édifices à réparer ou restaurer en priorité et qu'elle l'actualisait régulièrement.

5.1.9 Les multiples rôles des *soprintendenti*

Nous lisons dans le Rapport national que "en raison des urgences et du manque de moyens, il n'a pas été possible de prendre des mesures d'entretien courant et d'élaborer un plan de réhabilitation efficace". Mais pour que les objectifs puissent être atteints, il faut que la gestion du ministère et de ses ressources se "modernise", ce qui implique une plus grande autonomie en matière de fonctionnement et d'exécution ainsi qu'un allègement des multiples tâches des *soprintendenti* (la gestion des musées, par exemple). Dans une certaine mesure, la délégation de pouvoirs supplémentaires aux différents *soprintendenti* renforcerait leur autorité à l'échelon local et faciliterait considérablement l'instauration de partenariats féconds avec les administrations régionales et municipales dans tout le pays.

Le ministère a un devoir fondamental de protection (avec le concours d'une brigade spéciale de carabiniers spécialisée dans la répression des vols et des exportations illégales d'oeuvres d'art). Mais il a aussi pour mandat de "valoriser" les biens culturels dont il a la garde. Et c'est là que l'on entre en pleine subjectivité : à la simple évocation des mots "exploitation" et "rentabilité", certains craignent que l'éthique de protection et de sauvegarde soit du jour au lendemain balayée par une gestion muséale "à l'américaine" et que l'on se mette à imiter les dérives démagogiques de certains musées britanniques à l'époque Thatcher. Le Rapport national souligne la difficulté qu'il y a à concilier deux objectifs "qui ne coïncident pas toujours". Certes, nous pouvons comprendre l'exigence professionnelle et scientifique qui sous-tend ces craintes, mais nous avons une fois de plus rencontré des attitudes beaucoup plus ouvertes et modernes dans les administrations municipales ; les personnes que nous avons interrogées nous ont dit que l'éducation et la sensibilisation du public, grâce notamment à des activités pédagogiques, encourageait le respect du patrimoine et ne pouvait que contribuer à sa sauvegarde générale. Elles étaient également conscientes du fait que la participation accrue du secteur privé n'était pas sans risque en matière de normes et d'accès au patrimoine.

5.1.10 Gestion muséale et répartition des crédits

Si les musées et les institutions étaient plus autonomes, leurs personnels pourraient devenir une vraie catégorie professionnelle, consciente à la fois des besoins de la société et des réalités économiques, sachant concilier sauvegarde du patrimoine et

communication avec le public. Le problème, c'est que l'on manque pour l'instant de professionnels qualifiés capables de diriger les activités extra-muséales d'une institution autonome et que la plupart des salariés sont chichement payés. A l'heure actuelle, toutes les recettes de billetterie des musées et des sites historiques vont au Trésor, de sorte qu'il n'existe aucun lien entre les dotations de l'Etat et la performance réelle des institutions.

Si elles avaient une logique quelconque, les politiques muséales de l'Etat devraient s'inscrire dans une certaine continuité par rapport aux politiques sociales et économiques, et surtout aux politiques touristiques. Mais l'éparpillement des compétences empêche l'élaboration de toute orientation ou stratégie cohérente. Le ministère du Patrimoine culturel agit cependant depuis quelques années pour inciter les grandes villes (Rome et Florence notamment) à conclure des accords de planification coordonnée. Cette politique a eu des effets bénéfiques sur la conduite de différents projets de restauration, de même que sur la gestion des richesses artistiques et des principaux musées et galeries d'art, dont l'accès, les heures d'ouverture et les activités d'information et de promotion ont été améliorés. Les crédits, toutefois, sont très inégalement répartis. Le Rapport national indique que 47,7 % des musées sont situés dans le Nord du pays, contre 29,8 % dans le centre (avec une forte concentration à Rome) et seulement 22,5 % dans le Sud. Il n'y a pratiquement pas de grand musée sur la côte ouest de la péninsule entre Naples et Palerme. Certes, ce déséquilibre est le produit de l'évolution historique de la mosaïque italienne. Mais le développement économique du Sud, et la nécessité de décongestionner certains sites touristiques surexploités, appellent tous deux une planification stratégique. Il n'est pas indispensable de galvauder ou de trivialisier le patrimoine culturel pour en faire un usage rentable qui contribuera à la réalisation d'autres objectifs nationaux ou régionaux.

5.1.10 Faire connaître le patrimoine

Il est évident que des tiraillements existent entre les deux grands principes que sont la *tutela* d'une part et la *valorizzazione* de l'autre. Nous avons noté le cas, que nous espérons extrême, de la Sicile où il n'existe pas de dialogue entre l'administration régionale du tourisme et les responsables de la sauvegarde et de l'interprétation du patrimoine. Nous avons visité à Palerme une importante exposition qui n'a eu pratiquement aucune publicité en raison de cette même absence de coopération. Beaucoup de musées qui ne présentent pas leurs collections au public multiplient les acquisitions et les fouilles continuent au même rythme alors que des sites et des découvertes importants sont négligés et que la communauté scientifique ne peut en profiter.

Certains centres spécialisés (comme par exemple l'Institut central de la restauration que les experts ont visité) ont un beau palmarès professionnel et technique en dépit de leurs maigres moyens. Des *soprintendenze* et des musées ont monté des expositions impressionnantes et lancé d'importants projets de recherche. Mais à côté de ces réussites, il est impossible de ne pas remarquer les restaurations lentes et mal gérées, les musées en mauvaise condition, les sites et les édifices fermés au public *sine die*. La triste vérité, c'est que près de 80 % des crédits du ministère vont à la Direction générale alors que l'on réduit - tant en chiffres absolus qu'en pourcentage - les crédits d'exploitation des biens nationaux dont le ministère a la charge. La région autonome de Sicile consacre au maximum 2 % du budget du patrimoine culturel à cette tâche essentielle (ce qui est à peine suffisant pour mettre en place des dispositifs élémentaires comme les panneaux explicatifs ou le fléchage des sites archéologiques).

La question de l'exploitation du patrimoine va inévitablement prendre toujours plus d'importance. Nous avons entendu toutes sortes d'arguments contre la rentabilisation des sites historiques et des musées. On nous a même cité le rapport d'un éminent universitaire qui démontre que les cafés ne sont pas rentables dans les musées qui reçoivent moins de 200.000 visiteurs par an. Mais il suffit de voir le succès des boutiques, librairies et magasins de cartes postales des musées des autres pays européens, ou encore celui des franchises groupées, pour comprendre que les opportunités sont multiples et intéressantes.

La plupart des musées italiens sont relativement petits et ils sont généralement situés dans des bâtiments anciens, d'où des problèmes d'adaptation et d'espace - y compris pour les bureaux, les ateliers, les réserves, l'accès des handicapés. Ces contraintes sont parfois invoquées pour décourager les propositions d'activités commerciales génératrices de revenus. Mais bien qu'effectivement les espaces muséaux italiens posent un certain nombre de problèmes spécifiques, ils ne sont en rien des cas uniques, contrairement à ce que l'on affirme trop souvent. L'ingéniosité, la bonne volonté et, par dessus-tout, des mesures incitatives ont permis ailleurs de surmonter bien des obstacles, malgré des espaces qui étaient loin d'être parfaits. Le premier obstacle à vaincre est celui des mentalités plutôt que celui des espaces.

b) Les besoins

5.1.12 Disons-le tout net : l'Etat administre directement trop de musées, sites et monuments, et cette situation ne peut perdurer. Les personnes que nous avons interrogées sont partagées entre deux sentiments : l'exaspération devant l'incapacité de l'Etat à assumer ses responsabilités, mais aussi la crainte que le souci de rentabilité de l'administration locale n'aille à l'encontre de l'exigence de sauvegarde et de protection du patrimoine. Ces réactions ne sont guère surprenantes quand on sait que les *soprintendenti* en poste depuis vingt ans sont avant tout, comme leurs prédécesseurs, des chercheurs et des scientifiques et non des gestionnaires, alors qu'ils sont désormais obligés de diriger une lourde bureaucratie.

5.1.13 Le flou des professions muséales

D'autres personnes ont souligné que, bien que des réformes fussent nécessaires, les directives devaient être uniformes pour l'ensemble du pays, tout en restant assez souples pour que chaque région puisse gérer ses ressources de la manière la mieux adaptée. On en revient aux considérations déjà évoquées sur la nécessité d'un certain classement qui permettrait de définir ce qu'est un musée véritablement "national" (qu'il s'agisse d'institutions de calibre international comme le musée des Offices de Florence ou de collections uniques en Italie comme celles du Musée égyptien de Turin) et de clarifier les rapports avec les autorités locales concernées afin que le schéma d'offre muséale dans un domaine donné ne soit pas un simple patchwork. Pour autant que nous ayons pu en juger, il n'y a pas de véritable statut de directeur de musée en Italie, une situation encore aggravée par l'absence de passerelles entre fonction publique et administration locale. Les directeurs de musées "nationaux" se contentent peut-être de passer le temps en attendant d'être nommés *soprintendenti* tandis que ces derniers rêvent de décrocher une chaire à l'université et d'avoir ainsi un poste plus prestigieux, beaucoup mieux payé, et bien moins stressant.

c) Quelques suggestions

- 5.1.14 Les responsables de la gestion des musées ne font pas toujours d'efforts suffisants pour attirer dans leurs établissements un plus large public. Dans le secteur des musées nationaux, cet objectif est généralement considéré comme secondaire par rapport à la préservation et à la restauration. Une situation qui est l'expression de la réticence compréhensible des historiens de l'art et des archéologues à voir le patrimoine exploité à des fins économiques. La formation et l'éthique professionnelle des fonctionnaires du Ministère les conduisent à privilégier une politique de la culture "pure", valorisant la connaissance et la conservation. On relève aussi la crainte qu'en accordant trop d'influence aux goûts et aux préférences du grand public, on n'aille vers un irréparable nivellement par le bas.

Il faut modifier cette manière de voir, et explorer en profondeur les moyens de rendre les musées plus performants. Il est essentiel qu'une approche plus "gestionnaire", axée sur l'impératif de rentabilité, soit définie et appliquée. La loi Ronchey (4/1993) constitue un premier pas dans cette voie, dans laquelle il faut continuer avec vigueur. Les musées ont besoin d'un apport de compétences nouvelles adéquates pour compléter celles des *soprintendenti* et de leurs collègues techniciens et scientifiques.

D'après le Rapport national (statistiques de 1992), l'Italie compte 3.554 musées, dont 2.586 sont ouverts au public. Sur ce total, quelque 650 à 700 sont plus ou moins considérés comme des musées "nationaux". En fait, nous a-t-on affirmé, seuls 300 environ le sont véritablement, ce qui reste de toute façon au-dessus des capacités de gestion de n'importe quelle administration centrale.

5.1.15 Des unités plus petites et plus gérables

Nous suggérons que le ministère confie rapidement une grande partie de ses activités actuelles à des unités responsables et gérables, et que les *soprintendenze* elles-mêmes clarifient leur rôle actuellement très flou, ce qui permettrait à de nombreux musées de s'autoadministrer en partenariat avec les autorités locales. Le ministère devra décider quels musées sont nationaux et lesquels ne le sont pas et établir dans chaque cas des statuts assortis de normes de service correspondantes. Les musées devraient pouvoir recruter et gérer leur personnel, être responsables de leurs budgets et conserver leurs recettes. Cette réforme doit toutefois être mise en oeuvre avec prudence et s'accompagner d'une formation adéquate. Elle débloquerait les grippages bureaucratiques actuels, rendrait la charge de travail plus gérable, remotiverait le personnel et améliorerait la coopération au niveau local, tant avec les pouvoirs publics qu'avec le secteur privé.

5.1.16 Décentralisation territoriale et fonctionnelle

Les experts sont parvenus à la conclusion que la centralisation administrative excessive du patrimoine culturel avait découragé l'initiative et contribué à créer des problèmes politiques, territoriaux et fonctionnels. Une délégation partielle des responsabilités - aux régions, aux villes, aux institutions culturelles - clarifierait le système, permettrait de mieux gérer et rentabiliser les investissements, et définirait mieux le rôle de l'Etat. Cette décentralisation devrait en tout cas s'appliquer à la majorité des musées que le ministère du Patrimoine culturel considère comme "nationaux" et aux unités régionales du ministère. Elle favoriserait la responsabilisation et les bonnes pratiques, mais aussi améliorerait le moral du personnel en lui donnant la possibilité de choisir des objectifs qu'il peut concrètement atteindre.

Bien qu'évidemment l'Etat ait l'obligation de protéger le patrimoine, il faut d'une façon ou d'une autre trouver un système de valeurs pour classer les monuments et édifices par catégories afin de parvenir à une charge de travail gérable à laquelle les moyens disponibles puissent être appliqués avec succès. Les richesses du patrimoine culturel ne pourraient alors être gérées plus efficacement. Si la décentralisation s'accompagnait au niveau régional de la création de comités de coordination locaux (prévue dans la loi de 1975 mais jamais appliquée), les régions et les grandes villes auraient alors l'obligation d'élaborer des stratégies communes de façon à parler d'une seule voix au ministère, et cela quelle que soit leur couleur politique, d'où un financement plus cohérent aux niveaux local et régional et des possibilités accrues d'intérêt et d'aide financière de la part du secteur privé. L'identité culturelle des régions sera rebâtie de la base au sommet, et ce renouveau apportera très certainement des recettes touristiques dans son sillage.

5.1.17 Patrimoine culturel et musées : deux visions opposées

D'après les entretiens que nous avons pu avoir (dont nous avons extrait les deux points de vue extrêmes), il semble qu'il y ait deux sortes de musées en Italie :

Modèle A

1. Contrôles et règlements venus d'en haut (perception négative)
2. Absence de vision et d'identité
3. Autorité imposée mais de plus en plus érodée
4. Peu de possibilités de partenariats
5. Charge de travail ingérable
6. Indifférence envers le public (fermés)
7. Ressources restreintes pour universitaires
8. Incapacité à planifier ou à établir des priorités
9. Objectifs à long terme irréalistes
10. Absence de normes et d'évaluation
11. Gestion de crise
12. Personnel mécontent et démoralisé
13. A l'écart des préoccupations politiques nationales
14. Considéré comme une charge pour les finances publiques
15. Perçu comme un fardeau

Modèle B

1. Autonomie en matière de responsabilités et d'opportunités (perception positive)
2. Vision claire et identité forte
3. Coopération avec des partenaires
4. Possibilités de partenariats avec les autorités locales et le secteur privé
5. Charge de travail gérable
6. Accueillant à l'égard du public (ouverts)
7. Proposant des services au public
8. Maîtrise de la stratégie à long terme
9. Objectifs à long terme réalistes
10. S'efforçant de dépasser les normes établies
11. Gestion efficace
12. Personnel motivé
13. Rôle dynamique dans le contexte politique local/régional
14. En partie autofinancé
15. Perçu comme un atout

5.2 Politiques dans le domaine des arts du spectacle

a) Généralités

5.2.1 C'est le *Fondo Unico per lo Spettacolo* (FUS) créé en avril 1985 qui est chargé d'appliquer la politique de l'Italie dans le domaine des spectacles. Ce fonds national a été créé pour tenter de simplifier et de rationaliser au niveau national l'attribution des subventions, jusqu'alors incohérente et dépourvue de tout critère ou stratégie particuliers. Une loi de 1985 a créé deux nouvelles entités :

- a) le fonds lui-même, qui fixe les critères et les pourcentages à attribuer aux différents secteurs artistiques définis ;
- b) le comité national des arts du spectacle, organe consultatif qui fait chaque année des recommandations spécifiques concernant la répartition des crédits et qui soumet un certain nombre de propositions pour les trois années à venir. Le comité consultatif est présidé par le ministre compétent en dernier ressort, ce qui est plutôt insolite.

5.2.2 Cibles et critères

Les activités du FUS s'inscrivent dans le cadre de quelques orientations très générales, bien que naturellement les secteurs avantagés par la législation profitent proportionnellement davantage de la manne publique. Une loi de 1967 a en effet établi des directives pour la répartition des crédits de l'État - musique 48 %, cinéma 15,5 %, théâtre 15 %. Le théâtre, qui ne peut se prévaloir que d'une circulaire gouvernementale de 1948 (laquelle stipulait que le gouvernement devait "consulter" la profession sur la répartition des fonds) s'estime traité comme un parent pauvre et la danse reste considérée comme une simple sous-catégorie de la musique. L'enveloppe budgétaire du FUS a considérablement fluctué depuis sa création. Il est clair qu'en Italie, comme dans le reste de l'Europe, le budget des arts du spectacle est presque considéré comme une sorte d'élément mobile qui peut être rayé d'un trait de plume si les additions ne tombent pas juste ou si les recettes de l'État ne se matérialisent pas. Inutile de préciser que les ressources du FUS vont de préférence aux institutions (notamment les théâtres lyriques) qui ont le plus de poids et d'influence.

Malgré son fonctionnement assez opaque, le FUS base ses décisions en matière de subventions sur un certain nombre de critères précis. En ce qui concerne l'opéra, il tient compte par exemple de la qualité de la gestion et des productions, de la programmation d'œuvres contemporaines et de facteurs "spéciaux". Nous avons toutefois appris que l'un des critères retenus était "le nombre d'employés". Etant donné que les syndicats siègent au Comité consultatif de 60 membres (ils ne sont du reste pas les seuls à être juges et partie dans l'affaire), nous ne sommes pas convaincus que les répartitions suivent toujours avec impartialité les directives. On note toutefois une stratégie d'affectation qui s'efforce de corriger le poids excessif du Nord et du Centre, en octroyant par exemple davantage de subventions pour les tournées théâtrales et musicales dans le sud du pays. Un fort pourcentage du budget de la danse (la discipline est divisée en trois catégories depuis 1989) est destiné à financer des tournées, ce qui s'explique naturellement par la rareté des scènes et des théâtres réservés à la danse en Italie.

Subventions aux arts du spectacle (en % par secteur)

	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>
Théâtre	9,9	19,9	19,4
Musique (y compris danse)	90,1	80,1	80,6

L'Associazione per l'Economia della Cultura a calculé comme suit les subventions accordées par les quatre niveaux administratifs au cours de l'année 1990 :

	<u>Lires (en milliards)</u>	<u>%</u>
Etat	692	51,0
Régions	217	16,0
Provinces	38	2,8
Communes	<u>410</u>	<u>30,2</u>
Total	1.357	100

5.2.3 L'augmentation des coûts

Les subventions de l'Etat aux arts du spectacle sont vitales depuis les années 50 en raison de l'augmentation constante des coûts et de taux de fréquentation parfois extrêmement bas. De nombreuses institutions culturelles sont financées à plus des deux tiers par des subventions, et l'on est en droit de se demander si cette aide les a sauvées ou si elle a favorisé une certaine nonchalance vis-à-vis des recettes et de l'autofinancement, ou bien les deux. Certains théâtres très subventionnés montent régulièrement d'excellents spectacles, tandis que d'autres semblent avoir perdu toute énergie et tout dynamisme. Il est difficile de savoir quelle est la part des critères artistiques (qualitatifs), sociaux, politiques ou géographiques dans les choix du FUS. Un certain nombre de personnes nous ont déclaré que les pouvoirs publics consacraient beaucoup d'argent aux arts du spectacle, mais que la répartition des subventions était grossière et injuste.

5.2.4 Le référendum d'avril 1993

Le statut du FUS reste en suspens depuis que le référendum d'avril 1993 a supprimé le ministère du Tourisme et des arts du spectacle. Le secteur du tourisme ayant été largement décentralisé et confié aux nouvelles régions en 1972, il fallait donc s'attendre à ce que les régions et les municipalités veuillent mieux contrôler l'affectation de l'argent de leurs contribuables aux institutions culturelles locales. Ce scénario, que connaissent bien la plupart des pays européens, est encore plus vrai en Italie en raison de l'existence de traditions régionales fortes dans les domaines de l'opéra et du théâtre.

On pourrait être tenté d'évoquer le monde du football à propos du mode de répartition des subventions du FUS, à un détail près : tout est fixé à l'avance par la loi, si bien que personne ne change jamais de division et que les classements évoluent très peu. Etant donné que les aides sont basées sur des précédents historiques, il n'est pas surprenant que les régions soient mécontentes et réclament une décentralisation radicale qui leur permettrait de répartir les crédits de manière plus rationnelle. La multiplication des aides aux activités théâtrales a tout de même entraîné à la fin des années 80 de nombreuses coupures destinées à ramener la liste des bénéficiaires "nationaux" à un niveau gérable.

Le verdict du référendum a toutefois été totalement dévoyé en ce sens que, si le ministère a bel et bien été supprimé, ses activités ont été "temporairement" transférées à la présidence du Conseil. Une structure existe toujours au sein de l'administration à Rome ; elle reste inchangée et occupe les mêmes bureaux, accrochée à son pouvoir comme le chien à son os. Après deux années de blocages et onze tentatives avortées pour venir à bout du problème par la voie parlementaire, aucune solution n'est en vue. Et en attendant, chacun campe sur ses positions. Il est vrai qu'il y a eu avant le référendum toute une série de recours au Conseil constitutionnel pour régler les différends concernant les compétences respectives de l'Etat et des régions dans ce domaine.

5.2.5 L'avis des institutions culturelles

Que pensent de tout cela les institutions prises dans un feu croisé d'intérêts contradictoires ? Vers la fin des années 80, elles pensaient en général que, si les régions et les provinces devaient effectivement se charger du secteur touristique, il était sans doute plus sage de mettre les grandes maisons à l'abri des intrigues locales, et de les considérer en bloc comme des institutions nationales. Reste que les divisions subsistent (sous une forme ou une autre) quelles que soient les politiques en matière de tournées et de répartition des subventions.

Il est actuellement question de ne conserver que deux "super-théâtres lyriques" nationaux, la Scala de Milan et l'Opéra de Rome. Les deux maisons sont déjà protégées par une loi spéciale de 1968, au grand dam naturellement de leurs rivales (dont certaines sont au moins aussi prestigieuses et vénérables) qui se sentent dévalorisées. On a donc l'impression que l'heure soit au "tout ou rien".

Les grandes scènes ne veulent évidemment pas couper les ponts avec Rome afin de continuer à toucher leurs subventions. Mais d'après les informations que nous avons pu glaner, leurs rapports avec le FUS se limitent à une dépendance financière. Tous les partenariats constructifs tournés vers l'avenir - renouvellement du public, commercialisation des produits, apport à l'économie locale, participation du secteur privé - restent très localisés dans les régions qui s'intéressent particulièrement à la vie culturelle. Le flou des domaines de compétence ne favorise pas une gestion des ressources aussi intelligente et rentable qu'attachée à la sauvegarde du patrimoine.

5.2.6 Avis des autorités locales

Les autorités régionales et locales ont des avis évidemment moins tranchés. Elles souhaitent que les institutions artistiques soient à la fois des éléments importants de la vie et du progrès culturel et social, et des catalyseurs de l'économie locale. Les municipalités sont en général propriétaires des *teatri stabili* et des *teatri comunali*, ainsi que des salles de concert et autres espaces utilisés par les artistes locaux et les spectacles en tournée. Les compagnies subventionnées par l'Etat doivent obligatoirement disposer d'un lieu permanent. La loi définit aussi les obligations des pouvoirs publics en matière d'entretien de ces lieux, de salles de répétition et autres espaces nécessaires au fonctionnement d'une grande maison. Beaucoup de municipalités font plus dans ce domaine que le minimum exigé par la loi, mais elles ont l'impression qu'elles n'ont pas de véritable dialogue avec les administrations qui tiennent les cordons de la bourse à Rome. On ne saurait croire que la présence symbolique du maire de la ville à la présidence du Conseil d'administration, que les fonctionnaires du FUS nous ont présentée comme une preuve de participation locale, correspond à ce que réclament les administrations sur le terrain, à savoir des relations avec le pouvoir central basées sur la

coopération, le respect mutuel et la définition claire des rôles et des responsabilités de chacun. Dans le domaine de l'opéra, et dans une moindre mesure du théâtre, les productions et les échanges sont désormais plus souvent internationaux que strictement italiens, et s'assortissent de parrainages locaux.

5.2.7 Le théâtre

En 1971, l'Unesco a publié un rapport sur les politiques culturelles de l'Italie dans lequel on pouvait lire les lignes suivantes : "L'Etat a une longue tradition d'absentéisme culturel en matière de spectacles en général, et peut-être plus particulièrement dans le domaine théâtral". Les Italiens avaient pourtant commencé dans les années 50 à s'attaquer au problème en créant un réseau de *teatri stabili* (compagnies résidentes) inspirés du célèbre Piccolo Teatro de Milan fondé en 1947. Les théâtres italiens des XVIIe et XVIIIe siècles étaient en général privés, et trois grandes scènes publiques (Milan, Parme et Naples) datent de l'époque napoléonienne.

Depuis les années 80, les autorités régionales et locales s'efforcent de réviser les méthodes de gestion des *teatri stabili*. Ces établissements ont été dotés d'une autonomie accrue, ce qui ne les empêche pas de travailler en étroite collaboration avec les pouvoirs publics. Faute d'orientations claires et compte tenu des incertitudes financières actuelles, les progrès sont plus ou moins nets selon les régions.

5.2.8 La crise du théâtre

Les discussions et entretiens que nous avons pu avoir prouvent bien que le théâtre italien est en pleine crise, et que beaucoup de professionnels de ce secteur se sentent mal-aimés et abandonnés. On considère en général que le public a des goûts plutôt conservateurs, mais comme on leur demande de se financer en partie avec leurs ventes de billets, les théâtres ne donnent que des oeuvres très convenues, d'où une désaffection croissante du public jeune des grandes villes. Beaucoup de jeunes préfèrent le théâtre engagé et expérimental (souvent des improvisations et des oeuvres non textuelles). Les troupes résidentes se trouvent donc en état de crise et ont du mal à rajeunir leur clientèle. La RAI offrait de bons débouchés à l'époque où elle programmat beaucoup d'émissions théâtrales à la télévision, mais elle est aujourd'hui tenue de "faire de l'audience" pour augmenter ses recettes publicitaires, et le théâtre est la première victime de cette nouvelle politique.

Le théâtre doit être un lieu d'innovation s'il veut rester une force vive dans la société, surtout face à la montée en puissance de la télévision, d'où l'importance primordiale de la fidélisation et du renouvellement du public. Les *teatri stabili* sont en fait confrontés à quatre grands problèmes :

- a) Absence de répertoire classique national reconnu : ce flou rend les programmations plus difficiles et risquées que dans certains autres pays (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Grèce, Espagne, par exemple), malgré l'existence de traditions régionales très fortes (par exemple à Florence, Naples, Venise).
- b) Styles de production : le théâtre doit expérimenter pour rester vivant, mais il doit s'efforcer de répondre à ce besoin d'innover et d'attirer de nouveaux spectateurs sans faire fuir pour autant son public traditionnel (et plutôt conservateur).

- c) Vocation sociale du théâtre : s'il veut continuer à rester un élément vital dans les débats de société, le théâtre doit savoir qu'il n'a pas pour seule vocation de présenter des oeuvres du passé à un public appartenant en majorité aux classes moyennes.
- d) L'impératif économique : la diminution des subventions de l'Etat depuis le milieu des années 80 et la baisse de fréquentation confirment la nécessité de vendre les saisons à l'avance.

La part de subventions de l'Etat dans les budgets
des *teatri stabili* et des théâtres privés

1986-87	51,2 %
1988-89	46,3 %
1990-91	43,7 %

Il est clair que le théâtre est loin d'avoir le rang de l'opéra en tant qu'expression privilégiée de la culture nationale. C'est pour cette raison (et d'autres, indépendantes des coûts de production) que le théâtre a, tout comme la danse, quelque raison de se considérer comme le parent pauvre des arts du spectacle.

5.2.9 L'identité locale

Aujourd'hui, presque tous les théâtres italiens appartiennent aux municipalités, qui en assurent également l'entretien (très souvent les coûts associés à ces bâtiments ne figurent pas dans les bilans comptables au titre des dépenses culturelles). Les compagnies sont soit "publiques" (c'est-à-dire dotées de conseils d'administration où siègent des représentants des différents bailleurs de fonds - Etat, région, municipalité), soit "privées" (c'est-à-dire régies par des conseils d'administration indépendants mais où sont en général représentés des organes publics de financement). Une loi de 1993 soumet tous les théâtres aux mêmes réglementations, mais la législation est beaucoup moins stricte que pour le patrimoine. Le niveau beaucoup plus modeste de l'aide publique entraîne du reste un souci de réduction des coûts et d'augmentation des revenus que nous n'avons pas trouvé dans d'autres secteurs.

Le théâtre italien est avant tout une affaire régionale, qui ne figure pas parmi les grandes priorités culturelles de l'Etat. Il n'est donc pas étonnant que les autorités locales se sentent plus proches de "leur" compagnie que du théâtre lyrique de leur ville et que par conséquent elles la soutiennent davantage. Il est difficile de donner un chiffre général concernant les taux d'autofinancement, puisqu'il peut varier considérablement selon l'envergure des tournées (certaines sont très coûteuses à organiser) et le nombre de nouvelles productions dans une saison. Les données de la SIAE montrent que les recettes de billetterie doivent augmenter pour compenser la baisse générale des subventions du FUS. D'après le dernier rapport chiffré sur le secteur culturel italien (1980-1990) les théâtres représentent 52 % de la fréquentation des salles de spectacle. Le FUS est, avec les ventes de billets et les subventions locales/régionales, la principale source de financement des théâtres. Avant la création du Fonds en 1985, l'Etat n'accordait aux théâtres que les 2 % prélevés sur les redevances perçues par la RAI (contre 4 % pour la musique) en vertu d'une loi progressiste et clairvoyante de 1948. Les décisions gouvernementales de ces dernières années essaient progressivement de restructurer l'offre théâtrale en réduisant le nombre de compagnies subventionnées.

5.2.10 Répartition géographique

En 1992, le FUS a accordé des subventions aux quatorze *teatri stabili* suivants :

	Milliards de lire
Milan	5,00
Gênes	4,00
Rome	3,25
Turin	3,00
Catane	2,20
Bolzano	1,25
Frioul	2,00
Trieste	1,00
Bologne	1,65
Brescia	1,40
Venise	1,50
Palerme	1,70
Abruzzes	0,85
Ombrie	1,45

Les subventions accordées aux théâtres "privés" ne corrigent que dans un seul cas (celui de Naples) les déséquilibres géographiques flagrants qui apparaissent dans la liste des *teatri stabili*. Les dix compagnies privées subventionnées sont implantées dans les villes suivantes :

	Milliards de lire
Rome	2,80
Milan	1,80
Parme	1,70
Milan	1,50
Milan	1,30
Bologne	1,45
Milan	1,00
Rome	1,30
Trieste	0,80
Naples	1,70

Toutes ces subventions aux activités théâtrales représentent encore en définitive une charge bien lourde pour une administration nationale, puisqu'en 1990 536 demandes de subventions ont été acceptées (contre 592 en 1980 et 707 en 1985), soit un total de 110.553 millions de lire. Les statistiques de billetterie établies par la SIAE pour l'année 1990 confirment les disparités géographiques existantes :

	Nombre de <u>représentations</u>	Ventes de <u>billets</u>
Nord	43,0 %	51,0 %
Centre	34,0 %	25,0 %
Sud	14,5 %	13,5 %
Iles	8,5 %	10,5 %

Bien que les théâtres de Rome et de la métropole milanaise soient en tête quant au nombre de représentations (avec respectivement 23,7 % et 14,4 % du total national), les résultats par habitant sont également bons dans le Piémont, la Vénétie, l'Emilie-Romagne, la Toscane, la Campanie et la Sicile. La vie théâtrale reste très peu dynamique dans le Sud (Molise, Basilicate, Calabre, Pouilles et Sardaigne). Seules les fortes traditions de Naples et de la Sicile viennent quelque peu remonter la moyenne générale du Mezzogiorno.

5.2.11 Ressources et pratiques théâtrales

Les théâtres ont relativement peu de personnel par rapport à la majorité des maisons d'opéra. Privés d'une partie de leurs ressources par les compressions budgétaires, ils ont découvert par eux-mêmes qu'il était souvent moins coûteux de faire appel à des sous-traitants pour construire les décors, réaliser les costumes, etc. Le Teatro di Roma monte six spectacles par an, dont un part en tournée. Le Teatro Comunale de Turin emploie 57 personnes à plein temps mais il est très présent dans 19 villes piémontaises : c'est lui notamment qui fournit et gère sur une base contractuelle tous les spectacles du théâtre de Casale Monferrato (Alessandria). Le Teatro Biondo de Palerme monte cinq ou six pièces par an et fait des tournées en Sicile. La compagnie bénéficie d'un taux d'abonnement sensiblement plus élevé que la moyenne nationale, ce qui prouve que la vie littéraire et théâtrale sicilienne reste très active.

L'échange de spectacles à succès est un autre moyen qui permet aux théâtres de mieux rentabiliser leurs productions. Le FUS exige que les compagnies qu'il subventionne donnent au moins trente représentations de chacun de leurs spectacles, ce qui est du reste souvent indispensable pour amortir les coûts et payer les comédiens.

5.2.12 Le statut professionnel des comédiens

La situation des comédiens est aussi précaire en Italie que dans les autres pays européens. Les longues périodes de chômage sont le lot du métier. Le théâtre n'est pas considéré comme un véritable secteur économique et les acteurs ont le statut de travailleurs indépendants ; ils ne bénéficient pas des avantages sociaux et sont pénalisés financièrement quand ils partent en tournée. Contrairement aux médecins, avocats et autres catégories d'indépendants, ils ne peuvent guère déduire de leurs impôts loyers, équipements, personnel, etc. De plus, le gouvernement envisage de porter le nombre de jours ouvrant droit à pension à 120 journées travaillées par an en moyenne (contre 65 actuellement), ce qui ne permettrait pratiquement plus aux jeunes acteurs de cotiser suffisamment pour avoir droit un jour à une retraite.

De plus, les acteurs sont souvent les derniers à être payés, si bien qu'ils sont constamment endettés. Leur syndicat se bat pour faire réviser leur statut fiscal, mais sans succès jusqu'à présent. Comme il n'y a pas de diplôme particulier pour devenir comédien (malgré l'existence de quelques écoles privées qui pourraient, au même titre que le Conservatoire de Rome, être considérées comme de véritables écoles de formation), n'importe qui peut s'inscrire au chômage en se disant comédien ; il est fort probable que le nombre de "comédiens au chômage" dépasse de beaucoup les 1.800 membres du syndicat des acteurs.

Une vingtaine d'acteurs très connus vivent très confortablement de leur métier. Avec des cachets d'environ 4 à 5 millions de liras par représentation, ils sont les mieux payés d'Europe. Les répétitions leur sont payées au plein tarif et peuvent durer jusqu'à deux mois (le luxe des conditions de séjour est du reste sans commune mesure avec ce que

connaissent les acteurs des autres pays de l'Union européenne). A l'autre extrémité de l'échelle on trouve les scènes "alternatives", où les cachets sont l'exception plutôt que la règle. A Palerme, nous avons eu le privilège de nous entretenir longuement avec les derniers fidèles de l'une des glorieuses traditions de l'île, le théâtre de marionnettes. Les hommes et les femmes que nous avons rencontrés sont des passionnés qui font un travail considérable dans les écoles, et cela sans soutien ou presque de la part des pouvoirs publics. Etant donné les aléas de ce métier, les départs sont cependant extrêmement fréquents, et les jeunes directeurs de talent qui se sont succédés à la tête de la troupe ont abandonné, la trentaine venue, pour faire une carrière plus sûre.

5.2.13 Le théâtre pour enfants

Le FUS a avalisé officiellement l'existence d'un réseau de théâtres pour enfants en désignant grosso modo une compagnie par région. On a là un exemple utile de reconnaissance nationale, bien que les moyens accordés soient loin de couvrir les frais occasionnés par les activités dans le lieu de résidence (et encore moins bien sûr les frais de tournée) et que la répartition rigide des subventions donne fort peu de chances aux jeunes compagnies.

b) Les besoins

5.2.14 D'après les entretiens que nous avons eus, les acteurs, metteurs en scène et directeurs ont le sentiment que la contribution du théâtre à la culture, à la vie et à la société italienne n'est pas appréciée à sa juste valeur. Nous avons également remarqué que la morosité était beaucoup plus grande dans les *teatri stabili* que dans les milieux alternatifs, où la question des cachets n'est pas une préoccupation majeure. Le public des théâtres conventionnels est sociologiquement très étroit, et de plus il vieillit. Certes, le phénomène n'est pas particulier à l'Italie. Il touche plus ou moins tous les pays européens depuis que la télévision a fait son entrée dans les foyers au début des années 50 et a bouleversé les habitudes de divertissement et de consommation. Hormis quelques troupes classiques comme la Comédie Française (devenue quasiment une institution), toutes les compagnies "résidentes" d'Europe ont dû évoluer pour attirer de nouveaux publics. L'opéra peut survivre avec un répertoire exclusivement classique. Ce n'est pas le cas du théâtre.

Plusieurs de nos interlocuteurs se sont dit inquiets de constater que la société italienne n'attendait pas grand-chose du théâtre en général, ce qui confirmait à leurs yeux que le théâtre subventionné n'était plus qu'un passe-temps occasionnel pour gens riches et cultivés. Nous avons par ailleurs constaté que certains grands noms de la mise en scène drainaient tout un public de jeunes citadins - une évolution qu'ont su mettre à profit certaines compagnies résidentes d'Europe du Nord qui n'ont pas hésité à accueillir des metteurs en scène d'avant-garde. Avec son taux d'abonnement très élevé (et financièrement intéressant), le Teatro Biondo de Palerme s'en tient à une programmation prudente au lieu de prendre des risques artistiques calculés, ce qui illustre bien à nos yeux l'extrême frilosité des *teatri stabili*.

5.2.15 Le cadre général

Tous les professionnels du théâtre à qui nous avons parlé se sont plaints d'un manque d'argent. Il est vrai que le théâtre est beaucoup moins subventionné que les concerts et l'opéra, et qu'il faut répartir ces maigres crédits sur l'ensemble du pays. La disparité entre le Nord/Centre d'une part, et le Sud de l'autre, n'en reste pas moins flagrante, car la

répartition des fonds reste immuable, alors qu'elle devrait essayer de remédier aux carences de l'offre théâtrale. Nous tenons cependant à souligner que l'enveloppe du FUS pour le théâtre est assez conséquent : environ 150 milliards de liras au total, soit plus du double des subventions totales des théâtres britanniques, qui traversent la même crise mais qui occupent sans doute une place plus prépondérante dans la culture nationale. En fait, les *teatri stabili* sont subventionnés plus généreusement que leurs homologues britanniques.

Grande-Bretagne 1993-1994 (Source : Rapport annuel du *Arts Council*)

Compagnies résidentes	13 116 200 £
Royal National Theatre	11 167 000 £
Royal Shakespeare Company	<u>8 470 000 £</u>
Total	<u>32 753 200 £</u>

Les municipalités italiennes semblent en général entretenir d'excellentes relations avec "leurs" compagnies théâtrales, et certaines font même beaucoup d'efforts pour les aider. Il serait donc possible d'augmenter les taux de fréquentation grâce à des programmes et à des partenariats avec les villes. Les contraintes législatives semblent poser beaucoup moins problème en matière de théâtre que dans certains autres domaines. Les possibilités de partenariats au niveau régional et local semblent donc très réelles. L'immobilisme du FUS, sa résistance au changement et la rigidité de ses critères posent peut-être effectivement problème, comme on nous l'a expliqué, et le remède consiste sans doute à donner aux collectivités locales davantage voix au chapitre en ce qui concerne l'utilisation des deniers (forcément en quantité limitée) des contribuables.

La situation des acteurs - absence de critères d'entrée dans le métier et statut professionnel et fiscal peu avantageux - semble effectivement préoccupante. On nous a également signalé que les grands théâtres ne programmaient pratiquement plus de créations ; d'après nos interlocuteurs, les critères et les exigences du FUS en matière de recettes sont responsables de cette situation. Les experts tiennent néanmoins à saluer le dynamisme avec lequel beaucoup de théâtres affrontent la crise de confiance qu'ils traversent actuellement.

c) Quelques suggestions

- 5.2.16 Toutes les formes d'expression théâtrale s'inscrivent dans un continuum. Les professionnels qui sont aujourd'hui à la tête des grandes maisons ont souvent fait leurs premières armes sur des scènes alternatives. L'Etat italien subventionne essentiellement les *teatri stabili* ainsi que des compagnies qui, compte tenu de leur statut, n'ont pas grand-chose à craindre pour leur avenir. Le FUS présume donc implicitement qu'il appartient aux régions et aux municipalités de subventionner toutes les autres activités théâtrales. Les choses seraient beaucoup plus claires si la planification et la répartition des crédits pouvaient se faire de manière plus concertée afin que l'ensemble des activités des régions soit pris en compte.

Malgré la crise qu'elles traversent, les compagnies résidentes doivent continuer à avoir le courage de leurs choix artistiques. On pourrait peut-être, pour renouveler et rajeunir le répertoire, créer un fonds d'aide à la création, selon un schéma souple et concerté,

destiné aux commandes et aux productions de nouvelles oeuvres. Grâce à leurs contacts dans le secteur privé, les autorités locales devraient pouvoir faire entrer dans les conseils d'administration des théâtres des hommes et des femmes qui, soit personnellement, soit à travers leur entreprise, peuvent apporter une aide à titre bénévole sur les questions financières - planification financière, commercialisation, gestion, etc. - étant entendu qu'une oeuvre artistique n'est pas un simple produit de consommation.

Les comédiens sont clairement désavantagés par rapport à beaucoup d'autres catégories professionnelles. Il semble tout à fait nécessaire de réexaminer leur situation en matière d'indemnités de chômage. Il faudrait peut-être aussi songer à un système de vérification des aptitudes ou de la formation au moment de l'entrée dans le métier.

5.2.17 La musique et l'opéra

La musique est le secteur artistique le plus généreusement subventionné en Italie. Comme dans certains autres pays, c'est l'opéra qui se taille la part du lion, avec environ 450 milliards de liras de subventions du FUS à treize établissements désignés par la loi. Vingt-quatre autres théâtres lyriques locaux (appelés "teatri di tradizione") perçoivent 33 milliards de liras provenant d'un autre fonds (dont 54 % vont aux activités lyriques du Nord du pays). Les municipalités soutiennent elles aussi la vie musicale, tandis que certaines régions élaborent avec les villes et les collectivités locales des plans de répartition équitable de l'offre lyrique sur l'ensemble de la zone géographique.

Une autre subvention du FUS (d'un montant de 27 milliards de liras en 1992) est répartie entre douze organisateurs de concerts dans ces régions :

Lombardie (2)	Trentin-Haut-Adige
Vénétie	Emilie-Romagne
Toscane	Abruzzes
Marches	Pouilles (2)
Sicile	Ligurie

5.2.18 La formation musicale

Les élèves du secondaire peuvent suivre des cours d'initiation musicale et apprendre à jouer d'un instrument, mais seulement à titre facultatif, puisque la musique ne fait pas partie des cours obligatoires. Il existe cependant beaucoup d'écoles de musique pour les jeunes qui souhaitent se spécialiser dans cette discipline. La formation professionnelle des futurs musiciens est assurée dans des conservatoires, dont le nombre a considérablement augmenté ces dix ou quinze dernières années. Ces établissements, dont certains sont excellents et d'autres d'un niveau plus moyen, forment beaucoup de monde - beaucoup trop pour les débouchés possibles. Le hiatus entre l'offre et la demande est aggravé par l'individualisme des Italiens. Ainsi, les conservatoires forment des kyrielles de pianistes de concert alors que les orchestres cherchent désespérément des instrumentistes compétents. Ils sont en outre handicapés par une centralisation excessive. Ainsi, les professeurs de conservatoire sont nommés par Rome, si bien que les directeurs n'ont aucun contrôle sur l'orientation et les résultats de leur établissement.

Certains conservatoires se sont spécialisés. Ainsi, l'Accademia Petrassi, en Emilie-Romagne, enseigne plutôt la composition et la musique contemporaine. Mais en Italie comme ailleurs les conservatoires de calibre international sont très rares.

5.2.19 Le rôle de la RAI dans la culture musicale

La radio et la télévision sont d'importants vecteurs de la culture musicale. La qualité des orchestres, des enregistrements et des retransmissions de la RAI est reconnue depuis longtemps dans le monde entier. Pour des raisons d'économie, les émissions de musique classique ne sont pratiquement plus programmées qu'à la radio, et la station RADIOTRE notamment perpétue magnifiquement la tradition de service public. Les impératifs financiers et la concurrence hertzienne ont par ailleurs contraint la RAI à réduire sérieusement la taille de ses orchestres permanents. Nous avons déjà évoqué l'initiative d'une entreprise de Turin, la *Compagnia di San Paolo*, qui a permis à la ville de conserver son orchestre - Turin étant désormais la seule ville italienne à posséder à la fois un orchestre symphonique permanent, un théâtre lyrique et une grande salle de concert moderne (Lingotto - construit grâce à la Fondation Agnelli). La RAI doit faire face à une intense concurrence médiatique, et de ce fait il lui est de plus en plus difficile de programmer de la musique contemporaine.

5.2.20 Les subventions des théâtres lyriques

L'Italie est la patrie de l'opéra, les Italiens restent de grands amateurs de chant, et l'Etat se montre particulièrement généreux envers l'art lyrique. En Italie, la vie musicale est concentrée dans les théâtres lyriques et la plupart des orchestres se produisent parfois seuls et parfois avec des chanteurs ou des danseurs, de sorte qu'il est bien difficile de savoir quelle est la part des activités de concert à proprement parler. On nous a déclaré à maintes reprises que les productions lyriques bénéficiaient de subventions sans commune mesure avec celles des autres activités musicales. Les grandes maisons d'opéra, qui fabriquaient tout de A à Z dans leurs propres ateliers, doivent aujourd'hui revoir leurs vieilles habitudes ; reste que leur personnel est souvent pléthorique, et l'on estime en général que le FUS ne fait rien pour s'attaquer de front au problème, un problème d'autant plus épineux que les contrats de l'opéra national ne prévoient quasiment pas de flexibilité dans les heures de travail, d'où d'innombrables heures supplémentaires et des pratiques restrictives de tous ordres. Il convient toutefois de préciser que certains directeurs de théâtres lyriques sont venus à bout d'une partie de ces difficultés grâce à la renégociation des accords collectifs et à la surveillance étroite des coûts.

Dans les années 80, le taux d'autofinancement des théâtres lyriques subventionnés par le FUS était au mieux de 1/7e. La plupart des personnes que nous avons interrogées estiment que la relative brièveté des saisons et la lourdeur des coûts salariaux nécessitent une réforme urgente. Mais on retrouve le problème habituel : les théâtres lyriques sont ancrés dans la vie locale, mais c'est la lointaine vache à lait de Rome qui les finance en grande partie. De plus, la répartition géographique des subventions pose problème, comme nous l'avons déjà noté. L'argent va systématiquement aux grandes scènes du centre, et surtout du nord du pays. C'est ainsi que l'Emilie-Romagne a élaboré en concertation avec les principales institutions concernées une politique générale qui permet d'aider adéquatement les six grandes scènes lyriques que compte la région en dehors de l'Opéra de Bologne (seule la ville de Forlì, qui n'a pas de salle adéquate, ne figure pas sur la liste). Or, les théâtres de Ferrare, Modène, Parme, Plaisance, Ravenne et Reggio Emilia figurent tous sur la liste des *teatro di tradizione* subventionnés par le FUS et ont reçu à eux six quelque 9,2 milliards de liras en 1992. De plus, la région bénéficie de la présence de l'Orchestre des jeunes que dirige Claudio Abbado.

Les administrations locales et régionales doivent mettre des salles à la disposition des compagnies d'art lyrique, mais hormis cette obligation légale leur degré de générosité

varie considérablement. D'après l'*Associazione Nazionale Enti Lirici e Sinfonici* (ANELS), l'aide moyenne des collectivités locales et régionales se situait aux alentours de 4,4 milliards de liras en 1992. Le Teatro Regio de Turin bénéficie du soutien sans faille de la municipalité malgré la crise (l'aide de la ville s'élève à environ 6,5 milliards de liras). La ville de Palerme a pour sa part accordé une subvention de 30 milliards de liras au Teatro Massimo en 1990 (le théâtre est fermé mais la compagnie continue à travailler) : c'est quatre fois plus que ce que la Scala obtient de la ville de Milan et de la région Lombardie.

L'autonomie de fonctionnement des théâtres publics et des scènes lyriques est garantie par une loi de 1921, date à laquelle le maire de Milan et Toscanini signèrent l'acte d'autonomie de la Scala. D'autres villes suivirent l'exemple de la capitale lombarde. Tous ces établissements sont aujourd'hui régis par une loi de 1967.

5.2.21 La répartition des subventions

La liste des compagnies et orchestres subventionnés par l'Etat figure dans la loi relative aux *enti lirici*. Les subventions se répartissent comme suit :

Opéras et orchestres symphoniques subventionnés :
(classés en fonction du montant de la subvention)

	Subvention de base	Subvention totale(*)
	===== (en milliards de liras) =====	
Milan	70,0	71,6
Rome	49,0	49,6
Florence	43,0	43,5
Palerme	40,5	40,8
Naples	36,0	36,3
Venise	34,5	35,0
Bologne	29,0	29,5
Turin	27,5	28,0
Vérone	23,5	24,5
Trieste	24,0	24,4
Académie Ste-Cécile, Rome	23,0	24,0
Gênes	22,0	22,6
Cagliari	14,0	14,6
TOTAL	437,0	444,4

(Source : *Ministero del Turismo e dello Spettacolo*)

- (*) Comprend les suppléments prévus par lois spéciales, décrets et application de certains critères (par exemple Fonds d'un milliard de liras pour commanditer de nouvelles oeuvres, etc.)

Sur les treize salles d'opéra/danse subventionnées par l'Etat (les *enti lirici*), seules trois - Naples, Palerme et Cagliari - sont au Sud de Rome. Depuis que le grand théâtre de Bari a été détruit par un incendie en 1992, il ne reste que le San Carlo de Naples pour servir tout le Sud de la péninsule italienne, soit six régions sur les dix-huit que compte le pays. Et pourtant ce même Mezzogiorno compte actuellement seize conservatoires de musique. Le théâtre lyrique de Turin, qui avait brûlé en 1936, n'a rouvert ses portes qu'en 1973 - il a donc en quelque sorte redémarré à zéro et a beaucoup de difficultés à obtenir un

pourcentage "équitable" des deniers publics. La Sicile, quant à elle, soutient fort bien les activités musicales ; le Teatro Massimo (Palerme) et le Teatro Bellini (Catane) sont les principaux bénéficiaires de cette générosité. Nous nous demandons ce que la Région compte faire le moment venu pour le théâtre lyrique de Messine, actuellement en cours de construction.

L'aide de l'Etat aux activités musicales :
Répartition par régions (en %)

	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>
Nord	50,3	51,8	51,1
Centre	27,8	26,6	26,8
Sud	10,1	10,8	10,7
Iles	<u>11,8</u>	<u>10,8</u>	<u>11,4</u>
	(100)	(100)	(100)

Ventes annuelles de billets,
pour 100 habitants (1991)

	<u>Opéra/ballet</u>	<u>Concerts</u>
Nord	6,8	7,5
Centre	5,1	7,4
Sud	1,5	2,9
Iles	4,0	5,8

Moyenne 4,8

6,1

(Source : SIAE)

5.2.22 Une nécessité : générer davantage de revenus

Malheureusement, nous n'avons pu enquêter sur la vie musicale des petites villes (parfois très dynamique et florissante, comme le prouvent les exemples qui nous ont été cités), mais il ne fait pas de doute que l'opéra est de loin le secteur artistique qui bénéficie le plus des subventions de l'Etat. Quiconque connaît les traditions musicale de l'Italie ne sera pas surpris de cette préférence, mais la gabegie et l'inefficacité unanimement dénoncés par nos interlocuteurs posent un problème majeur compte tenu du nouvel impératif d'austérité budgétaire, et un problème que la réflexion sur les politiques musicales du pays ne saurait ignorer. Bien qu'officiellement considérées comme "autonomes", les *enti lirici* et autres théâtres lyriques ne survivent que grâce aux subventions de l'Etat, qui représentent souvent plus de 80 % de leurs revenus. Ce genre de situation n'encourage pas la productivité et la recherche de l'excellence. Les vieilles habitudes - dont beaucoup sont encouragées par l'Etat lui-même - ont tendance à se perpétuer. Selon nous, ce n'est pas un hasard si les théâtres lyriques italiens préfèrent monter des coproductions ou exporter leurs meilleurs spectacles au lieu de s'engluier dans de frustrantes et byzantines négociations avec d'autres scènes nationales.

L'Italie est particulièrement riche en théâtres lyriques, mais cette richesse même constitue un énorme problème, et l'on comprend que les pouvoirs publics aient voulu scinder cette grande masse en deux catégories plus gérables : les *enti lirici* et les *teatri di tradizione*. Mais pour être reconnu, ce classement doit être considéré comme équitable. Ce n'est

manifestement pas le cas actuellement. Il faut plus de transparence. Il faut aussi cibler les dépenses et ne faire que celles qui sont justifiées et nécessaires. Certaines réalités sont extrêmement préoccupantes :

- sureffectifs,
- salaires trop élevés,
- brièveté des saisons,
- faible taux d'autofinancement,
- prix élevé des places,
- frais généraux trop élevés.

Augmenter les recettes sans pour autant restreindre l'accès à la culture : tous les théâtres lyriques du monde sont confrontés à ce genre de dilemme lorsqu'ils fixent le prix de leurs billets. Comment concilier les deux impératifs ? Beaucoup de salles sont loin de faire le plein. Selon l'ANELS, le taux de remplissage annuel moyen se situe entre 67 et 70 % de la capacité (il atteint souvent 80 % dans les lieux les plus prestigieux). Il s'ensuit que l'amélioration de la rentabilité et la responsabilisation financière passent par la maîtrise et la diminution des coûts. Les données de la SIAE révèle que le prix des places de concerts et d'opéras a augmenté de 109 % en chiffres réels entre 1980 et 1990 (60 % pour le théâtre).

La comparaison internationale des coûts de production est un exercice périlleux qui se prête en outre à toutes sortes d'interprétations. Elle donne toutefois dans le cas qui nous occupe des indications générales qui mettent en lumière certains problèmes des théâtres lyriques italiens :

Sources de revenus de quelques grandes scènes internationales

(Source : KPMG/London Evening Standard, juillet 1994)

	Secteur public (en %)	Ventes de billets (en %)	Secteur privé (en %)
Opéra de Rome	92	7	1
Opéra-Bastille (Paris)	66	30	4
Staatsoper Munich	60	38	2
Royal Opera Londres	27	59	14
N.Y. Metropolitan	2	67	31

Compte tenu de son taux de remplissage moyen, l'Opéra de Rome a semble-t-il un taux d'autofinancement étonnamment faible, même pour l'Italie. Mais d'après ce que nous avons pu voir, des taux de 10 à 12 % sont considérés comme normaux en Italie, et 20 % est un pourcentage exceptionnellement élevé.

5.2.23 L'exemple de Turin

Nous avons noté que le Teatro Regio de Turin avait en fort peu de temps amélioré sensiblement sa situation financière grâce à un mélange de politique artistique dynamique et de maîtrise rigoureuse des coûts.

<u>Sources de revenus</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1993</u>
Etat	74,08	69,36	64,46
Municipalité	12,48	13,86	15,24
Secteur privé	0,43	4,77	4,59
Vente de billets	8,49	9,42	13,90
Autres revenus	4,52	2,60	1,81

Teatro Regio de Turin - Activités génératrices de revenus

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
Spectacles opéra/danse	70	73	73	90
Spectacles dans le Piccolo Regio 2		11	33	33
Activités scolaires	3	17	17	33
Concerts grande salle	14	30	31	24
Concerts Piccolo Regio	13	29	56	29
Activités pédagogiques dans le Piccolo Regio			4	141
Concerts en tournée régionale	<u>32</u>	<u>26</u>	<u>13</u>	<u>22</u>
TOTAL	<u>195</u>	<u>188</u>	<u>228</u>	<u>372</u>
Autres manifestations annexes (conférences, visites guidées, expositions, etc.)	<u>60</u>	<u>361</u>	<u>429</u>	<u>495</u>

(Source: Fitzcarraldo s.r.l. 1993)

En 1994, le nouveau directeur du Teatro Regio avait déjà réussi à réduire sensiblement le déficit de 11 milliards de lire dont il avait hérité ; le nombre d'employés à plein temps avait été ramené de 391 à 320 ; de plus, le Teatro Regio a monté dix opéras cette année-là, contre six sous l'administration précédente. Tous les spectacles de la saison 1995-1996 seront coproduits avec des théâtres étrangers (Genève, Londres et Toulouse). Les ventes de billets par abonnement sont passées de 75 % à 49 % du total. Grâce à sa nouvelle politique artistique, le théâtre attire désormais un public plus nombreux et plus diversifié (d'où des recettes de billetterie en progression de près de 5 % par rapport au revenu total) et bénéficie du soutien accru des autorités locales/régionales et des entreprises.

5.2.24 Evolution de la fréquentation des théâtres lyriques à Milan

Les experts ont pu prendre connaissance des actions judicieuses que mènent certains opéras pour élargir leur public et en étendre l'éventail social. Le Teatro alla Scala de Milan, notamment, a tissé un réseau de partenariats impliquant des centaines de volontaires, qui entretiennent des relations avec les 1.500 centres, dans la ville, la province et la région de Lombardie. Le public peut assister à des représentations à tarif réduit, après avoir pu s'y préparer par le biais de conférences et de débats organisés dans les écoles, les entreprises ou les bibliothèques. C'est ainsi que durant la saison 1994/95, 110.593 personnes ont assisté à 174 représentations à la Scala, avec une réduction d'au moins 50 %.

b) Les besoins

5.2.25 Toutes les personnes que nous avons interrogées semblent s'accorder sur le fait que la politique d'aide de l'Etat devait être plus sensible aux véritables besoins de la musique. Nous avons aussi noté l'absence de toute véritable réflexion sur les débouchés professionnels des musiciens, compte tenu du nombre de solistes qui sortent des conservatoires. Depuis la fin de la guerre, on subventionne sans trop y réfléchir une kyrielle d'organisations et d'institutions musicales, et il est grand temps de revoir radicalement les objectifs.

La préférence "institutionnelle" entraîne inévitablement des déséquilibres dans la répartition géographique des subventions, et les compagnies qui ont un petit budget, ou qui sont bien gérées et sans déficit, se sentent pénalisées. Les choix du FUS en matière de subventions manquent de clarté et de souplesse. Un troisième grand théâtre lyrique est en cours de construction à Messine. Comment va-t-il être financé une fois qu'il aura ouvert ses portes ? Les compagnies régionales, qui soupçonnent l'opéra de Rome (et dans une moindre mesure celui de Milan) d'être indûment privilégiés, se méfient des réexamens qui, compte tenu de la situation politique et de l'application bureaucratique des critères du FUS, pourraient s'avérer désavantageux pour elles. Les onze compagnies concernées arrivent au terme d'un programme quinquennal de subventions calculées en fonction des données historiques, une solution qui leur semblait alors un moindre mal - même si elle ne résistait pas à l'examen.

5.2.26 La position ambiguë des théâtres lyriques vis-à-vis du FUS

Les théâtres lyriques se méfient du FUS, mais la décentralisation les inquiète tout autant. En l'occurrence, ils voudraient être traités sur un pied d'égalité et ils estiment que l'Etat-bailleur de fonds devrait récompenser la qualité des productions et de la gestion au lieu de tolérer la médiocrité et de fermer les yeux sur les pratiques inefficaces. Et comme le montre effectivement le tableau suivant, l'aide financière de l'Etat est parfois calculée tout simplement selon la capacité des salles :

Enti lirici

Employés à plein temps (1990) et capacité des théâtres

(Source : Corte dei Conti / ANELS)

	<u>Nbre d'employés</u>	<u>Nbre de places</u>
Milan	815	2.015
Rome	695	1.604
Florence	400	1.781
Palerme	550	950
Naples	409	1.500
Venise	300	694
Bologne	326	873
Turin	373	1.643
Vérone	854	16.000
Trieste	307	975
Santa Cecilia	247	1.930
Gênes	309	2.000
Cagliari	<u>247</u>	<u>1.330</u>
Total	5.832	33.295

Les effectifs et les coûts salariaux soulèvent de graves problèmes, et cela d'autant plus que les chiffres cités ne tiennent même pas compte du personnel saisonnier supplémentaire. Selon l'une des enquêtes que nous avons consultée, l'Opéra de Rome emploie en tout l'équivalent de 838 personnes à plein temps.

Personne en dehors du ministère ne croit que le Comité consultatif du FUS puisse peser en quoi que ce soit sur les décisions. On nous a cependant affirmé qu'il avait en réalité un pouvoir occulte considérable mais avait du mal à l'exercer compte tenu de la confusion actuelle. Les ministres changent continuellement et ils n'occupent qu'une place marginale au sein de l'équipe gouvernementale ; si l'on ajoute à cela les fameux accords valables pour trois ou cinq ans, on comprend que le pouvoir soit tombé entre les mains de fonctionnaires qui s'y sont encore plus accrochés après les résultats du référendum. Si le Comité consultatif décidait, avec l'appui des politiques, d'instaurer concrètement des critères de qualité et de gestion, il y a fort à parier que les subventions du FUS seraient réparties très différemment. On pourrait sans doute rétorquer que les critères actuels tiennent déjà compte de ces deux dimensions. Mais force est de constater que le système est extrêmement opaque et que les résultats sur le terrain prouvent la nécessité d'une réflexion radicale concernant aussi bien la rentabilité que la qualité artistique. Nous attendons avec beaucoup d'intérêt les idées de nouveau cadre institutionnel que l'AGIS devrait proposer sous peu.

c) Quelques suggestions

- 5.2.26 Les experts estiment que la politique musicale de l'Italie doit être réexaminée de fond en comble. La situation bancaire qui prévaut depuis le référendum est propice aux révisions. L'administration nationale chargée de soutenir les professions de la musique devrait établir un dialogue constructif avec le ministère de l'éducation.

Si l'on parvient à élaborer et à appliquer des critères transparents et sensibles en matière de subventions, on peut peut-être continuer à considérer les treize *enti lirici* comme des salles nationales subventionnées par l'Etat. Il faudra pour cela qu'une certaine souplesse intervienne dans la répartition des crédits. Il est préférable en revanche que les autorités régionales, qui sont plus proches du terrain, s'occupent des *teatri di tradizione* et de la myriade d'autres organisations musicales. Du reste, la majorité des institutions actuellement subventionnées ont une base et une audience régionales ou locales bien définies.

Il faut cependant se rappeler que la musique, comme le théâtre, s'inscrit dans un continuum. Une collaboration et un dialogue véritables doivent donc s'instaurer entre les divers niveaux d'aide publique. Il faut pour cela créer des groupes consultatifs régionaux mixtes qui pourront dialoguer sur un pied d'égalité avec le conseil consultatif national. Cela éviterait la solution de désespoir consistant à conserver Rome et Milan et à se décharger de tout le reste sur les régions, ce qui serait irresponsable et cumulerait tous les inconvénients.

5.3 Politiques dans le domaine de l'art contemporain

a) Remarques

- 5.3.1 Le Rapport national est étonnamment peu prolixe sur les arts plastiques, puisqu'il se contente de mentionner le nombre d'heures de cours d'histoire de l'art dans les écoles primaires et secondaires, le nombre d'écoles des beaux-arts (plus de 200) et les 20 "académies des beaux-arts" universitaires. L'Italie compte aussi quatre écoles de design (*istituti superiori per le industrie artistiche*). La politique de l'éducation prend donc pleinement en considération l'exceptionnel patrimoine pictural du pays et l'importance du design dans la réussite industrielle. Il est donc étonnant que l'Italie, qui eut de si grands peintres et dont les designers sont connus dans le monde entier, accorde si peu de place à l'art d'aujourd'hui et de demain dans ses politiques et ses objectifs culturels.

En gros, on laisse l'art et les artistes se débrouiller seuls. Les quelques lois votées dans les années 40 en faveur des artistes ne sont pas appliquées. Il en est ainsi du droit d'auteur, si souvent bafoué, du droit de suite et du 2 % pour les oeuvres d'art (obligation de consacrer au moins 2 % du coût de chaque projet immobilier à la commande d'une oeuvre d'art). Les pouvoirs publics ne semblent pas trop enclins à fournir aux artistes des ateliers et des possibilités d'exposer et de vendre leurs oeuvres. On nous a affirmé qu'il existait dans ce domaine un marché souterrain très florissant, mais nous manquons de données précises en la matière.

5.3.2 L'ombre du passé

La politique de l'Italie dans le domaine des arts plastiques semble dominée par la volonté de protéger et de mettre en valeur le patrimoine ancien. L'art contemporain est par définition en devenir. Ceux qui le font sont vivants, ils évoluent, ils exposent - toutes choses dont il est difficile et délicat de rendre compte dans une grande politique générale. La Galerie nationale d'art moderne et contemporain, qui abrite la plus grande collection de tableaux et de sculptures italiennes des XIXe et XXe siècles, relève d'une sous-section fourre-tout (*soprintendenze speciali ed altri istituti*) au sein du ministère du Patrimoine.

La Galerie se contente en gros de gérer ses collections permanentes (et elle est confrontée aux questions de conservation habituelles). Lors de sa création à Rome en 1881, elle avait pour vocation de réunir les meilleures oeuvres des artistes de l'époque. Bien que cette mission originale ait été réitérée par une loi de 1975, la Galerie nationale ne peut pas, contrairement aux autres musées européens de même importance, monter de grandes expositions confrontant l'art italien et les grands courants artistiques internationaux de la même époque, car elle n'a absolument pas les moyens nécessaires pour acheter des oeuvres sur le marché international afin de compléter ses collections.

La Galerie a bien fait quelques belles acquisitions ces dernières années et a bénéficié d'importantes donations, mais il s'agit pour l'essentiel d'oeuvres majeures d'artistes italiens (de Chirico, Morandi et Carra). Seule une petite partie de la collection permanente (qui totalise actuellement plus de 15.000 oeuvres) est exposée, soit à la Galerie nationale, soit dans ses deux antennes, le Villino Andersen à Rome et la Collection Manzu à Ardea. Naturellement, le futurisme y est bien représenté, mais les chefs-d'oeuvre de l'art italien mériteraient d'être appréciés dans un contexte artistique beaucoup plus large, ce que les lacunes actuelles des collections ne permet pas de faire.

5.3.2 L'aide des autorités locales

L'art contemporain vit grâce aux collectionneurs, mais aussi grâce aux collectivités locales. Nous avons constaté que certaines villes (notamment Turin) et régions commencent à percevoir ce que l'on sait déjà à l'étranger : les artistes peuvent être des vecteurs de renaissance urbaine. Nous n'avons malheureusement pas eu le temps lors de notre séjour de rendre visite à des artistes, dont l'opinion aurait sans doute été pertinente et intéressante.

Le Palazzo delle Esposizioni de la ville de Rome (construit dans les années 1870) vient d'être restauré avec l'aide du secteur privé. C'est le principal espace public d'expositions temporaires. Il n'existe en Italie que trois lieux (tous situés dans le Nord, à Prato, Rivoli et Trento) entièrement consacrés à l'avant-garde contemporaine.

5.3.4 Les grandes expositions

On sait que l'Italie organise de grandes manifestations d'art contemporain (la plus connue est sans doute la Biennale de Venise) qui jouissent d'une excellente réputation internationale. Mais beaucoup d'artistes estiment que les événements de ce genre ne profitent qu'aux célébrités qui sont déjà dans les circuits du "grand cirque itinérant de l'art", et critiquent vertement la tendance à mesurer la réussite d'une exposition à la longueur des files d'attente et non à la qualité ou au retentissement des oeuvres.

Par ailleurs, on admet volontiers que les pouvoirs publics peuvent difficilement intervenir dans le domaine de l'art contemporain, et que les goûts artistiques du public italien sont plutôt timorés. L'Italie dispose d'excellents espaces, mais il y a longtemps que l'on n'a pas vu dans ce pays des expositions de la qualité et de l'envergure de celles qui sont régulièrement organisées à Amsterdam, Paris, Londres et New York.

5.3.5 Les lieux d'implantation des musées

L'accessibilité fait partie des qualités premières d'un lieu d'exposition. Or, il n'y a pratiquement pas de moyens de transport en commun entre Turin et le magnifique espace que la Région du Piémont est en train de faire construire à Rivoli. La Galerie d'art moderne de Bologne est située en périphérie et a peu de chances d'attirer les visiteurs de passage (le ravissant musée municipal, le Musée Morandi, est au centre ville, mais il est difficile à trouver faute de signalisation adéquate). A Palerme, nous avons été étonnés d'apprendre que la ville accorde toujours la même subvention à la Galerie d'art moderne sans tenir aucun compte des chiffres de fréquentation. La rentabilité ne doit certes pas être le seul critère en matière de manifestations culturelles, et d'autres considérations - valeur pédagogique, etc. - doivent entrer en ligne de compte. Cependant, l'investissement des deniers publics exigerait une attitude plus dynamique de la part de la direction.

5.3.6 Mécanismes d'aide aux artistes

Comme nous l'avons déjà signalé, il existe en Italie quelques lois (non appliquées) censées protéger les artistes. Sont venus s'y ajouter plus récemment une loi de 1982 sur la commercialisation des oeuvres d'art (définissant les franchises et les droits de reproduction des galeries), et des avantages fiscaux pour les artistes ou familles d'artistes qui donnent des oeuvres à l'Etat. Dans la pratique, les artistes vivants semblent avoir les plus grandes difficultés à bénéficier de ces dispositions fiscales, qui ne sont accordées

qu'au terme de longues et laborieuses négociations entre la galerie concernée et le ministère des Finances. Force est de conclure que l'Etat italien pénalise les artistes contemporains et les relègue à la périphérie de structures dont l'organisation et la raison d'être sont davantage axées sur le patrimoine historique que sur les producteurs et les consommateurs de l'art d'aujourd'hui.

b) Les besoins

- 5.3.7 L'art contemporain se prête mal aux grandes mesures générales et c'est sans doute la raison pour laquelle aucune stratégie précise n'a été définie dans ce domaine. Disons toutefois que la place prépondérante qu'occupe dans les structures de l'Etat la protection des monuments, collections et sites historiques va à l'encontre des intérêts de l'art contemporain, et que l'organisation du ministère ainsi que la teneur des débats actuels ne sont pas faites pour arranger les choses.

Premièrement, le ministère du Patrimoine est, par sa philosophie, la formation de son personnel et ses structures, tout entier tourné vers les oeuvres du passé. Les futurs *soprintendenti* passent tous le même concours, quel que soit le poste qu'ils vont occuper, si bien que l'orientation générale est plus historique que contemporaine. Deuxièmement, les critiques d'art contemporain se comptent sur les doigts de la main, et certains sont également marchands d'art.

5.3.8 Le public

Les personnes que nous avons interrogées déplorent l'imperméabilité du public italien à l'art d'aujourd'hui, et nous pensons qu'effectivement le taux de fréquentation moyen de la Galerie nationale d'art moderne et contemporain n'est pas très reluisant. Toutefois, la baisse de la fréquentation des musées ne touche pas que l'art contemporain. D'autres pays européens ont réussi à élargir cette fréquentation grâce à des spectacles multimédia (par exemple art contemporain et danse) et il est probable que le même genre d'expérience pourra être tentée avec succès en Italie si les musées prennent un peu plus d'assurance et savent s'adresser à d'autres publics.

5.3.9 Le choix des programmes

Nous avons pris connaissance avec intérêt des modalités de sélection des grandes expositions du *Palazzo delle Esposizioni* de Rome : le projet détaillé fait l'objet d'un accord préalable, après quoi son budget doit être approuvé par trois instances distinctes -le *soprintendente* de la ville, l'*assessore alla cultura* et la *giunta* (qui est dotée d'un comité permanent sur la culture). On voit une fois de plus que l'on préfère multiplier les précautions plutôt que de prendre des risques calculés.

c) Quelques suggestions

- 5.3.10 Malgré leur visibilité et leur retentissement médiatique, les trois grandes manifestations d'art contemporain (à Venise, Milan et Rome) sont trop ponctuelles pour créer un élan capable de mobiliser durablement les artistes qui travaillent en Italie. Le marché se concentre forcément sur quelques "noms" dont les oeuvres se vendent comme n'importe quelle autre marchandise. Comme partout ailleurs en Europe, les artistes en activité ont du mal à trouver des lieux pour exposer et vendre leurs oeuvres. La critique et les

expositions semblent curieusement être "italo-italiennes" (du moins par rapport à ce qui se passe dans les autres pays européens).

Les artistes sont apparemment les grands oubliés des politiques culturelles de l'Etat. Ils sont en outre handicapés par l'absence de proximité et de communication avec leur public potentiel (ce qui ne peut que renforcer les goûts conservateurs dudit public) et ne bénéficient même pas des fameuses lois des années 40, lesquelles ne sont jamais appliquées. Certaines municipalités aident semble-t-il les artistes à trouver des ateliers et des salles d'exposition - et c'est là probablement le meilleur type d'intervention. Comme ces initiatives s'inscrivent au moins aussi souvent dans des programmes de rénovation urbaine que dans un projet culturel, elles ne donnent cependant pas une idée très nette de la situation d'ensemble.

Nous estimons qu'un certain nombre d'initiatives publiques peuvent être prises afin de mieux faire connaître l'art contemporain et d'aider les artistes :

- ♦ donner aux grandes expositions une dimension plus large et internationale
- ♦ corriger le statut défavorable de la Galerie nationale (de Rome) au sein du ministère du Patrimoine culturel ;
- ♦ appliquer les lois en faveur des artistes en activité, notamment dans le domaine des commandes publiques ;
- ♦ encourager les autorités locales et autres à tirer les enseignements des opérations de réhabilitation urbaine, notamment italiennes, qui ont bénéficié de la présence d'une communauté d'artistes ;
- ♦ s'assurer que les musées d'art contemporain ont des crédits suffisants pour acheter les oeuvres d'artistes vivants ;
- ♦ améliorer la qualité et la transparence de la critique de l'art contemporain dans les médias.

5.4 Marchés et consommateurs

a) Remarques

- 5.4.1 Les experts ont été frappés de constater l'absence, à tous les niveaux, de politique cohérente d'encouragement à la création et à la production, et cela aussi bien dans le domaine de l'art contemporain qu'en littérature ou en arts de la scène. Là encore, le problème est le fait de plusieurs ministères. Le cinéma pose des problèmes particulièrement délicats compte tenu de la situation de l'industrie cinématographique en Europe et dans le monde, et on accuse la télévision d'être hégémonique et de tuer le cinéma italien à coup de films étrangers achetés à bas prix et en monopolisant les studios de cinéma.

Les personnes que nous avons interrogées saluent l'effort de la RAI, qui continue à programmer des concerts, du théâtre et des émissions littéraires malgré l'énorme rouleau compresseur des chaînes privées et l'ouverture de ses propres chaînes aux annonceurs

publicitaires. Avec ses 13.500 employés, la RAI reste une importante maison de production. La nécessité de vendre des espaces publicitaires sur ses trois chaînes l'a naturellement contrainte à revoir sa grille culturelle.

La question est fort complexe et elle est particulièrement politisée en Italie. Compte tenu du peu de temps et de données dont nous disposons, nous n'avons noté que quelques grandes lignes de force. Reste que c'est le comportement des consommateurs de produits culturels qui déterminera l'avenir et la survie de l'identité culturelle du pays. L'article 128 du Traité de Maastricht entend encourager l'épanouissement des cultures nationales et régionales. Dans quelle mesure l'Italie prend-elle ce chemin alors qu'elle traite ses grandes scènes nationales quasiment comme les faire-valoir d'une "culture muséifiée" accrochée au passé mais indifférente au présent - et encore plus à l'avenir ?

5.4.2 Le cinéma

L'influence de la télévision sur la consommation de produits culturels est encore plus nette en Italie que dans n'importe quel autre pays européen, car outre les trois stations de la RAI et les trois chaînes nationales privées, il existe dans ce pays environ 800 chaînes locales, elles aussi privées. L'industrie cinématographique italienne, naguère encore si florissante, se bat aujourd'hui pour survivre dans le nouveau paysage audiovisuel et pour enrayer un déclin causé par divers facteurs internes et extérieurs. Les cinéastes continuent à travailler un peu avec et pour la télévision, mais il estiment dans l'ensemble que le petit écran est en train de tuer le grand.

Les films américains envahissent tous les programmes, toutes chaînes confondues. Conséquence : en 1992-1993, l'Italie a produit 30 % de films de moins pour la télévision qu'en 1991-1992. Les statistiques établies par la RAI pour la période janvier-mai 1994 donnent les chiffres suivants :

(*) Films italiens de moins de cinq ans	Total des films	<u>Films italiens(*)</u>
	<u>programmés</u>	
RAI Uno	487	7
RAI Due	176	1
RAI Tre	<u>281</u>	<u>1</u>
Total	944	9

5.4.3 Production et investissement cinématographiques

Les chiffres détaillés publiés dans le rapport de l'*Associazione per l'Economia della Cultura* révèlent pour la période 1980-1990 une baisse des investissements dans le cinéma italien en faveur des coproductions. L'investissement moyen par film (en prix constants) a été systématiquement plus élevé (au moins le double) pendant cette décennie marquée par l'internationalisation de l'industrie cinématographique. Reste que le pourcentage de films réalisés avec des capitaux entièrement italiens n'a guère varié pendant toute la période, comme le montre le tableau suivant :

<u>Année</u>	<u>Nombre de films réalisés</u>	<u>% de films produits entièrement avec des capitaux italiens</u>
1980	163	80 %
1981	103	77 %
1982	114	87 %
1983	110	92 %
1984	103	84 %
1985	89	91 %
1986	109	86 %
1987	116	91 %
1988	124	83 %
1989	117	87 %
1990	119	82 %

5.4.4 La vidéo

L'évolution du taux de fréquentation des salles de cinéma donne des indications autrement plus intéressantes, car on se doute bien qu'elle est fortement marquée par l'entrée en force de la télévision dans les foyers. Il est intéressant de noter à cet égard que le taux d'équipement des ménages en magnétoscopes est beaucoup plus bas en Italie que dans les autres pays industrialisés (taux de pénétration en 1990) :

Japon	80,0 %
Etats-Unis	80,0 %
Grande-Bretagne	75,0 %
Pays-Bas	57,0 %
France	56,0 %
Espagne	54,0 %
Allemagne	49,1 %
Italie	40,0 %

(Source : EVE Mediabase, CNC Paris)

5.4.5 Le marché du cinéma italien

Beaucoup de salles ont fermé et celles qui restent sont souvent mal situées. Les statistiques détaillées de la SIAE concernant les recettes de cinéma pour la période 1980-1990 montrent une baisse constante du nombre de spectateurs des films italiens (et des films étrangers non américains). En revanche, la part de marché du cinéma américain est passée en dix ans de 33 % à plus de 69 %, tandis que parallèlement celle des films italiens chutait de 43 % à 21 %. Le déclin se confirme d'année en année. Ainsi, il est sorti au total quelque 8.210 films dans les cinémas italiens en 1980, mais seulement 4.977 en 1990. Le nombre d'entrées diminue lui aussi progressivement chaque année. Il est tombé en 10 ans à un peu plus de 90 millions d'entrées, soit une baisse de 63 % par rapport au début de la décennie.

Les années fastes sont terminées, et l'industrie cinématographique italienne est aujourd'hui une foire d'empoigne où prolifèrent les pratiques restrictives et les conventions collectives parfaitement inadaptées à la situation actuelle. Et, d'après ce que nous sommes laissé dire, la "subventionnite" ambiante ne fait qu'aggraver les choses.

Comme ailleurs en Europe il y a en Italie de nombreux jeunes talents qui se révèlent dans des ateliers mais qui ne peuvent en général pas poursuivre leur vocation. La télévision monopolise les studios, ce qui limite encore les possibilités de travail des vrais cinéastes, mais on peut du moins espérer que l'audiovisuel aura une influence positive sur les piètres habitudes de gestion de l'industrie cinématographique.

5.4.6 L'aide au cinéma

Elle provient de trois grandes sources. Tout d'abord, en vertu de la loi de 1965 sur le cinéma, 17 % des recettes de billetterie sont réinvestis dans le cinéma (à raison de 13 % pour les producteurs et 4 % pour les réalisateurs et scénaristes). La SIAE, qui est chargée au niveau national de percevoir et de redistribuer les droits de reproduction et de représentation, aide de son côté plus particulièrement certains professionnels comme les compositeurs de musiques de film, mais on constate que dans la pratique la plupart des réalisateurs choisissent de ne pas s'adresser à l'Etat et essaient de négocier de meilleurs conditions avec le privé. Enfin, le FUS accorde des subventions sur recommandation des représentants des pouvoirs publics et du Comité consultatif. Les archives du cinéma sont considérées comme faisant partie du patrimoine national, et à ce titre leur conservation est confiée au ministère du Patrimoine culturel, qui ne leur accorde qu'un intérêt très relatif.

Etant donné que les sommes prélevées sur les recettes et redistribuées dépendent exclusivement de la carrière commerciale des films, les réalisateurs qui font du "cinéma d'auteur" ou "difficile" s'estiment constamment lésés. Le filet de sécurité du FUS est évidemment là pour corriger en partie cette injustice, mais les subventions ne sont jamais à la hauteur des besoins, et les jeunes cinéastes peu connus sont dans une situation particulièrement difficile. Et si les chaînes de télévision programment régulièrement des classiques du cinéma italiens, elles ne commandent plus aux réalisateurs que des produits de masse "sans risque" et ne veulent pas entendre parler de films sérieux ou dérangeants. Compte tenu du climat politique qui prévaut actuellement en Italie, il s'agit là d'une question culturelle de la plus grande importance pour le développement de la société civile.

5.4.7 Radio- et télédiffusion

Les chaînes de télévision italiennes se livrent à une concurrence d'une férocité inégalée ailleurs en Europe. A ce titre, l'Italie est une sorte de laboratoire dont l'observation peut susciter un certain nombre d'appréhensions. Les experts ont notamment étudié les effets de cette concurrence sur l'offre culturelle des chaînes publiques nationales. Comme dans les autres pays européens, la course à l'audimat a chassé la culture, et seules les radios publiques ont encore un contenu "culturel". En effet, face à la concurrence de la télévision privée, les trois chaînes de la RAI revoient leurs grilles de programmes de façon à retenir le maximum de téléspectateurs. Les taux d'audience aux heures de grande écoute ont été les suivants en 1993 :

RAI	48 %
Fininvest	44 %
Autres chaînes privées	8 %

La RAI 2 et la RAI 3 restent les chaînes les plus culturelles. Le taux d'audience de la télévision publique baisse légèrement dans la journée, au profit surtout des petites chaînes locales.

Le secteur audiovisuel est de plus en plus prisonnier des recettes publicitaires et de la course à l'audimat. C'est la raison pour laquelle les sports et les émissions de "divertissement" les plus racoleuses gagnent sans cesse du terrain. Les recherches révèlent un écart croissant entre le public de la RAI - composé surtout de téléspectateurs d'âge mûr appartenant aux classes moyennes - et celui de Fininvest. Il est difficile de dire où se situe à la télévision la frontière entre ce qui est "culturel" et ce qui ne l'est pas. Toujours est-il que, selon ses propres déclarations, la RAI propose dans ses programmes 22,6 % d'émissions culturelles.

	<u>Divertissement</u>	<u>Information</u>	<u>Culture</u>
RAI	50,7	26,7	22,6
Fininvest	75	16,4	8,6

5.4.8 La RAI

Il est intéressant de connaître les sources de revenus actuelles de la RAI :

Redevances	57 %
Publicité	32 %
Subventions de l'Etat	11 %

Les subventions sont destinées à financer certaines campagnes d'information ainsi que les services extérieurs et les émissions en italien diffusées à l'étranger. En vertu d'une loi assez progressiste datant de 1948, un petit pourcentage des redevances va à la musique vivante et au théâtre. Et malgré la vive concurrence des chaînes privées et l'inquiétante chute du niveau général des programmes, la RAI continue à apporter un soutien sans faille à la musique, au théâtre et au cinéma.

Certes, même si la conjoncture est beaucoup moins bonne qu'à l'époque où elle employait quatre orchestres permanents et un chœur et où elle faisait découvrir au monde entier le génie de Luciano Berio, la RAI continue à financer un orchestre permanent de 40 musiciens basé à Rome, et les 90 membres du prestigieux orchestre symphonique de Turin. Nous avons vu comment l'intervention cruciale de la *Compagnia di San Paolo* avait réussi, pour l'instant du moins, à retenir la formation à Turin à l'heure où la restructuration des orchestres risquait de se solder par une centralisation. La RAI a lancé en 1948 le Prix Italia de la meilleure émission de radio (la télévision a été ajoutée en 1957) qui reste aujourd'hui en la récompense européenne la plus prestigieuse dans le domaine audiovisuel.

La RAI continue à commander des films - même si son soutien n'a plus la même envergure que naguère. En 1992, conformément à la directive "Télévision sans frontières" de l'Union européenne, la grille cinéma du RAI a été composée pour moitié de films européens (bon nombre étaient des rediffusions), dont 60 % de films italiens. La RAI reste un producteur, comme le prouve le fait qu'en 1993, quelque 22,6 % de ses 5.928 heures de programmes (films non compris) ont été des émissions que l'on pourrait en gros qualifier de "culturelles et éducatives". *Videosapere*, le nouveau département qui a succédé à l'Unité pédagogique de la RAI, produit des émissions d'information et des séries éducatives (518 heures de vidéos éducatives en 1992) qu'elle diffuse et vend.

5.4.9 La radio

Les trois grandes chaînes radiophoniques de la RAI ont moins de contraintes en matière de programmation (c'est notamment le cas de RADIO TRE, qui a su fidéliser plus d'un million d'auditeurs, soit 2 % de l'audience totale de la chaîne publique). Elles ont réussi à diffuser 35 % d'émissions "culturelles" en 1992, dont 21 % consacrées à la musique classique et 3 % au théâtre et à la littérature. Les taux d'audience estimatifs sont les suivants :

RADIO UNO	8 millions
RADIO DUE	7 millions
RADIO TRE	1,1 million

Les trois stations ont désormais une direction générale commune, et elles ne sont donc plus subventionnées séparément. On nous a affirmé qu'elles disposaient à peu près des mêmes moyens, ce qui semble confirmer l'orientation culturelle de RADIO TRE, considérée comme le symbole de la qualité radiophonique en Italie. Les deux autres stations programment aussi des émissions artistiques, quoique souvent dans une veine plus légère. Les émissions en langues minoritaires sont également maintenues et l'on estime qu'elles sont particulièrement importantes pour la culture des régions où vivent des groupes minoritaires.

5.4.10 Les écrivains, les livres et l'édition

En Italie, le monde de l'édition est soumis aux lois du marché. Il existe bien une loi de 1981 en faveur de l'édition, mais elle semble profiter surtout aux journaux, qui pèsent directement sur la vie politique. L'édition spécialisée ne bénéficie d'aucune aide de l'Etat. Nous n'avons pas trouvé trace d'un programme quelconque d'aide aux écrivains. La plupart des auteurs sont paraît-il obligés de faire du journalisme ou d'enseigner à l'université pour gagner leur vie. Rares sont ceux qui sont inscrits à la SIAE (alors qu'ils y ont droit), car ils espèrent décrocher des contrats plus avantageux en négociant directement avec leurs éditeurs. Les subventions de la SIAE tendent donc à aller exclusivement à des auteurs de pièces de théâtre.

5.4.11 Les lecteurs

Les amateurs de livres ne sont pas très nombreux en Italie. On estime qu'environ 500.000 personnes (soit moins de 2 % de la population) achètent régulièrement des livres, ce qui s'explique sans doute par le pourcentage relativement faible d'individus ayant fait des études supérieures dans la population. D'après une enquête effectuée en 1989 par l'ISTAT, il y a 37,5 % de lecteurs parmi les Italiens. Pourtant, les médias ne parlent pas beaucoup de la vie littéraire. Quelques émissions de radio consacrées au livre ont survécu (notamment sur la RAI 3), mais à des heures confidentielles, et les émissions littéraires de la télévision sont en général réservées aux "livres-événements" et aux best-sellers. Cette situation s'explique en partie par le paysage de l'édition, dominé par quatre ou cinq grands groupes de presse et tous implantés à Milan, qui publient à eux seuls au moins la moitié des titres qui paraissent chaque année. Le nombre de distributeurs est encore plus faible.

5.4.12 Les petits éditeurs

La diversité des publications est assurée par 300 éditeurs généraux et plus de 2.000 petites maisons d'édition qui survivent en s'adressant à des marchés très ciblés. En 1990, il y

avait officiellement 2.540 maisons d'édition en Italie, auxquelles s'ajoutent les six éditeurs du Vatican et les 33 éditeurs suisses publiant en italien. Mais aucune des petites maisons ne disposent pour se faire connaître dans le pays des puissants services de relations publiques des grands groupes d'édition.

5.4.13 Concentration à Milan et à Rome

La répartition géographique des éditeurs reflète bien la place prépondérante de Milan et de Rome dans le domaine de l'écrit :

Nord	54 %
Centre	32 %
Sud	14 %

Ce déséquilibre se retrouve en grande partie au niveau des imprimeries, puisque 44 % d'entre elles sont situées en Lombardie. Les principales régions d'édition sont, outre la Lombardie (25 %) et le Latium (19 %), la Toscane et le Piémont (plus de 8 % chacun), l'Emilie-Romagne (près de 8 %), la Vénétie (plus de 6 %), la Campanie et la Sicile (plus de 4 % chacune).

5.4.14 Ventes et distribution

Les commandes des bibliothèques ne sont pas assez régulières et sûres pour que les petits éditeurs puissent prévoir leurs tirages sans prendre trop de risques. Les prêts de l'Etat, destinés aux auteurs, sont inexistantes puisque l'Italie ne sait pas encore si elle va suivre les directives de l'Union Européenne en la matière. L'association des petits éditeurs vient de publier à l'intention des libraires et des bibliothécaires un catalogue général de titres classés par thèmes. Elle n'a pas encore réussi à se positionner vraiment dans la vente par catalogue mais met au point un système connu sous le nom de "Tapis volant" et qui consiste à envoyer directement des catalogues thématiques à des clients éventuels.

On estime que la distribution est le gros point noir du secteur de l'édition. Les librairies des centres-villes sont en général trop petites pour accueillir un bon échantillon des 30.000 nouveaux livres qui paraissent chaque année. On calcule qu'en 1990 il y avait sur le marché italien plus de 200.000 titres, dont près de 88 % d'ouvrages "généraux", 9 % de livres scientifiques et 3 % de livres pour enfants. Rares sont en Italie les librairies de plus de 200 m². Milan est peut-être la seule ville à avoir de grandes (et coûteuses) librairies modernes d'un niveau comparable à celles d'Europe du Nord (grâce à la présence de Mondadori, qui appartient du reste à un puissant groupe financier). Cette année, l'Association des petits éditeurs pourra pendant un mois exposer et vendre des livres sur une petite *piazza* (centralement située) mise à sa disposition, à titre expérimental, par la ville de Milan. Le Salon du livre de Turin qui se tient chaque année à Lingotto attire plus de 100.000 visiteurs payants, dont beaucoup finissent par acheter des livres alors qu'ils ne vont pas habituellement dans les librairies.

Nous regrettons de n'avoir pu obtenir beaucoup de détails sur le fonctionnement des bibliothèques. D'après ce qu'on nous a dit, la situation est très contrastée d'une région à l'autre, et beaucoup de petites communes doivent avoir recours à des bénévoles.

b) Les besoins

- 5.4.15 L'activité commerciale est soumise à des contraintes strictes, et dans ce domaine il est peu probable que les politiques culturelles nationales puissent changer grand-chose. Nous avons toutefois constaté que dans les milieux professionnels concernés, mais également au sein du public éclairé, on s'inquiétait beaucoup des dérives du système et des risques que représente pour la qualité et la survie de la culture italienne le mercantilisme à tout crin qui sévit actuellement.

Nous avons eu surtout l'impression que, pour toutes sortes de raisons (politiques et administratives), le gouvernement n'encourageait pas assez la production et la distribution de produits culturels de qualité et ne saisissait pas vraiment la chance que peut représenter l'économie mixte, c'est-à-dire de l'association Etat-secteur privé, pour les productions culturelles de cette fin du 20^e siècle. Comme nous l'avons dit et répété tout au long du présent rapport, la rationalisation et la coordination des politiques culturelles de l'Italie permettraient au moins de prendre les décisions qui s'imposent sur une base cohérente.

c) Quelques suggestions

- 5.4.16 L'audiovisuel fait actuellement l'objet d'intenses débats au sein de l'Union européenne. On s'interroge notamment beaucoup sur la nécessité d'empêcher les produits américains d'envahir les salles de cinéma et les petits écrans. L'industrie cinématographique italienne est en crise, et il semble bien que les programmes actuels d'aide à la production et aux jeunes réalisateurs soient insuffisants. Beaucoup de salles ont fermé, et l'ouverture de cinémas "multiplex" (et les programmations mieux coordonnées des cinémas d'art et d'essai), qui a fait remonter les taux de fréquentation en Europe du Nord, ne semble pas encore avoir une influence sensible en Italie. Beaucoup de nouveaux quartiers et lotissements sont privés de salles et d'écrans de bonne qualité, et nous pensons qu'il y a là un créneau considérable pour le secteur privé. Nous avons été surpris d'apprendre que certaines municipalités exploitaient des salles de cinéma (en dehors des maisons de la culture) avec l'argent des contribuables.

L'audiovisuel et les futures réglementations en matière de diffusion par satellite continueront bien sûr à revêtir une importance décisive pour la production cinématographique dans un marché en pleine mutation. La RAI vient de vivre les dix dernières années les plus mouvementées de son histoire. Malgré les compressions budgétaires et les pressions dictées par la commercialisation croissante de son secteur d'activité, la chaîne publique a réussi à maintenir un certain niveau de qualité dans ses programmes. Reste à savoir si avec ses "fils rouges" thématiques elle va pouvoir continuer à défendre la diffusion de la culture face aux pressions commerciales et politiques de toutes sortes.

Comme dans le reste de l'Europe, les petits éditeurs italiens et les libraires indépendants n'ont pas les moyens financiers de lutter à armes égales contre les grands groupes de presse et d'édition. Mais les petites maisons d'édition répondent aux besoins de clientèles bien précises et les libraires restent bien implantés dans les petites localités. A ce titre, les unes comme les autres maintiennent la vitalité et la diversité de la culture italienne. La modernisation des bibliothèques municipales est toutefois plus qu'indispensable. Elle sera aussi utile aux lecteurs qu'aux ventes de livres.

5.5 Le tourisme : calamité ou chance à saisir ?

a) Remarques

5.5.1 La question des effets du tourisme a été fréquemment évoquée devant nous. Ce qui domine dans les propos qu'on nous a tenus est un sentiment de méfiance, une méfiance avivée par les traces qu'ont laissé dans l'imaginaire collectif l'entrée des Vandales à Rome, Florence, Venise et Pompéi et les invasions plus tardives d'Assise et de Sienne. Florence, qui compte environ 400.000 habitants, accueille chaque année de 4 à 6 millions de touristes, dont plus de 60 % d'étrangers (Rapport statistique sur le tourisme, 1992). L'économie de la ville (comme celle des autres centres réputés) repose désormais entièrement sur l'industrie du tourisme, et Florence doit livrer ses inestimables trésors à des hordes de visiteurs qui ne font que les détériorer chaque jour un peu plus avec les gaz d'échappement de leurs milliers de cars et de voitures, leurs barrages incessants de flashes et leurs rassemblements qui font monter dangereusement le degré d'hygrométrie dans certains lieux. Pour ne prendre qu'un seul exemple, les étroites rues médiévales de la vieille ville de Padoue ne sont pas faites pour recevoir les foules de touristes qui s'y déversent actuellement.

Le tourisme de masse organisé ne favorise certainement pas l'entente mutuelle. Au contraire, son caractère superficiel ne peut que renforcer les idées préconçues des visiteurs comme des "visités". La contradiction entre exploitation et sauvegarde du patrimoine est vécue de façon particulièrement aiguë chez ceux et celles qui sont chargés de protéger les sites et monuments historiques, et elle fait à nouveau ressurgir la sempiternelle question de l'éparpillement des responsabilités. C'est ainsi que la région autonome de Sicile (voir 5.1.10) vient de lancer une grande campagne internationale de publicité vantant les trésors archéologiques et historiques de l'île. Or personne, semble-t-il, n'a été consulté pour savoir comment l'afflux brutal de touristes allait être géré et quel serait son impact en matière d'érosion. Le tourisme et la protection du patrimoine relèvent pourtant tous deux des compétences de la région autonome.

5.5.2 Elargir l'offre touristique

Cependant, l'Italie ne peut pas avoir à la fois l'argent du tourisme et refuser les touristes, qui continueront à affluer, et dont l'économie du pays a de toute façon besoin. Il faut donc mieux gérer la situation afin d'éviter des désastres du style de la "seconde destruction de Pompéi". Mais nous n'ignorons pas les appréhensions bien réelles que peut susciter, chez des gens habitués à privilégier les principes de sauvegarde, l'évocation de sortes de parcs à thème à l'américaine ouverts à tous. Nous avons déjà évoqué (voir 4.6.2) le projet avorté visant à définir des itinéraires retraçant les anciennes routes arabes/normandes dans le sud de la péninsule. Les intéressantes études d'impact économique amorcées par la *soprintendenza* spéciale (et appelée à disparaître très bientôt) créée à la suite des tremblements de terre qui ont secoué la Campanie et la Basilicate en novembre 1980 et février 1981 semblent aller dans la bonne direction. Le Touring Club italien a pour sa part fait des études préliminaires avec le concours des services historiques et archéologiques nationaux afin de proposer des thèmes et des itinéraires touristiques qui encouragent la transition de l'occupation à l'exploitation des sites.

Les richesses inégales du patrimoine italien devraient, si elles sont gérées intelligemment et avec le concours des autorités compétentes, offrir des possibilités de développement économique aux régions qui en ont le plus besoin. Les blocages se situent évidemment au niveau du "système". Les collections des musées sont trop souvent considérées comme

des ensembles constitués une fois pour toutes, ce qui rend toute réorganisation quasiment impossible, compromet le développement de nouvelles attractions touristiques dans les régions où elles seraient vraiment utiles, et empêche le retour des objets sur leurs lieux d'origine. Il n'y a plus de saison d'opéra dans les thermes de Caracalla à Rome depuis que la *soprintendenza* a interdit les représentations en arguant de la nécessité de protéger le monument. La ville estime qu'on ne l'a pas assez consultée avant de prendre cette décision presque unilatérale, et a mis en chantier une nouvelle salle de 5.000 places dans un autre lieu. L'incertitude qui entoure les budgets et le montant des subventions, à laquelle s'ajoute le caractère tardif et imprévisible des paiements, empêchent pratiquement les organisateurs de festivals de planifier leurs programmes suffisamment à l'avance, d'engager des artistes connus et capables d'attirer et des parrainages privés, et les mélomanes étrangers.

Pourtant, ce genre d'évolution profiterait à des régions défavorisées tout en décongestionnant un peu les sites surexploités (mais mal appréciés). Certes, on ne peut recréer une autre Venise ou bâtir ailleurs une réplique du Colisée, mais il faut s'efforcer systématiquement de trouver des solutions judicieuses pour limiter les dommages causés par le tourisme. Ainsi, on ne veut voir que l'Italie de l'ère classique, de la Renaissance et du Baroque, et on néglige du même coup ses richesses archéologiques et son architecture industrielle. Et, aussi extraordinaire que cela puisse paraître, il n'y a pas en Italie de musée de la mode ou du design, deux domaines où pourtant les Italiens sont des chefs de file incontestés au niveau international.

5.5.3 La concentration géographique des musées

Selon un rapport récent du ministère du Patrimoine culturel, seuls deux sites ont en 1993 dépassé le million de visiteurs. Il s'agit de la Galerie des Offices à Florence (1.020.972) et de Pompéi (1.296.633). Sept autres sites archéologiques et onze musées ont dépassé les 100.000 visiteurs (et encore la plupart sont-ils nettement au-dessous des 250.000 entrées). Cinq de ces musées se trouvent du reste à Florence. On voit par là que les musées italiens ne fonctionnent pas du tout selon les mêmes principes que certains grands musées étrangers (le Louvre, le British Museum, l'Hermitage ou le Rijksmuseum, par exemple) qui reçoivent beaucoup plus de visiteurs et réussissent à tirer des revenus respectables de leurs produits dérivés. Le prix du billet d'entrée aux Offices ne peut sans doute plus être augmenté pour le moment, et personne dans les musées italiens n'a l'expérience voulue pour s'occuper de toutes les tâches non muséales qui font les entreprises réussies. La fréquentation des trois musées nationaux de Londres dépasse très largement les 12 millions de visiteurs par an (en 1994 : le British Museum: 5,87 millions, la National Gallery: 4,3 millions, et la Tate Gallery: 2,23 millions). A titre de comparaison, les 12 musées italiens les plus importants n'ont accueilli au total que 3.548.020 personnes (dont 2,3 millions pour les seuls musées de Florence).

b) **Les besoins**

L'Italie a besoin des touristes, mais leur afflux est souvent considéré comme un problème. Nous n'avons pas eu l'occasion d'interroger des responsables du tourisme, si bien que notre impression est peut-être influencée par les déclarations de ceux de nos interlocuteurs qui mettent l'accent sur la menace que constitue pour le patrimoine une activité touristique effrénée. Nous avons eu l'impression assez nette que les responsables de la gestion de l'économie italienne ne voyaient peut-être pas vraiment l'ensemble des problèmes et leurs interconnexions. Une meilleure communication et une planification

améliorée entre les principaux acteurs de terrain apporterait des changements positifs. Alors qu'au-dessous du niveau national la promotion du tourisme relève des provinces (sauf dans les régions autonomes), le dialogue avec et entre les autorités locales est manifestement déficient. On nous a du reste expliqué que les régions pouvaient jouer un rôle d'équilibrage utile.

La fréquentation des musées et des sites historiques est relativement stable. Quelques lieux très célèbres reçoivent beaucoup trop de visiteurs et de ce fait se dégradent rapidement. Reste que l'on peut encore développer d'autres sites si l'on adopte des modes et des techniques de gestion et d'exploitation sophistiqués. Certes, la configuration des musées anciens crée des contraintes, mais nous estimons que dans certains cas un peu de bonne volonté résoudrait bien des problèmes. Il existe manifestement un sentiment général d'insatisfaction quant à l'accès aux sites et aux heures d'ouverture des musées. La ville de Venise a pris pour remédier à ce problème une initiative encourageante qui devrait servir d'exemple à toutes les villes italiennes.

c) Quelques suggestions

- 5.5.5 Il est essentiel que toutes les instances se penchent de toute urgence, et dans un esprit de concertation permanente, sur la question de la répartition géographique et saisonnière des flux touristiques, et cela que la fréquentation touristique de l'Italie ait ou non atteint un sommet ou un plateau. Certains sites et musées ont l'impression d'être constamment pris d'assaut, mais les chiffres et l'évolution du tourisme restent parfaitement gérables avec un peu d'organisation et cet afflux de visiteurs pourrait générer des revenus considérables. Sauf à de très rares exceptions, ce sont en général les villes et non tel ou tel lieu ou musée particulier qui sont les plus congestionnées par le tourisme, ce qui rend d'autant plus nécessaire le dialogue et des partenariats constructifs entre les diverses instances concernées, notamment les autorités locales.

Le rapport statistique sur le tourisme publié en 1992 confirme que, deux siècles après l'indispensable "voyage en Italie", l'élite nord-européenne se détourne de la péninsule. L'industrie des voyages organisés (notamment en provenance d'Extrême-Orient) est florissante mais le nombre de visiteurs étrangers à Rome, Florence et Venise a chuté dans des proportions qui oscillent entre 30 et 15 %. De plus, les grands absents sont les Britanniques et les Allemands cultivés qui voyagent seuls (même si 40 % des touristes étrangers sont encore des Allemands). Compte tenu de l'évolution de la vie professionnelle et des loisirs, il est probable que l'on récupérera ces amateurs "perdus" grâce à un tourisme "culturel" qui permettra de sortir des sentiers battus et de faire un saut en Italie le temps d'un week-end ou pendant la morte-saison.

Grâce à son inépuisable patrimoine culturel, l'Italie se prête encore à "l'exploration". Une meilleure signalisation des sites intéressants, et l'installation de panneaux d'interprétation, pourraient encourager les touristes à sortir du circuit obligé des grandes villes. Le défi est particulièrement important pour les régions (comme l'Ombrie) où existent déjà un certain nombre de bonnes pratiques à imiter.

L'apparition depuis quelques années de nouveaux loisirs comme la randonnée et le cyclisme ouvre des possibilités de découverte des campagnes italiennes. Il y a en Italie 30.000 églises qui méritent d'être visitées ; la grande majorité d'entre elles se trouvent dans les zones rurales, et elles recèlent encore d'innombrables trésors qui n'ont pas pris le chemin des musées.

- Chapitre VI - SYNTHESE DES CONCLUSIONS

6.1 Déroulement de la procédure

Le présent Examen de la politique culturelle en Italie s'inscrit dans le cadre du Programme européen d'examen des politiques culturelles nationales mené sous l'égide du Conseil de l'Europe. Les autorités nationales du pays faisant l'objet de l'examen soumettent un "Rapport national", qu'une petite équipe d'experts européens est invitée à commenter. Le Rapport des experts élaboré au terme d'une série de rencontres et d'entrevues avec des organismes et des responsables jouant un rôle clé dans le domaine de la culture, tant sur le plan national que régional. Ce Rapport sert ensuite de point de départ au débat entre les autorités nationales et les experts devant le Comité de la Culture du Conseil de l'Europe. Dans le cas de l'Italie, la Réunion de bilan a lieu à Strasbourg, en avril 1995.

6.2 Rapport national et Rapport des experts

Les experts ont effectué en Italie un total de trois visites (octobre et décembre 1994, janvier 1995). Le lecteur trouvera en page ii de la Chronologie des activités la liste des Régions visitées, ainsi que les noms et positions des personnes rencontrées (pages iii-vi). La version définitive du Rapport national italien (qui n'a pas encore été traduite en français ou en anglais) n'a été publiée qu'après la parution de l'ébauche du Rapport des experts. Ces derniers n'ont donc pas pu se fonder, pour procéder à leur examen, sur une source d'information unique et officielle.

Si les versions successives du Rapport national contenaient certes une masse d'informations et de données présentées dans un contexte descriptif et conceptuel, les experts ont estimé que les auteurs de ces documents n'avaient pas suffisamment fait preuve d'autocritique. Dans leur Rapport, les experts ont choisi d'axer leurs commentaires sur un certain nombre de points clés qui se sont avérés être les thèmes ou les problèmes les plus importants tout au long du processus d'examen. Il s'agit d'aspects communs à la plupart des domaines du secteur culturel bénéficiant d'aides publiques. Les experts ont pu constater que leurs interlocuteurs étaient largement d'accord sur les points positifs et négatifs de la politique culturelle italienne, ainsi que sur les domaines à réformer ; mais ils ont noté une bien plus grande diversité dans les solutions proposées.

6.3 Contexte général

L'Italie possède un patrimoine culturel particulièrement vaste, d'une diversité et d'une continuité inégalées. La protection de ce passé omniprésent est une responsabilité considérable, et l'on comprend le problème qui peut se poser lorsque l'on ne dispose que de ressources financières limitées pour s'acquitter d'une mission pratiquement sans limites. Il convient par ailleurs de relever la richesse et la diversité exceptionnelles des initiatives culturelles (expositions, festivals, colloques, etc.) qui se tiennent en permanence en Italie, pas simplement dans les grandes villes, mais aussi dans des agglomérations provinciales bien plus petites. Ces manifestations bénéficient souvent de la participation et du soutien des organismes publics concernés et des pouvoirs locaux.

En outre, du fait de l'importance considérable que l'on attache en Italie à l'héritage du passé et à sa protection, on peut en arriver, sans le vouloir, à sous-estimer la contribution de la créativité culturelle contemporaine. L'urbanisation rapide de l'Italie et son expansion économique au cours des cinquante dernières années ont bouleversé les habitudes en matière de consommation et de production culturelles. Les artistes doivent pouvoir jouer le rôle crucial qui est le leur de commentateurs et d'interprètes de l'évolution de la société, un rôle d'autant plus nécessaire compte tenu de la banalité d'une grande partie des divertissements populaires proposés aujourd'hui aux Italiens, comme d'ailleurs aux ressortissants de bien d'autres pays.

Le caractère souvent éphémère des gouvernements italiens confère des pouvoirs considérables à la bureaucratie de Rome, qui est permanente. Le processus de décentralisation régionale, dont les modalités sont pourtant clairement énoncées dans la Constitution de 1947, a pris du retard et n'a été mis en oeuvre que de façon parcellaire. La situation actuelle n'est guère propice à l'élaboration d'une politique culturelle et à sa mise en oeuvre efficace (voir le chapitre 4.3).

6.4 Les principaux thèmes

De toutes les recherches et entrevues qu'ils ont pu effectuer en Italie, les experts ont dégagé un certain nombre de thèmes récurrents, qui ressurgissaient constamment dans toutes leurs études et investigations. Par souci de clarté, ces problèmes sont présentés ici sous la forme d'une liste de concepts opposés, qui traduisent une certaine tension entre le passé, le présent et le futur. Cette tension constitue peut-être le trait le plus marquant du paysage culturel et de son organisation dans l'Italie contemporaine :

- ◆ l'opposition entre protection et restauration du patrimoine d'une part, et sa présentation et sa promotion auprès du public, d'autre part ;
- ◆ le dilemme entre excellence et accès ;
- ◆ le conflit entre production d'une part, et distribution et consommation, d'autre part ;
- ◆ la consommation passive par opposition à l'éducation et à la participation active ;
- ◆ la coordination par opposition à un morcellement des compétences ;
- ◆ la décentralisation par opposition à une "recentralisation" au niveau régional ;
- ◆ les pratiques bureaucratiques traditionnelles par opposition aux méthodes modernes de gestion ;
- ◆ le conflit entre des lois extraordinaires et ponctuelles et la législation ordinaire ;
- ◆ l'opposition entre mesures budgétaires "spéciales" et les cycles budgétaires (et de planification) ordinaires ;
- ◆ l'opposition entre un secteur public qui fournit directement les services culturels et un secteur public qui se contente d'un rôle d'accompagnement et de soutien ;
- ◆ la théorisation par opposition à l'action concrète.

Les experts ont eu, à de nombreuses reprises, l'occasion de constater l'existence de tous ces dilemmes, tant dans l'esprit des individus rencontrés que dans la pratique des administrations.

6.5 Le morcellement des compétences et le manque de coordination d'ensemble

En matière culturelle, les compétences en Italie sont réparties entre au moins huit départements du pouvoir central. La communication interne ou externe n'est pas suffisamment encouragée, et les contacts importants (comme ceux avec le ministère de l'Education) sont loin d'être aussi développés qu'ils devraient l'être. On constate d'importants recoupements et chevauchements entre l'action des pouvoirs locaux et régionaux, mais il n'existe aucune tribune institutionnelle susceptible de contribuer au règlement des conflits éventuels ou d'assurer la coopération entre les échelons administratifs investis de pouvoirs en matière culturelle. Cette situation favorise les doubles emplois et la confusion. Du fait de cette dispersion des compétences, personne n'est en fin de compte responsable, au niveau national, de l'élaboration du cadre stratégique de la politique culturelle d'ensemble, alors que chaque département fixe individuellement ses propres priorités (voir les chapitres 2.2 et 4.1).

Le pouvoir central pourrait notamment :

- ◆ assurer la coordination d'ensemble des politiques ;
- ◆ définir une stratégie de coopération du secteur public assortie d'objectifs plus clairs ;
- ◆ décentraliser certaines fonctions, définies d'un commun accord avec tous les intéressés ;
- ◆ fixer des normes de travail minimales ;
- ◆ surveiller l'application des dispositions réglementaires et en assurer la mise en oeuvre ;
- ◆ évaluer les résultats obtenus.

6.6 La profusion de textes législatifs et réglementaires

L'Italie dispose d'une quantité impressionnante de textes législatifs dans le domaine culturel, qui ne cesse d'ailleurs de croître régulièrement, tant au niveau national que régional. Cette prolifération réglementaire, surtout en ce qui concerne le patrimoine culturel, semble avoir pour effet de rendre peu à peu l'application des textes de plus en plus difficile. L'adoption de textes spéciaux (ponctuels ou urgents) en réponse à des situations de crise ou à des besoins particuliers a pour effet d'amoindrir la portée des lois "ordinaires". En votant des lois spéciales, le législateur italien a l'impression de traiter et de régler le problème, mais en fait, le processus législatif sert trop souvent de simple échappatoire. Les experts en ont conclu qu'en Italie, les autorités ont trop fréquemment tendance à recourir à l'outil législatif alors qu'une action administrative ferme serait plus indiquée et plus efficace. Le problème ne tient pas tant au recours à la loi en tant qu'instrument d'action qu'au malentendu qui semble exister quant au rôle de la législation dans le processus de la mise en oeuvre des politiques. Enfin, il serait urgent que l'Italie s'attelle à la tâche énorme qui consisterait à étudier son arsenal juridique, considérable dans le domaine culturel pour le ramener à des dimensions acceptables et en permettre une application plus efficace (voir les chapitres 2.3 et 4.2).

6.7 La gestion financière

Dans la mesure où il n'existe pour ainsi dire aucune gestion financière stratégique à long terme et que l'Etat a pris l'habitude de ne pas répartir les crédits sur plusieurs exercices budgétaires, il est extrêmement difficile d'avoir une planification satisfaisante. Du fait des dotations publiques accordées au titre de dispositions juridiques extraordinaires, on constate de grandes fluctuations des ressources budgétaires d'une année à l'autre. Ainsi, en 1988, 27 % seulement du budget total du ministère du Patrimoine culturel pouvait être considéré comme "ordinaire", pour un chiffre de 60 % l'année précédente (voir le chapitre 4.2.5). Non seulement ces variations rendent la planification interne malaisée, mais elles ont aussi pour effet d'entraver la collaboration avec les autres instances du secteur public et avec le secteur privé. Parallèlement, la multiplicité des dispositions réglementaires et autres textes législatifs en matière budgétaire constitue un autre facteur de rigidité. Les transferts et les reports de crédits sont difficiles et les dépenses de dernière minute engagées à la toute fin de l'exercice budgétaire sont chose courante. Les subventions aux arts du spectacle accordées par le truchement du FUS (voir le chapitre 5.2) s'inscrivent dans le cadre d'une politique à plus long terme, mais souffrent, elles aussi, du même manque de flexibilité. Par ailleurs, nous ne sommes pas persuadés que les méthodes utilisées actuellement pour l'affectation des ressources soient les plus efficaces qui soient. Certes, une amélioration de la gestion des ressources financières ne suffira pas à résoudre les problèmes de la politique culturelle. Mais les experts estiment que la mise en oeuvre de cette politique serait tout de même beaucoup plus efficace si l'on pouvait optimiser l'emploi des ressources grâce à des méthodes déjà largement maîtrisées ailleurs en Europe. Il faudrait aussi assouplir considérablement les procédures financières pour améliorer l'affectation des fonds publics et l'efficacité des investissements consentis (voir le chapitre 4.2).

6.8 Une meilleure coordination entre les différents échelons de l'administration

On constate en Italie une grande diversité de pratiques dans le domaine de la politique culturelle au niveau régional, provincial ou local. Quelques Régions ont essayé avec leurs *comuni* d'élaborer des stratégies complémentaires pour élargir la gamme des choix proposés aux résidents. Il n'existe aucun mécanisme officiel de coopération régionale ou nationale (en dépit de la loi de 1975). Même dans les Régions autonomes, les contacts qui pourraient et qui devraient avoir lieu ne se font pas. Dans les circonscriptions où l'on trouve une majorité de petites *comuni*, la Région pourrait certainement jouer un rôle de locomotive dans la fourniture des services culturels. Dans les Régions comprenant une métropole, l'impulsion pourrait venir de cette grande ville, la Région veillant alors à diffuser la culture et à en faire profiter le reste du territoire. A l'heure actuelle, on trouve parfois en Italie un certain nombre de situations extrêmes au niveau local, où aucune administration publique quelle qu'elle soit n'a été investie de la responsabilité de fournir un niveau acceptable de services culturels. A l'autre extrémité, on trouve aussi les villes et les Régions qui s'affrontent sur le terrain politique pour organiser de grandes manifestations culturelles, souvent coûteuses et qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une stratégie conjointement élaborée (voir les chapitres 4.3 et 5.2.4).

6.9 Décentralisation et coopération

Le rythme de la décentralisation régionale constitue de toute évidence un problème très important pour l'Etat italien. Au chapitre culturel, nous pensons qu'il serait urgent de mettre sur pied les comités mixtes de coordination Etat-Région prévus dans la loi de 1975, qui permettraient d'accélérer le développement d'une coopération authentique entre les

deux échelons. Dans ce contexte, les *comuni* ont également un rôle important à jouer. Toute décision que l'on pourrait prendre sur la question des responsabilités du FUS aura nécessairement des répercussions importantes sur leurs propres intérêts. Livrées à elles-mêmes, les Régions seront toujours tentées de "récupérer" des fonctions et de se laisser aller à leur penchant pour la réglementation. Bon nombre des grandes institutions culturelles italiennes sont profondément ancrées, comme elles l'ont toujours été d'ailleurs, dans leurs propres environnements municipaux, mais elles évoluent dans un contexte international qui transcende l'échelon régional ou national. Dans certains cas, il pourra être tout à fait légitime et indiqué de pratiquer une décentralisation totale et d'appliquer carrément le principe de la subsidiarité (ce qui reviendrait, par exemple, à décider en fonction des impératifs locaux, et non de considérations émanant du "centre"). (voir les chapitres 2.4 et 5.1.15).

6.10 Des institutions culturelles plus autonomes

Les experts estiment que la trop grande centralisation de certaines responsabilités en matière culturelle a entraîné un certain nombre de difficultés politiques et pratiques. Le problème est particulièrement évident dans le domaine du patrimoine culturel et des musées, mais il ressort aussi dans la façon dont les arts du spectacle sont subventionnés par le contribuable. Les structures actuelles ont parfois tendance à user l'énergie et le dévouement de ceux qui y travaillent. Les experts sont persuadés qu'en ce qui concerne le ministère du Patrimoine culturel, il faudrait une décentralisation territoriale et fonctionnelle pour permettre la création d'instances plus indépendantes, plus à l'écoute des résidents et capables de répondre à leurs besoins. Une certaine délégation de compétences aux Régions, aux villes et aux institutions responsables permettrait de clarifier le système actuel trop complexe et d'améliorer grandement, non seulement les pratiques en matière de gestion, mais aussi le rendement des investissements publics. Cette réforme aurait également pour effet d'obliger l'Etat et sa bureaucratie à se concentrer sur un nombre plus réduit de rôles importants et véritablement stratégiques sur un plan national (voir les chapitres 4.4 et 5.1.9).

6.11 Gestion et formation

Au même titre qu'il conviendrait de réformer les structures pour permettre une amélioration des normes en matière de gestion, inversement, il faudrait aussi que l'administration au sein du secteur public puisse elle-même favoriser l'émergence de structures plus efficaces. Il est urgent que les principaux départements concernés relèvent ce défi, cessent de travailler "dans l'urgence" comme c'est toujours le cas actuellement et adoptent des méthodes de travail plus modernes et plus opérantes. L'Etat devrait s'attacher en particulier :

- ♦ à mettre en oeuvre des solutions plus souples et plus originales dans le domaine du financement ;
- ♦ à améliorer l'efficacité de son action ;
- ♦ à améliorer la répartition du personnel et à faire en sorte de le motiver ;
- ♦ à rationaliser le processus d'application des politiques.

Nous pensons qu'il est essentiel que l'Etat fasse de la formation aux différentes professions dans le domaine culturel une priorité nationale (voir le chapitre 4.5). Certains

établissements para-publics d'arts du spectacle et entreprises privées oeuvrant sur la scène culturelle italienne sont tout à fait en mesure d'assurer cette formation et capables de contribuer à la transmission des compétences.

6.12 Développer la coopération entre les secteurs public, privé et bénévole

La culture bénéficie en Italie d'un montant d'investissements privés particulièrement élevé par rapport à d'autres pays européens, mais ces sommes, a priori impressionnantes, ne concernent pour l'essentiel qu'un seul secteur du marché (les banques nationalisées). Une législation récente visant à privatiser ces établissements pourrait avoir des répercussions néfastes pour le mécénat en Italie, tandis que les autres formes de soutien à la culture mises au point dans le secteur privé ne semblent pas, d'une façon générale, avoir eu le succès qu'on en attendait. Les dispositions législatives relatives aux avantages fiscaux pour les entreprises qui acceptent de financer des travaux de restauration ont, semble-t-il, été considérées comme étant trop complexes, trop restrictives et trop bureaucratiques pour atteindre l'objectif visé.

A l'intérieur de leurs circonscriptions respectives, les pouvoirs locaux jouent assez bien leur rôle d'intermédiaires entre la protection du patrimoine et le secteur privé. On constate par ailleurs une expansion prometteuse du nombre de fondations à but non lucratif qui ont une action positive et collaborent tant avec le secteur privé qu'avec les pouvoirs publics. Le secteur bénévole déploie, quant à lui, énormément d'efforts et d'énergie, surtout au niveau local. Le moment serait tout à fait bien choisi pour que l'Etat s'assure que les réglementations applicables au domaine de la restauration et aux donations du secteur privé sont suffisamment souples pour que l'on puisse saisir toutes les occasions qui se présentent.

Outre le patrimoine, le mécénat est une forme de financement qui est en train de s'étendre à d'autres domaines de la culture, notamment à la musique et à l'opéra. Il existe dans d'autres pays d'Europe des exemples de mécanismes d'incitation dont l'Italie pourrait utilement s'inspirer pour permettre à l'Etat de contribuer à la promotion des arts du spectacle et des arts contemporains. A l'échelon local, les institutions culturelles et les entreprises du spectacle pourraient, quant à elles, tirer parti des compétences, des connaissances et de l'expérience de partenaires privés pour améliorer leurs propres pratiques en matière de planification, de gestion, de financement et de commercialisation (voir les chapitres 3 et 4.6).

6.13 La participation du public

Les experts ont pu constater que la participation est rarement considérée comme un objectif important de la politique culturelle. Cette situation résulte semble-t-il des facteurs suivants : a) le morcellement des responsabilités ; b) la volonté des pouvoirs publics de préserver ou de restaurer les bâtiments et les vestiges historiques du passé. Les pouvoirs locaux (et régionaux) sont plus sensibles à cette question de la participation, mais leurs politiques en la matière sont souvent mal ciblées. Nous pensons que l'Etat aurait un rôle important à jouer au niveau national pour faire comprendre l'importance de ce domaine de la participation et, en particulier, pour faciliter les contacts locaux avec le système d'éducation nationale. Il faudrait en particulier :

- ♦ mieux cerner les besoins du public en matière de création (tels qu'ils s'expriment localement) ;

- ♦ sauvegarder et encourager les pratiques et les traditions culturelles pour les générations futures, y compris tout ce que font les amateurs ;
- ♦ reconnaître les intérêts des minorités culturelles en Italie et promouvoir une vie artistique véritablement multiculturelle.

Il va sans dire que ce sont là des domaines dans lesquels il ne sera pas facile pour l'Etat d'intervenir, mais ils n'en constituent pas moins une question d'intérêt national (voir au point 4.7).

6.14 Le patrimoine culturel

L'ampleur de leur patrimoine national, ainsi que les investissements à consentir et les problèmes à surmonter pour le mettre entièrement à l'abri de la détérioration et du vol, semblent avoir amené les Italiens à assimiler cette tâche à un lourd fardeau. Et l'on semble avoir oublié quelque peu le fait que le patrimoine constitue l'un des atouts les plus importants du pays et de la société italienne. Sans vouloir nier l'étendue du problème, l'ampleur des responsabilités et le dévouement des professionnels, les experts ont tout de même été surpris de constater à quel point les Italiens semblent trouver tout à fait naturel que le principe de la protection du patrimoine doive l'emporter sur celui de l'accès du public et de l'animation.

Les experts ont relevé à cet égard un curieux paradoxe. Que ce soit dans le secteur public ou privé, les Italiens investissent des sommes considérables dans la protection de leur patrimoine, de même qu'ils disposent d'un nombre impressionnant de professionnels compétents et de *soprintendenti* qui ne ménagent pas leurs efforts pour protéger le patrimoine de leur pays. Et pourtant, il nous est souvent arrivé de rencontrer des responsables qui n'ont pas l'impression d'être à la hauteur de ce que l'on attend d'eux, compte tenu de la multiplicité des rôles qu'ils sont censés remplir. D'une façon générale, nos interlocuteurs ont fait état de la nécessité d'une réforme, qui devrait surtout concerner, de l'avis des experts, trois grands domaines :

- ♦ il faudrait moderniser les techniques d'administration publique en général, devenus aujourd'hui dépassées (voir le chapitre 4.5) ;
- ♦ il faudrait dresser une liste des priorités d'action ;
- ♦ il faudrait remédier au manque de dialogue interne et de communication vers l'extérieur.

Le Ministère et les autres organismes officiels qui s'occupent de politique culturelle doivent faire de la communication l'une de leurs priorités stratégiques si elles veulent que le grand public et le secteur privé soutiennent davantage leurs efforts.

Le niveau des objectifs que l'on se fixe est souvent élevé, à tel point que, dans certains cas, il est même irréaliste de compter atteindre le but en question dans un délai de planification raisonnable. Le fait qu'il n'y ait pas, en Italie, d'exercice régulier d'évaluation des résultats atteints (ce qui serait tout à fait possible) augmente d'autant le risque d'une crise. Les experts ont estimé qu'il faudrait "noter" les musées, les sites et les projets en fonction de leur importance ou de leurs besoins immédiats. Il conviendrait d'attacher plus de priorité à la question des activités lucratives. En ce qui concerne les attitudes vis-à-vis du public, le bilan est souvent beaucoup plus positif dans les musées et galeries civiques et locaux que dans les grandes institutions nationales. Il conviendrait par conséquent :

- ♦ de créer des entités de gestion plus petites et clairement identifiables ;
- ♦ de procéder à une décentralisation territoriale et fonctionnelle.

(Voir les chapitres 4.5 et 5.1)

6.15 Les arts du spectacle

Il n'est guère étonnant que, dans le pays qui a vu naître l'opéra, l'Etat consacre des sommes importantes à cette forme d'expression artistique, qui se taille la part du lion dans le budget de la musique. La plus grande partie de ces crédits (près de 445 milliards de lires en 1992) va aux treize *enti lirici* prévues par la loi, par le biais du *Fondo Unico dello Spettacolo* (FUS). L'Italie continue de fixer certaines des normes les plus élevées au monde en matière d'opéras, mais à quel prix ! L'Opéra de Milan, dont on dit qu'il "gagne" environ 35 % de son budget total, occupe une situation unique à cet égard en Italie, puisque le pourcentage se situe plus généralement autour de 10 % pour les autres villes. Des coûts exorbitants, la brièveté des saisons et la faiblesse des recettes (toutes proportions gardées) sont autant de problèmes endémiques en Italie.

Bien que le FUS s'efforce de répartir les crédits pour la musique sur l'ensemble du territoire national, l'existence de ces treize organismes nommés dans la loi constitue une véritable entrave permanente à la mise en oeuvre d'une politique de la musique. Il existe un Comité consultatif qui doit légalement être consulté sur les affectations budgétaires, mais ses procédures sont quelque peu obscures et l'on constate très peu de variations d'une année à l'autre dans les niveaux relatifs de financement. Certes, l'attribution des ressources repose sur un certain nombre de critères mais, de l'avis des experts, il est rare que les autorités procèdent à des études qualitatives ou qu'elles affectent les ressources en fonction des besoins réels ou des résultats obtenus en matière de gestion. L'écart entre le nombre de "solistes" formés dans les multiples conservatoires italiens et ceux qui accèdent finalement à une profession musicale permet de penser que l'on se trouve en présence d'une situation marquée par de graves déséquilibres (voir les chapitres 4.4.5. et 5.2.17).

Le théâtre traverse en Italie une crise de confiance et connaît une certaine désaffection de la part du public. Les *teatri stabili*, en particulier, nous ont dit avoir l'impression d'être perdus et avoir besoin d'un souffle nouveau. Le FUS continue de verser aux théâtres un très grand nombre de subventions et, comme on pouvait s'y attendre, les pouvoirs locaux qui sont propriétaires des théâtres, comme dans le cas de l'opéra, éprouvent quelques doutes quant aux mécanismes d'affectation des ressources. Les Régions ont été particulièrement frustrées des résultats du Référendum de 1993, qui devait pourtant les faire bénéficier des subventions nationales aux arts du spectacle. Il s'agit d'un dossier complexe, mais les experts sont persuadés qu'il faudrait le régler rapidement d'une manière ou d'une autre, dans l'intérêt de toutes les parties concernées, au premier rang desquelles les institutions artistiques elles-mêmes. Malgré tous leurs efforts, les experts n'ont pu dégager de la démarche du FUS aucune véritable stratégie nationale et, en dépit de l'existence de critères d'attribution des ressources, le système manque considérablement de souplesse (voir le chapitre 5.2).

6.16 Les arts plastiques contemporains

Il existe en Italie une loi qui date des années 1940 et qui a pour but de venir en aide aux artistes, mais elle n'est guère appliquée. Les autorités ont tendance à laisser les arts

plastiques contemporains aux forces du marché et, en ce qui a trait aux collections, les arts contemporains sont souvent englobés au niveau national dans le secteur du Patrimoine. Or, les problèmes que posent les expositions et les collections d'art contemporain sont très différents de ceux qui concernent les collections et les musées historiques. Les experts en sont donc arrivés à la conclusion qu'il conviendrait de revoir les dispositions nationales actuelles. A trop insister sur la glorieuse histoire de l'art qu'a connue l'Italie, on risque de négliger sans le vouloir les politiques publiques à l'égard des arts contemporains. Certains pouvoirs locaux ont mené des expériences intéressantes, faisant appel par exemple à des artistes pour certains projets de revitalisation urbaine, expériences qui mériteraient certes d'être plus largement connues et diffusées (voir le chapitre 5.3).

6.17 Le marché privé

En ce qui a trait aux médias et à la presse écrite, les personnes rencontrées par les experts n'ont pas manqué de faire état de leurs préoccupations quant à la dégradation de la culture. Par ailleurs, sur un marché aussi concurrentiel, la marge de manoeuvre dont on dispose pour élaborer une stratégie culturelle nationale est toujours limitée. Ce dilemme fait cependant ressortir d'une part, le rôle crucial des artistes en tant qu'interprètes des moeurs de leurs temps et d'autre part, l'accès de plus en plus réduit aux chaînes de télévision nationales, quasiment monopolisées par les divertissements populaires. La production cinématographique est de toute évidence en crise, et la fréquentation des salles de cinéma en Italie n'a pas encore atteint les niveaux qu'on a pu connaître au cours des quelques dernières années dans d'autres régions d'Europe. Les experts ont admiré la ténacité de la RAI, qui continue de programmer autant d'émissions culturelles de qualité qu'elle le peut compte tenu des impératifs en matière d'indices d'écoute. Ils ont par ailleurs pu constater que les efforts déployés par les petits éditeurs pour préserver la diversité sur le marché sont couronnés de succès (Voir le chapitre 5.14).

6.18 Le tourisme

Les experts ont relevé un certain nombre de différences, au sein du secteur du patrimoine culturel, en ce qui a trait aux comportements et attitudes vis-à-vis du tourisme. Que le nombre de touristes en Italie ait ou non atteint son maximum, le problème va subsister. Nous pensons que les pouvoirs locaux et régionaux, les responsables du patrimoine et les autorités touristiques doivent de toute urgence renforcer le dialogue pour trouver ensemble des solutions à la surfréquentation de certains sites et villes et aux pressions qui en résultent. Compte tenu de la richesse du patrimoine italien, l'exploration est encore tout à fait envisageable, et les autorités devraient faire preuve de plus de détermination et de créativité pour créer des attractions touristiques nouvelles, mais authentiques, et détourner ainsi les touristes des zones les plus menacées. Cette initiative pourrait d'ailleurs tourner à l'avantage des Régions qui ont désespérément besoin d'investissements et de capitaux. C'est un dossier qui doit être abordé avec précaution, pour lequel il faudra trouver un juste équilibre entre protection et promotion.

6.19 Le danger de l'isolement

Les experts ont fait une observation qui, dans un premier temps, pourra sembler étrange à nos lecteurs italiens. Cette constatation découle d'impressions différentes, mais qui ne sont pas sans rapport les unes avec les autres. Premièrement, la politique culturelle en Italie est essentiellement axée au niveau interne sur l'existant. Deuxièmement, une population de 57 millions représente un marché potentiel rentable pour les produits

culturels, notamment pour les films doublés et les traductions de livres. Les intervenants sur ce marché (il s'agit souvent de conglomerats) sont extrêmement puissants et peuvent parfaitement influencer et dicter les goûts et les habitudes de consommation du public ; dans une certaine mesure, ils décident de ce qui entre en Italie ou de ce qui en sort. L'Italie constitue un marché suffisamment vaste pour donner l'impression d'être autosuffisant sur le plan culturel, mais le fait que l'italien ne fasse pas partie des langues les plus parlées au monde donne d'autant plus de force aux intérêts commerciaux. Officiellement, il existe bien une politique culturelle, mais elle risque d'être peu à peu marginalisée. Le danger de l'isolement est de plus en plus grand, non seulement à cause du fait que les politiques publiques ont essentiellement une portée interne, mais aussi parce que l'Italie écarte parfois certaines influences novatrices étrangères, les considérant comme n'étant pas rentables ou sources de profits potentiels. A cet égard, les Instituts culturels italiens à l'étranger constituent des outils de communication importantes, dont Rome a peut-être tendance à sous-estimer le rôle et la pertinence quand elle se place dans un contexte purement national.

6.20 Quelques remarques finales

En Italie, les aides publiques à la culture sont assez élevées par rapport à d'autres pays européens, même si la plupart de ceux que nous avons rencontrés nous ont dit les trouver tout de même insuffisantes. Dans notre Rapport, nous avons essayé de remettre en question la façon dont les autorités italiennes axent l'essentiel de leurs efforts sur la préservation du patrimoine, qui est en elle-même une tâche sans bornes. Des ambitions plus limitées et une définition plus précise des priorités dans le domaine des activités culturelles en général donneraient probablement de meilleurs résultats. Nous pensons également qu'il faudrait réfléchir à la modernisation des méthodes de gestion, envisager une rationalisation des processus d'élaboration des politiques et améliorer la coordination entre les organismes publics et les différents échelons concernés.

Les experts ont constaté que l'Etat comme la bureaucratie sont conscients de ces différents besoins. Les conditions sont désormais réunies pour que l'on puisse aborder de façon plus novatrice les divers facteurs qui ont contribué à ce que l'histoire et la pratique administrative italiennes provoquent un tel morcellement de la politique culturelle nationale. Ainsi, la réflexion entamée au cours des trois dernières années au sein du ministère du Patrimoine culturel semble avoir pris une orientation nouvelle, quoique toujours prudente. C'est probablement la loi Ronchey de 1993 qui a marqué le tournant décisif, en ouvrant la porte à une plus grande décentralisation. Pour la première fois, le secteur privé se voit par ailleurs offrir, dans la prestation des services culturels, un rôle complémentaire de celui des organismes officiels.

Les experts ont été frappés par les compétences, le dévouement et la détermination d'un grand nombre de leurs interlocuteurs. Pourtant, la vision, l'idéalisme et l'énergie de certains professionnels ont paru aux experts ne pas toujours correspondre à leur "cadre de travail". Nos conclusions portent plutôt sur les mesures que l'Italie pourrait prendre sur le plan intérieur, et non pas tant sur une action éventuelle en direction de l'extérieur. Si un grand nombre de ceux avec lesquels nous avons pu nous entretenir connaissent les pratiques suivies dans d'autres pays et susceptibles d'être appliquées utilement à l'Italie, les experts ont été surpris de constater que les membres de la bureaucratie étaient rarement disposés à prendre des mesures concrètes pour les adopter. Nous avons par ailleurs pu relever que les instances responsables avaient tendance à ne pas faire grand cas de la multiplicité des exemples intéressants en Italie même et dont ils auraient pu s'inspirer.

Parallèlement, nous savons qu'il se déroule actuellement en Italie un important débat, au sein même de l'administration, sur les perspectives d'une gestion plus "commerciale" des biens et de la production culturels et sur les avantages que l'on pourrait tirer d'une plus grande autonomie des principales institutions publiques. Le ministre actuel du Patrimoine culturel, le professeur Antonio Paolucci, a d'ailleurs fait de ce dernier objectif l'une des priorités essentielles de l'action gouvernementale.

La quasi totalité des personnes interrogées par les experts, indépendamment de leurs rôles et de leurs responsabilités, ont semblé convenir de la nécessité d'un changement, voire d'une grande réforme. Mais dans la plupart des cas, nos interlocuteurs ont ajouté que cette réforme devrait se faire de façon progressive, pas à pas. Nous avons souvent eu l'impression d'entendre dans leurs propos la voix de St-Augustin d'Hippone, quand il disait : "mais pas encore". Nous aimerions respectueusement exhorter les autorités italiennes à comprendre que le temps presse dans un monde où, en Europe en particulier, nous sommes de plus en plus dépendants les uns des autres dans tous les domaines, celui de la politique et des activités culturelles n'étant pas le moindre.

- Chapitre VII -
RAPPORT DU DEBAT DU COMITE DE LA CULTURE
(Strasbourg, le 26 avril 1995)

7.1 Introduction

Le président du Comité de la Culture, M. Norbert Riedl, souhaite la bienvenue à tous les participants à cette dixième réunion et, en particulier, au professeur Antonio Paolucci, Ministre italien du Patrimoine culturel, à ses collègues et au Groupe d'Experts européens. M. Riedl rappelle que le programme d'examen des politiques culturelles nationales a été institué il y a dix ans déjà.

7.2 Déclaration liminaire par les examinateurs

- 7.2.1 M. Augustin Girard, président de l'équipe des examinateurs, rend hommage au programme d'examen - dont l'idée avait été proposée par la Suède en 1984-1985 - et constate que tous les exercices entrepris jusqu'ici ont marqué des moments importants pour les pays concernés. Dans le cas de l'Italie, qui traverse actuellement une phase de transition profonde, les examinateurs ont cherché à garder un équilibre entre ce qu'eux-mêmes pouvaient apporter pour contribuer à améliorer la situation du pays et ce que l'Italie - la patrie culturelle de tous par excellence - avait à offrir au monde. M. Girard cite trois exemples d'initiatives culturelles concrètes qui ont été relevés par les examinateurs et qui montrent que des solutions naturelles s'élaborent en Italie à l'intérieur de la société civile.
- 7.2.2 Naples : la fondation indépendante *Napoli 99* collabore avec la *soprintendenza* et la municipalité à un projet commun visant à transformer l'image de la ville. Des résultats positifs ont déjà été obtenus, et l'opération portes ouvertes (*Porte Aperte*), qui a jumelé des écoles avec des monuments historiques et des églises, a donné des résultats passionnants, notamment grâce à une politique de communication intelligente.
- 7.2.3 Turin : le Castello di Rivoli, un des palais d'été de la maison de Savoie, est en cours de restauration et de transformation pour devenir un superbe musée d'art contemporain. Le financement du projet est assuré à 51 % par la région du Piémont et à 49 % par des sociétés privées locales concernées par l'amélioration de l'image de Turin et de ses environs.
- 7.2.4 Bologne : dans une ville extrêmement dynamique, une société privée, l'AICER (*Agenzia di Iniziative Culturali dell'Emilia Romagna*) a été créée avec l'aide de capitaux privés pour monter, administrer et faire circuler des expositions d'art de haut niveau. Des catalogues importants ont été publiés, et des expositions se tiennent actuellement aussi bien en Italie qu'à l'étranger.
- 7.2.5 Les examinateurs ont été impressionnés par le dévouement et le professionnalisme de leurs interlocuteurs, depuis les archéologues, historiens de l'art et restaurateurs jusqu'à l'unité spéciale des *carabinieri* chargée de la lutte contre le trafic illicite des œuvres d'art ;

le ministre lui-même est un éminent historien de l'art. Par ailleurs, il convient de souligner la qualité et la complexité de l'aide apportée par le secteur privé à la protection du patrimoine (notamment à Rome).

- 7.2.6 En Italie, le débat sur l'équilibre à trouver entre la protection du patrimoine et l'introduction de méthodes de gestion modernes reste animé et d'actualité. A la suite de l'initiative prise par le précédent ministre, M. Alberto Ronchey, le parlement planche sur cette question concernant les musées. Les services du Premier ministre ont commandité et publié très récemment un rapport sur l'économie culturelle, fruit d'un travail réalisé par des experts qui ont participé à certains projets du Conseil de l'Europe et se sont inspirés de ses méthodes de travail.
- 7.2.7 Dans le peu de temps dont ils disposaient, les examinateurs ne pouvaient espérer se former une image exhaustive de la situation ; ils ont donc choisi comme point de départ certaines questions clés sur lesquelles convergeaient les examens déjà réalisés. Il a fallu délibérément exclure certaines questions complexes : le secteur des médias, par exemple, ou les liens entre la culture et le système éducatif. M. Girard fait remarquer que les examens des politiques culturelles ont souvent eu un effet à retardement, et qu'il faut parfois une génération pour modifier une politique culturelle. Il espère toutefois que le rapport des experts contribuera à accélérer le processus en Italie en renforçant une prise de conscience politique de l'importance des questions culturelles et en aidant au déblocage de ressources à la hauteur de la richesse du patrimoine du pays.
- 7.2.8 M. Christopher Gordon, rapporteur, rappelle que l'équipe des examinateurs a vécu, en Italie, une expérience stimulante et agréable. Les nombreux aspects positifs de la mission ont été considérés comme allant de soi, et le rapport des experts s'est concentré inévitablement sur les questions qui posent problème - qui sont d'ailleurs celles le plus régulièrement évoquées par les interlocuteurs italiens. Les autorités italiennes ont récemment réécrit les conclusions de leur rapport national, pour tenter de répondre en partie aux conclusions des examinateurs. Il y a manifestement un certain consensus sur la nécessité d'entreprendre tout un train de réformes, même si les opinions varient quant au calendrier de leur mise en place ou aux moyens de les mettre en œuvre. Du fait de l'importance accordée au patrimoine dans le rapport national, et dans les entrevues durant tout le processus d'examen, certains aspects importants d'une politique culturelle (par exemple, la production artistique contemporaine, la participation à la vie culturelle ou la place des minorités culturelles) n'occupent pas toute la place qu'ils méritent.
- 7.2.9 La structure du rapport des experts a conduit à soulever des problèmes communs à l'ensemble du secteur (chapitres 4 et 5). Le manque de confiance réciproque et d'ouverture dans la communication semble être une grosse difficulté à tous les niveaux - national, régional, provincial et municipal - et entre les niveaux. Le manque de transparence et la délégation perpétuellement retardée de compétences juridiques très centralisées entraînent d'énormes frustrations, des pertes d'énergie et des chevauchements. Si la qualité du travail peut être très élevée (dans le domaine de la restauration des œuvres d'art, dans certains arts du spectacle), il n'y a pas monopole du savoir ou de la compétence au centre, et les examinateurs ont été surpris de l'ignorance "nationale" ou du dédain manifesté par les instances centrales de l'Etat envers les nombreux exemples encourageants de bonne pratique qui existent au niveau local.
- 7.2.10 A cause de la très grande dispersion des fonctions culturelles dans les divers ministères et les administrations centrales, certaines questions ont tendance à se perdre dans des "zones d'ombre". Dans la mesure où, souvent, chaque secteur relève plus particulièrement

d'une partie de la machine publique, il est difficile d'apprécier globalement les ressources impressionnantes consacrées par l'Etat italien à l'ensemble du secteur culturel. Toutefois, les examinateurs sont persuadés que certaines défaillances de planification ou de gestion entraînent une mauvaise utilisation de l'argent du contribuable, et l'impression demeure que la culture bénéficie d'une faible priorité politique ; or, ces deux défauts ne sont dans l'intérêt ni de la culture ni du patrimoine. En fait, les importantes responsabilités directes que conserve l'Etat semblent empêcher l'élaboration d'une définition claire et incontestée de son rôle en tant que garant des normes de qualité, et que responsable de la coordination des priorités, du suivi et de l'évaluation, et de la dissémination des bonnes pratiques.

7.2.11 La fragmentation observée au niveau de l'Etat se retrouve dans les régions et les municipalités qui, elles aussi, connaissent souvent des conflits de compétences ou souffrent d'un manque de transparence dans la manière d'envisager la coopération. Il est essentiel d'améliorer la coordination et la communication si les pouvoirs publics veulent, à leurs divers niveaux, répondre efficacement aux défis auxquels ils sont confrontés. Pour M. Gordon, ces problèmes ne peuvent trouver leur solution sur une base purement volontaire (comme le laisse penser le rapport national). Il importe donc de fixer d'urgence des règles de coopération strictes et de définir plus clairement le rôle de chacun. On observe néanmoins des progrès prometteurs en ce domaine (par exemple, en Emilie Romagne, Ombrie, Vénétie, Toscane).

7.2.12 Les grandes institutions culturelles ont généralement une image bien visible qui leur permet d'obtenir des financements plus par leur existence même que pour la qualité de leurs activités ou la réponse qu'ils apportent à un besoin clairement défini du public. D'une façon générale, les opéras et les théâtres semblent envisager leurs relations à l'Etat du simple point de vue d'un accès aux finances publiques, alors que les municipalités concernées pourraient entreprendre des démarches nécessaires pour obtenir d'autres sources publiques ou privées de financement. Une meilleure considération mutuelle entre les partenaires, alliée à une plus grande souplesse, permettrait de faire appel à d'autres aides et financements. Le manque de confiance au niveau politique entre le gouvernement, les régions et les grandes villes est un problème auquel il faut s'attaquer. Les politiques culturelles ne sont généralement pas des affaires politiciennes, de sorte que le contexte existe déjà pour une coopération constructive. Le ministre est invité à réagir à cette situation et, en particulier, à faire part de ses commentaires sur les mesures susceptibles d'améliorer la coordination et, dans le même temps, de réduire les conflits et les doublons.

7.3 Déclaration liminaire par le professeur Paolucci

7.3.1 Le président remercie l'équipe d'examineurs pour son travail, se félicite de la présence de M. Vedovato (ancien Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), et invite le ministre italien à prendre la parole devant le comité.

7.3.2 Le professeur Paolucci félicite les examinateurs pour l'intelligence de leur travail et rappelle son engagement personnel dans l'ensemble de ce processus, comme il l'a montré par sa présence et par le haut niveau de représentation qu'il a demandé à son ministère. Ajoutant que le travail des examinateurs mérite d'être connu et reconnu dans l'ensemble du secteur culturel italien, le ministre entreprend de répondre aux questions qui lui ont été posées dans la mesure où elles relèvent de ses compétences.

7.3.3 Tout en reconnaissant que le rapport national et le rapport des experts ont bien compris

la singularité du système culturel italien, le professeur Paolucci souhaite rappeler quelques données essentielles pour que le comité comprenne bien la situation. Les nombreux contre-courants sont sources de multiples contradictions mais, à cause de la complexité du système italien, la réforme est un processus qui doit être soigneusement pensé et géré. Deux facteurs sont particulièrement notables :

- ♦ le contraste entre la fantastique richesse et diversité du patrimoine culturel italien, et l'absence de véritable reconnaissance politique de cette richesse ;
- ♦ la très grande centralisation de la protection du patrimoine, alors que la seule façon de parvenir aux résultats souhaités est de faire appel à des mécanismes extrêmement diversifiés.

7.3.4 L'Italie est un pays aux mille capitales, où l'on observe souvent des différences considérables entre des villes parfois séparées de quelques kilomètres seulement. Ces différences, comme le notent les examinateurs, contribuent à la richesse de la culture italienne et à l'image que l'on a de l'Italie dans les autres pays. Mais cette caractéristique même, qui paraît évidente aux yeux du reste du monde et qu'il convient de sauvegarder, n'est pas suffisamment reconnue par l'Etat, dont les politiques sont inadaptées à l'ampleur de la tâche. La culture doit devenir un problème politique central et d'importance nationale, au même titre que la santé ou l'éducation. La conception centralisée de la protection du patrimoine n'est pas sans intérêt, mais les équilibres entre la sauvegarde, la restauration et l'exploitation n'ont pas été maintenus. L'excès de bureaucratie centralisée a créé des conflits inutiles avec les régions, les provinces et les villes, tout en entraînant des retards et des erreurs de gestion inacceptables. Pour bien faire, les *soprintendenze* de l'Etat et les *assessorati* au niveau local devraient poursuivre les mêmes objectifs et utiliser les mêmes méthodes. La solution doit être recherchée dans un mécanisme étatique moins complexe, qui reste fort et autoritaire mais gagne en légèreté et en souplesse. Ce système devrait permettre un jeu beaucoup plus libre entre les diverses instances concernées, y compris l'Eglise et les banques.

7.3.5 Le ministre, d'accord avec les commentaires de M. Gordon sur la fragmentation nuisible du système italien, est heureux de constater que le rapport des experts reconnaît des signes de "mouvement" et que la situation semble se débloquer. Il rejoint également les observations de M. Girard sur Naples, ville qui est pour lui un important "laboratoire" dans le processus d'amélioration de l'efficacité des structures et des fonctions de l'Etat. Une de ses tâches au ministère est de transformer l'image de l'Etat en tant qu'obstacle et source de réglementation pour en faire un catalyseur et un impulsor d'initiatives et de coopération. Les conclusions et observations du rapport des experts apportent des éléments qui seront très utiles au ministre pour son travail de restructuration. Les problèmes spécifiquement identifiés, ayant trait à :

- ♦ l'autonomie institutionnelle,
- ♦ la rationalisation des ressources, et
- ♦ la modernisation des méthodes de gestion,

seront suivis avec beaucoup d'intérêt par le ministère. Le parlement a déjà pris des mesures concernant certaines institutions nationales clés. Le but recherché, sans aller jusqu'à l'autonomie complète, est d'accélérer la mise en place d'organisations efficaces mieux à même de répondre aux besoins du public moderne. Le ministre félicite les examinateurs, en qui il voit des "compagnons d'arme" dans son désir de protéger et d'améliorer la culture italienne sous toutes ses formes.

7.4 Premiers commentaires et questions du Comité

- 7.4.1 Au nom des pays qui ont récemment rejoint le Conseil de la coopération culturelle, la délégation roumaine exprime sa gratitude aux autorités italiennes qui ont aidé à former des professionnels du patrimoine et de la conservation.
- 7.4.2 L'Autriche, sachant qu'il existe un programme en faveur de la minorité hellénophone du sud de l'Italie et faisant écho à la remarque du rapport des experts selon laquelle le rapport national n'évoque pas la question des minorités culturelles, demande des renseignements complémentaires sur la politique menée en faveur des minorités. La délégation albanaise rappelle que l'Italie contribue substantiellement à de nombreux aspects de la vie albanaise. Dans le sud de l'Italie, le soutien des collectivités territoriales aux initiatives privées a beaucoup contribué à la survie de la culture albanaise ; d'une façon générale, l'Italie est, depuis cinquante ans, la fenêtre de l'Albanie sur le monde. M. Jacobucci, parlant au nom du ministère des Affaires étrangères, rappelle que les services du Premier ministre favorisent la vie culturelle des minorités en encourageant la diffusion d'émissions (dans leur langue) et le développement ou la dissémination de leurs traditions.
- 7.4.3 Malte et Saint-Marin évoquent les avantages que l'un et l'autre pays retirent de leur proximité de l'Italie. Saint-Marin s'intéresse en particulier aux nouvelles lois sur l'autonomie des musées.
- 7.4.4 La délégation française demande à revenir sur la question importante d'un éventuel ministère unique de la Culture en Italie et des liens qui existent actuellement entre les divers ministères. Elle souhaite en outre approfondir la question de la politique de communication du ministère du Patrimoine culturel, vis-à-vis et du public et des fonctionnaires de l'Etat travaillant dans ce secteur.

7.5 Législation

- 7.5.1 Au nom des examinateurs, Mme Vesna Čopič, elle-même juriste, présente quelques réflexions sur le contexte législatif. Le groupe a été surpris par le nombre de lois qui régissent la culture et par les idées souvent fausses qui entourent leur application. Loin d'assurer la transparence du système, le recours excessif à la législation semble être source de confusion. Par exemple, les lois de financement supplémentaire en cas d'urgence ou de catastrophe sont trop souvent utilisées pour donner l'illusion que les problèmes ont été effectivement résolus. Les éléments dont on dispose laissent penser que la surutilisation ponctuelle de la législation donne lieu à des chevauchements de compétence (à différents niveaux de l'administration), à un manque de clarté dans la répartition des responsabilités et à la création d'une "jungle législative". Paradoxalement, la solution la plus souvent proposée pour résoudre ce problème est l'adoption de nouvelles lois plutôt que la codification et l'application de celles qui existent déjà.
- 7.5.2 Dans la mesure où il n'existe pas de cadre juridique global récent fixant des normes claires ou définissant les compétences aux différents niveaux, il est impossible de mettre sur pied une politique culturelle intégrée et transversale par rapport au grand nombre de services administratifs concernés (aux niveaux national, régional et local). En conséquence directe de ce "surarmement" législatif, la mise en œuvre, extrêmement difficile, se heurte à toutes sortes de faiblesses dans le système. Les examinateurs ont

estimé qu'un examen des lois actuellement en vigueur permettrait de déterminer les options à suivre en matière de législation. On pourrait imaginer un cycle en trois temps :

1. bilan, codification et sélection des lois ;
2. fixation de normes minimales communes ;
3. répartition des compétences aux niveaux appropriés.

Sur cette base, il deviendra possible avec le temps de contrôler et d'évaluer les progrès réalisés et de veiller à ce que la législation soit effectivement appliquée.

- 7.5.3 Le professeur Paolucci se déclare d'accord avec cette analyse de base, tout en rappelant qu'un changement radical ne peut intervenir du jour au lendemain. Ses sentiments personnels rejoignent ceux des examinateurs concernant l'excès de législation mais il est prêt à défendre le recours aux lois spéciales chaque fois qu'il y a véritablement urgence. Il entendait, durant son mandat de ministre, maintenir l'activité législative à un minimum absolu, mais il reconnaît qu'il serait opportun de déposer une loi unique de codification, qui définirait une fois pour toutes les compétences entre les différents niveaux d'administration. Telle est donc sa réponse de ministre aux questions de Mme Čopič et de M. Gordon, mais cette situation doit être replacée aussi dans le contexte plus vaste de la réforme du gouvernement et de l'administration, et d'une certaine instabilité politique. Il importe qu'il y ait une cohérence entre les différentes réformes.

7.6 Le patrimoine italien - une chance ou un fardeau ?

- 7.6.1 Au nom des examinateurs, M. Theodoor Adams pose la question de la relation entre le patrimoine italien et sa gestion ou sa conservation. Les problèmes semblent être d'ordre moins humain que structurel. Les examinateurs admettent que l'ampleur du patrimoine italien fait de sa gestion et de sa protection une tâche digne de Sisyphe, mais ils se demandent si une conscience historique trop développée n'est pas un facteur inhibant dans l'élaboration d'approches concrètes pour résoudre les problèmes. Le poids même du "fardeau" est utilisé comme excuse pour ne pas aborder le problème de patrimoine sous un angle pragmatique et progressif.

- 7.6.2 M. Adams cite ensuite deux aspects particuliers qui ont spécialement retenu l'attention des examinateurs :

- ♦ L'art contemporain. La responsabilité est assumée par le patrimoine culturel, dont les priorités et les préoccupations sont, pour la plus grande part, d'un tout autre ordre. En règle générale, la pratique de l'art contemporain est en rupture par rapport à la tradition historique et muséologique.
- ♦ Le "catalogue" national des sites et objets du patrimoine. Cette entreprise très ambitieuse, et poursuivie avec beaucoup de sérieux, avance néanmoins très lentement (l'opération a été lancée en 1970). Les ressources mises à disposition ne semblent pas à la hauteur des aspirations (30 000 églises dignes d'intérêts et leur contenu ont été ajoutées aux biens de l'Etat). Dans ce système d'enregistrement scientifique, aucune priorité n'est établie et il n'y a donc aucun moyen de distinguer entre ce qui doit être préservé à tout prix et ce qui présente une importance secondaire. L'équipe d'évaluation a exprimé les mêmes préoccupations concernant les progrès des travaux de restauration après le tremblement de terre qui a secoué la Campanie et la Basilicate en 1981.

- 7.6.3 Pour le professeur Paolucci, la responsabilité de veiller sur le patrimoine de l'Italie est à la fois une charge et un honneur. Il reconnaît que l'art contemporain peut apparaître comme occupant une place marginale, car il n'y a pas de politique particulière en ce domaine, ce qui s'explique notamment par le rejet de l'idée d'un "art sanctionné ou cautionné par l'Etat", en réaction aux pratiques de l'époque fasciste. Cinquante ans plus tard, cette attitude reste vivace. Le rapport des experts reconnaît le rôle fondamental de certaines institutions (par exemple le musée d'Art moderne à Rome ou la Biennale de Venise), mais il n'en reste pas moins que l'on observe un vide politique en ce qui concerne l'aide et l'encouragement aux jeunes artistes. Mais le ministre se demande s'il ne faut pas chercher la solution au niveau des villes, qui peuvent exploiter les possibilités locales, plutôt qu'au niveau de l'Etat.
- 7.6.4 Le ministre hésite à porter des jugements, à partir d'une simple analyse des chiffres, sur l'efficacité des travaux de restauration entrepris après le tremblement de terre. Il faut beaucoup de temps pour réparer les dégâts, et les travaux respectent les normes professionnelles les plus élevées. En ce qui concerne le catalogue, quatre millions d'objets ont aujourd'hui été répertoriés, ce qui représente peut-être un vingtième du total possible. Malgré l'ampleur de l'entreprise, il paraît indispensable d'entrer dans les détails des descriptions : selon les Carabinieri, 20 000 objets culturels sont volés chaque année (essentiellement dans les églises), ce qui équivaut aux pertes annuelles du contenu de dix musées de taille moyenne. Il faut se souvenir que les conservateurs des musées ou des sites historiques ne sont pas seuls responsables de la préservation du patrimoine italien : les prêtres et les communautés religieuses sont aussi (par nécessité) les gardiens des trésors parmi lesquels ils vivent et travaillent. L'Italie n'ayant pas connu la réforme luthérienne ou la Révolution française, elle a échappé aux dévastations et aux pillages des monastères et des églises, ce qui explique l'importance de patrimoine qui subsiste *in situ*.
- 7.6.5 Le professeur Paolucci est ouvert à toute proposition constructive sur les moyens d'améliorer à la fois la protection du patrimoine italien et le partage de cette tâche. Il pense que des solutions pourraient être introduites par paliers, comme en Toscane où les biens les plus précieux des églises sont aujourd'hui confiés pour protection aux musées. La situation est trop complexe et la tâche trop importante pour qu'une solution imposée globalement puisse tout résoudre d'un seul coup.

7.7 Coopération entre les ministères

- 7.7.1 En réponse à la question de la délégation française, le ministre souligne le dilemme qui existe profondément dans la relation entre la culture conçue comme patrimoine et la culture comme composante du tourisme. Dans des villes comme Florence ou Venise, le tourisme peut, incontestablement, devenir une force destructrice, notamment à cause du manque de variété et d'imagination dans la conception des itinéraires. Il lui semble donc très important que de meilleures relations de travail se mettent en place entre son ministère et les divers organismes compétents. Là encore, s'il souhaite une amélioration de la coopération, il ne pense pas qu'une solution imposée permette d'atteindre le but recherché ; tout le monde a déjà trop à faire. La réponse se situe dans la création de liens concrets, qui partent de la base et remontent vers le sommet. Les examinateurs ont noté la rationalisation des musées à Venise, et le professeur Paolucci a lui-même contribué, en tant que *soprintendente*, à établir entre l'Etat et la ville de Florence un contrat par lequel un seul et même billet donne accès à de nombreux musées et sites, ce qui permet de répartir la fréquentation et d'alléger la pression exercée sur les quelques sites ou musées les plus recherchés.

- 7.7.2 Pour ce qui est de la communication, le ministre attire l'attention sur les publications de son ministère dans les domaines de l'archéologie et du patrimoine, mais il reconnaît qu'il y a des leçons à apprendre d'autres pays d'Europe, notamment pour la communication avec le grand public ou les publics moins spécialisés. Les examinateurs ont formulé des suggestions utiles, dont il a pris bonne note. En particulier, le ministre est d'accord avec la nécessité d'établir une meilleure liaison entre son ministère et le système éducatif.

7.8 Gestion des crises

- 7.8.1 M. Adams attire l'attention sur la contradiction inhérente qui existe entre un mode de travail concret et planifié, et le système de «gestion de crise» que les examinateurs ont souvent observé dans l'ensemble du secteur culturel en Italie. L'image qu'a retenue l'équipe d'évaluation oscille en effet entre la fébrilité pour essayer de trouver des solutions de dernière minute, et une certaine apathie. Il serait urgent de trouver une position intermédiaire plus constructive qui permettrait une démarche stratégique planifiée, avec fixation de priorités et réalisation d'objectifs. Cette "normalisation" des activités pourrait apporter un début de solution à certaines questions en suspens : le partage des biens des musées, rationalisation des collections, etc.
- 7.8.2 Le professeur Paolucci reconnaît que les examinateurs ont mis le doigt sur un gros problème, endémique en Italie. En effet, les administrations publiques sont en état de crise perpétuelle, ce qui a conduit à abandonner toute idée de planification à long terme. En tant que ministre, il serait heureux que l'on puisse le juger sur la réalisation d'objectifs limités en nombre mais correctement définis ; il aimerait notamment accélérer le travail sur le catalogue et assainir les bases de certains grands musées.

7.9 Participation à la vie culturelle

- 7.9.1 M. Adams exprime la surprise des examinateurs de constater que la question de la participation du public est à peine mentionnée dans le rapport national. L'éducation est manifestement une voie importante pour améliorer les relations entre le grand public et le secteur culturel (et le patrimoine en particulier). La pratique des arts du spectacle et des arts plastiques par les amateurs ne semble guère non plus retenir l'attention, et les sondages effectués par les examinateurs lors de leur visite dans les villes italiennes n'ont pas donné d'éléments significatifs.
- 7.9.2 Le ministre estime qu'il est très important de redonner au public italien le sens et le respect de la culture, et le système éducatif devrait assurément jouer un plus grand rôle en ce sens. Peut-être les examinateurs auraient-ils trouvé des signes plus importants de l'activité des amateurs s'ils avaient eu le temps de visiter certaines petites villes où, comme il l'a dit plus tôt, il existe des traditions différentes et, historiquement, une plus grande "autonomie" que dans les grandes villes.

7.10 Tourisme

- 7.10.1 La délégation canadienne attire l'attention sur les problèmes liés au tourisme culturel et à l'économie. C'est une question complexe qui comporte des aspects positifs et négatifs, comme le rappelle le rapport des experts. Au Canada, les divers ministères concernés (y compris le ministère de l'Industrie) se rencontrent régulièrement pour examiner ensemble

les problèmes communs. Serait-il possible d'instituer un système comparable en Italie ? Le délégué du Saint-Siège évoque les préparatifs de "Jubileo 2000" pour lesquels l'Etat italien et la ville de Rome s'investissent activement. Par ailleurs, il pense que les guides touristiques pourraient jouer un rôle éducatif important.

7.10.2 Le professeur Paolucci fait une remarque sur l'opposition entre le tourisme de masse et le tourisme culturel. En sa qualité de *soprintendente* responsable des Offices à Florence, il est conscient plus que quiconque du problème que pose le tourisme de masse concentré sur un nombre d'attractions relativement limité. Pour lui, le voyage est un mélange de liberté et de culture, comme il l'a récemment expérimenté en suivant la route de Saint-Jacques-de-Compostelle. Il admet qu'il faut améliorer en priorité la coordination entre les autorités responsables, ce qu'il a personnellement cherché à réaliser. Les célébrations du millénaire à Rome exigent de toute évidence une coordination urgente.

7.10.3 M. Jacobucci ajoute que les conséquences du développement touristique posent des problèmes au niveau mondial. Un tourisme bien pensé peut permettre la mise en valeur du patrimoine, et on ne peut réduire les effets négatifs du tourisme à la pollution atmosphérique ou aux déprédations sous forme de vol ou autres. Néanmoins, il devient clair pour les services archéologiques italiens que les touristes occasionnent des dégâts et que, dans certains cas extrêmes, la seule façon de protéger un site est de l'interdire au public (pour certaines tombes étrusques, par exemple). Une solution est requise au niveau mondial pour réduire, ou mieux canaliser, les visiteurs sur les sites les plus fréquentés ou les plus fragiles.

7.11 Publications

Le délégué du Saint-Siège attire l'attention du comité sur le nombre extraordinaire de petites maisons d'édition qui existent en Italie, et il se demande si le gouvernement prévoit des actions spécifiques pour les soutenir. Le ministre reconnaît que le rapport des experts formule des commentaires favorables sur le rôle important que jouent ces éditeurs pour maintenir la diversité dans un marché très concurrentiel. Lui-même a été étonné de découvrir, il y a peu, le nombre de petites maisons d'édition qui, au sud de Naples, par exemple, publient les œuvres de poètes ou de nouvellistes locaux pour des marchés relativement restreints. L'existence de ces éditeurs constitue une défense importante contre les concentrations monopolistiques dont il craint parfois que l'Italie - et l'Europe d'une façon plus générale - ne deviennent la proie.

7.12 Arts du spectacle

7.12.1 Mme Cornelia Dümcke présente, au nom des examinateurs, les conclusions du groupe sur les arts du spectacle. En tant que consultante pour l'art dramatique, Mme Dümcke est très au fait du déclin de la fréquentation théâtrale et des menaces que fait peser sur ce secteur l'évolution sociale et économique. Pour l'équipe d'évaluation, la situation de l'opéra, de la musique, de la danse et du théâtre en Italie exige plus d'attention qu'elle ne semble en recevoir. Le calendrier de l'équipe a été dominé par les problèmes du patrimoine et il lui a été difficile de s'intéresser aux arts du spectacle autant qu'elle l'aurait souhaité.

7.12.2 Néanmoins, les examinateurs ont pu se forger une image relativement cohérente de la situation en visitant des institutions et en rencontrant des personnes sur le terrain. Le FUS

a eu quelques succès, mais son fonctionnement manque de transparence (du double point de vue des critères et de l'évaluation) ; de plus les ressources ne semblent pas efficacement ciblées et le programme de subvention ne fait pas suffisamment ressortir les priorités. L'opéra (et dans une moindre mesure la musique) apparaît comme le secteur le plus généreusement doté, mais il n'y a pas de critères clairs à travers lesquels les résultats (qualitatifs et quantitatifs) aideraient à définir les affectations futures du FUS. Les examinateurs se sentaient constamment obligés de poser la question du rapport coût/qualité. De plus, le mode de gestion du principal programme national de subvention suscite des interrogations par rapport au manque d'intérêt porté à la création et à la production d'œuvres contemporaines (par opposition aux reprises ou aux réinterprétations des répertoires du passé).

- 7.12.3 Comparé à la musique, le théâtre est sous-financé. Il semble en crise, même si les raisons ne sont pas purement financières. Les examinateurs ont du mal à distinguer une stratégie gouvernementale dans ce secteur, au-delà du subventionnement de quelques théâtres ou compagnies théâtrales de prestige. Ni les aspects sociaux ni les aspects culturels ne semblent entrer en ligne de compte dans l'attribution des subventions par le FUS. Etant donné l'enracinement local de presque toutes les compagnies théâtrales, les examinateurs ont été amenés à se demander pour quelle raison véritable une proportion aussi importante des fonds publics était octroyée par le biais de l'Etat.
- 7.12.4 Le Dr Franca di Palma, parlant au nom du département compétent, explique, à l'intention du comité, que l'examen de la politique italienne par le Conseil de l'Europe est intervenu à un moment de bouleversement profond. Le ministère du Tourisme et des Arts du spectacle ayant été aboli par le référendum en 1993, le maintien du département actuel n'a été garanti qu'avec l'arrêté de mars 1994, mais, dans l'attente du décret d'application, il subsiste des incertitudes législatives. La question de la responsabilité nationale/régionale est complexe, et, bien qu'il soit prévu de déléguer certaines compétences au niveau régional, il reste à définir clairement la notion d'intérêt national.
- 7.12.5 La position privilégiée de l'opéra et de la musique s'explique en partie par l'histoire italienne. Ainsi, certains opéras ont une importance à la fois régionale et nationale. Turin ayant été une capitale, il serait impensable que l'Etat se désengage et cesse de financer la compagnie. Du point de vue de l'Etat, les structures des institutions relatives à l'opéra sont régies par une loi unique remontant à 1977. Il pourrait s'avérer nécessaire de renforcer la législation en ce domaine. Une loi plus récente sur le cinéma (1994) comprend des dispositions relatives aux institutions lyriques. Ces dispositions prennent désormais en compte la capacité de production afin d'intégrer certains aspects de la gestion. On s'oriente actuellement vers l'établissement d'une "loi-cadre" qui fixerait une réglementation d'ordre général mais laisserait à chaque compagnie le loisir de définir ses normes de qualité.
- 7.12.6 Le département est conscient de la nécessité d'utiliser au mieux les fonds publics, et des efforts sont entrepris pour optimiser les financements régionaux, locaux et autres. Actuellement, le ministère essaie de redéfinir les compétences et d'étudier les diverses options qu'offre la législation. Entre-temps, le FUS est obligé d'essayer de maintenir un équilibre entre de nombreuses demandes légitimes mais conflictuelles : financement supplémentaire du théâtre pour enfants (de la part des *teatri stabili*), ou engagement de directeurs d'opéra renommés. En réponse à une question du délégué de l'Islande, le Dr di Palma rappelle, comme le dit d'ailleurs le rapport des experts, que les traditions théâtrales en Italie correspondent plutôt à des régions qui ont chacune leur style, si bien que l'idée de créer un théâtre véritablement "national" n'est guère envisageable.

7.13 Conclusion

- 7.13.1 M. Girard remercie la délégation italienne pour l'aide qu'elle a apportée et la patience dont elle a fait preuve lors de la visite des examinateurs en Italie, alors que ceux-ci se familiarisaient avec les subtilités et les spécificités du système italien. L'équipe est particulièrement reconnaissante au ministre d'être venu en personne. M. Girard a le sentiment que cette session a marqué le début d'un processus. Il est clair, d'après la franchise et l'ouverture du ministre - et d'après les nouvelles conclusions au rapport national - qu'il y a de grands points d'accord entre les autorités italiennes et les examinateurs internationaux quant aux améliorations à apporter. Il est important de rappeler que les examens antérieurs menés dans d'autres pays n'ont pas eu des effets immédiats. En France, par exemple, les rapports ont connu plusieurs réimpressions à la suite de l'intérêt croissant porté à la question par le public et les professionnels. Deux ans après la conclusion de l'exercice, un nouveau ministre français de la Culture a demandé à ce que les conclusions du rapport soient révisées. On remarque la même influence à long terme dans les autres pays qui ont traversé ce processus.
- 7.13.2 M. Carl-Johan Kleberg est d'accord avec cette analyse, qui s'applique tout à fait à la Suède. Il reconnaît avec M. Girard que le processus d'examen exige de la bonne volonté et du travail si l'on veut parvenir à un résultat satisfaisant. Enfin, M. Girard remercie le Conseil de l'Europe d'avoir persévéré dans l'organisation de l'examen italien, souvent dans des conditions assez difficiles.
- 7.13.3 Le professeur Paolucci déclare que sa délégation rentrera à Rome satisfaite après cette occasion stimulante de discuter de problèmes professionnels - autant que ministériels - avec des experts qui comprennent les situations avec beaucoup de finesse. Il se trouve que l'orientation des réformes proposées par les examinateurs rejoint sur de nombreux points son analyse professionnelle, ce qui lui est utile, d'un point de vue politique, pour prévoir les mesures qui s'imposent.
- 7.13.4 La discussion est officiellement close par M. Riedl, qui remercie le ministre et sa délégation, ainsi que les examinateurs, et exprime l'espoir que les pays membres continueront à rejoindre le programme d'examen des politiques culturelles nationales du Conseil de l'Europe.