



## **Avant-projet de décret portant sur la création du Conseil supérieur de la Culture et organisant la fonction consultative et la représentativité des pouvoirs publics en matière culturelle**

### **Avis des organisations représentatives du secteur des Centres culturels et de l'Association des programmateurs professionnels**

**3 septembre 2018**

---

#### **Remarques préliminaires**

L'Avant-projet de décret (APD) a été étudié par les deux organisations représentatives du secteur des Centres culturels, l'ACC et l'ASTRAC, et par ASSPROPRO, qui représente des acteurs professionnels émanant tant des Arts de la scène que des Centres culturels.

Ensemble, elles sont membres aujourd'hui de plusieurs instances d'avis :

- l'ACC de la Commission des Centres culturels (3C) et de la Commission Consultative de la Créativité des Pratiques Artistiques en Amateur (CCCPAA),
- l'ASTRAC de la 3C et du Conseil des Musiques non classiques,
- ASSPROPRO du Conseil des Musiques non classiques, du Conseil Interdisciplinaire des Arts de la Scène, du Conseil de l'Aide aux projets théâtraux et du Conseil du Théâtre pour l'Enfance et la Jeunesse (CTEJ).

Les trois organisations ont pris connaissance du projet et des délais proposés par la Ministre pour la concertation. Vu l'ampleur et la complexité de la réforme envisagée ainsi que le timing (période estivale), elles estiment que ces délais sont très courts et souhaitent avant tout insister pour que l'urgence n'entérine pas la nécessaire poursuite de la concertation.

Par ailleurs, la technicité de ce texte nécessite des éclaircissements sur les intentions politiques sur plusieurs points.

Le présent avis porte dès lors avant tout sur les orientations proposées plutôt que de proposer directement des aménagements d'articles. En effet, une discussion sur le sens préalablement à la mise en forme juridique du texte paraît indispensable afin de mieux cerner les objectifs poursuivis par l'APD et de pouvoir discuter de ceux-ci.

Les observations qui suivent sont souvent formulées sous la forme de propositions ouvertes ou de questions, l'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO restant à disposition de la Ministre pour une discussion plus technique sur l'une ou l'autre disposition.

Cet avis conjoint doit se lire en connexion avec le mouvement soutenu par 11 fédérations culturelles lors de la rencontre avec la Ministre le 27 août 2018 avec et l'avis transversal qui en est le résultat et dont elles sont également signataires.

## Introduction

Une réforme des instances d'avis est envisagée depuis de longues années et a été inscrite dans l'accord gouvernemental, avec des ambitions de rationalisation des effectifs. Le processus Bouger les Lignes (BLL) a été l'occasion d'entendre plusieurs critiques sur le fonctionnement des instances d'avis mais uniquement relatives à certains secteurs et commissions et sans donner lieu à aucune analyse transversale objective.

L'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO s'interrogent sur la nécessité de réformer l'ensemble des instances pour pallier à certains dysfonctionnements spécifiques.

Si une réforme exhaustive se justifiait, est-il judicieux de prévoir le même fonctionnement et la même architecture pour l'ensemble des instances ?

Les réalités de chaque instance diffèrent. Comment ces dernières ont-elles été analysées ? Une « vision unique » qui induit un changement en profondeur de toutes les instances suivant les mêmes principes permet-elle de garantir une optimisation du rôle de chacune d'elles ?

BLL a également donné lieu à des recommandations basées sur des constats moins critiques quant aux instances d'avis actuelles d'autre part. Comment ces constats ont-ils été pris en compte ?

Au-delà d'une refonte des instances d'avis, la réforme envisage également d'établir de nouvelles balises en matière de gouvernance des opérateurs culturels : le Livre III pourrait impacter le fonctionnement de certains opérateurs de manière fondamentale. Une refonte si importante nécessite un débat démocratique avec les secteurs concernés.

L'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO demandent que ce Livre III soit discuté dans le cadre des réflexions sur l'évolution des décrets sectoriels en question.

## Présentation du texte (Exposé des motifs)

En ce qui concerne les objectifs de la réforme, l'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO tiennent à souligner le fonctionnement très satisfaisant des commissions dans lesquelles dont elles sont membres aujourd'hui, cela à la fois au niveau de l'*efficacité*, de l'*expertise* des membres, de la *maîtrise de la lourdeur administrative*, de l'absence des *conflits d'intérêt* et de son *dynamisme*.

Comment le bon fonctionnement des (de certaines) instances d'avis, a-t-il inspiré les changements proposés ? Est-ce que l'impact qu'aura la réforme sur le fonctionnement des instances a été établi ?

Quant à la nouvelle logique de fonctionnement – *avis/recommandations sur les politiques culturelles ; avis sur les demandes de financement ; recours contre les avis* – et l'architecture institutionnelle y correspondant – *conseil supérieur ; commissions d'avis ; chambre des recours* – l'expérience en tant que membres de plusieurs commissions démontre à quel point la formulation de recommandations relatives aux politiques générales et la formulation d'avis sur des dossiers particuliers s'enrichissent mutuellement en permanence.

L'articulation de ces fonctions s'organise à travers les échanges et les travaux des commissions; les ponts qui en résultent permettent de prendre en compte des réalités de terrain dans la préparation des grandes orientations politiques, et inversement, de traduire ces orientations dans des avis sur des demandes de financements qui sont pertinents et empreints d'une vision politique globale.

L'APD semble privilégier un modèle peu fluide et compartimenté qui cloisonne ces deux niveaux et ne garantit pas d'allers-retours entre eux.

La réforme souhaite-t-elle renforcer des dynamiques descendantes plutôt que d'impulser leur croisement avec des dynamiques ascendantes ?

L'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO plaident pour une meilleure prise en compte de ce dernier objectif.

## Dispositions générales

Au vu des arguments qui précèdent, l'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO s'interrogent sur la pertinence de séparer radicalement la fonction d'avis sur les politiques culturelles et celle d'avis sur les demandes de financement.

L'incompatibilité de la qualité de membre du Conseil avec celle de membre d'une des commissions est-elle nécessaire ?

## Conseil supérieur de la Culture (CSC)

L'APD prévoit de donner un rôle primordial aux *fédérations professionnelles* (« ex-oruas ») au sein du CSC.

L'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO saluent la création d'un espace de rencontre, de dialogue permanent et de réflexion collective entre les fédérations des différents secteurs de la Culture et soutiennent la mise en place d'un organe qui assure, par sa composition, la transversalité. Elles regrettent toutefois l'absence du secteur de l'Education permanente et de celui de la Jeunesse et s'interrogent sur les motivations de ces exceptions.

Elles proposent en outre que les éléments suivants – de fond, techniques ou pratiques – soient ré-analysés et/ou revus:

- Le rôle du CSC sera *de formuler des avis et des recommandations – d'initiative ou à la demande du Gouvernement – sur les politiques culturelles et les lois et projets de loi qui en découlent* : l'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO se questionnent sur la capacité du Conseil à traiter des questions sectorielles spécifiques nécessitant des connaissances approfondies des réalités de terrain et institutionnelles des secteurs concernés.  
L'efficacité de la « commission plénière » ne risque-t-elle pas pour ces questions de dépendre fortement des apports des experts « invités » au détriment du rôle des acteurs de terrain via leurs représentants ?
- En outre, au sujet du rôle du CSC appelé à nourrir les politiques culturelles, il est important d'assurer que les positions sectorielles ne soient pas noyées dans un principe d'avis général. C'est notamment valable pour les plus petits secteurs dont l'APD ne prévoit pas toujours qu'elles soient représentées au sein du CSC. L'existence du CSC ne devra pas réduire la capacité des fédérations à faire entendre la voix de leurs secteurs sur des questions d'urgence de manière efficace et percutante. Il est nécessaire de garantir que les concertations sectorielles spécifiques puissent être possibles et de les baliser.
- L'APD prévoit la création de *chambres sectorielles au sein du Conseil* moyennant l'accord du Gouvernement ; leur rôle sera de préparer les avis du Conseil supérieur. Une telle configuration ne risque-t-elle pas de donner lieu à une multiplication des niveaux de débats/d'analyse ainsi que du nombre de réunions sans véritable plus-value ?  
Il paraît plus opportun de créer d'emblée des chambres de concertation sectorielles ou intersectorielles (à l'image des commissions transversales) pour les matières nécessitant une expertise spécifique sur un/quelques secteurs. Ces chambres délègueraient des membres au CSC qui porterait un regard transversal complémentaire sur certains aspects des matières analysées en profondeur par les chambres, en plus de s'exprimer sur les questions politiques « générales ».
- La *clé de représentation des différents secteurs* au sein du CSC proposée par l'APD paraît arbitraire. La représentation de toutes fédérations existantes sans rapport de force et avec un rôle équivalent s'impose. Si la participation de l'ensemble des fédérations au CSC semble de facto impraticable, elle est possible et nécessaire au sein des chambres (inter)sectorielles.

- Une attention spécifique doit être portée aux fédérations « transversales » (non attachées directement à un secteur précis) – ASSPROPRO par exemple – afin d'éviter que celles-ci ne soient écartées des débats et pour leur permettre de siéger dans les différentes instances référant à leurs missions.
- L'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO souhaitent que les mandats de représentation des fédérations au sein de la CSC soient confiés aux personnes morales – les fédérations professionnelles reconnues – plutôt qu'à des personnes en leur nom. Cette disposition, déjà d'application de facto dans différents espaces de concertation ou d'administration, permet une représentation fluide et une participation plus active, basée sur les compétences liées au dossier à l'étude, ce qui semble correspondre davantage aux intentions de gouvernance de la réforme. Par ailleurs, ce principe évacue le dispositif des suppléances, l'association restant libre d'envoyer qui elle souhaite selon ses propres réalités.

### **Commissions transversales d'avis et commission de l'action territoriale**

Au niveau des commissions également, l'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO sont favorables à une plus grande transversalité. Celle-ci se développe par ailleurs déjà entre plusieurs instances (dont la 3C) notamment de manière « ascendante » et en fonction des questions et des dossiers à l'étude. La réforme ne pourrait-elle pas encourager davantage ces rapprochements spontanés ?

L'APD prévoit un regroupement de secteurs au sein de commissions transversales mais sans identifier les bases sur lesquelles ce regroupement a été établi.

- *La Commission de l'Action culturelle regroupe les secteurs des Centres culturels, des Centres d'Expression et de Créativité (CEC) et des pratiques artistiques en amateur.*  
Le décret de 2013 inscrit le développement des droits culturels dans un contexte territorial au cœur des missions des Centres culturels. Récemment l'Administration a été restructurée pour regrouper Centres culturels et Lecture publique au sein d'une même Direction Générale.  
Comment expliquer le choix de l'APD qui sollicitera au sein de la Commission de l'Action culturelle les services issus de deux Directions Générales différentes et qui en écarterait d'autres secteurs qui pourtant travaillent sur les mêmes enjeux que les Centres culturels – les Bibliothèques notamment, mais aussi les Maisons de jeunes, etc.  
L'action des Centres culturels est par nature polyvalente et pluridisciplinaire. Le regroupement proposé ne risque-t-il pas, en outre, d'avoir pour effet de dénaturer cette spécificité ou de l'orienter vers certaines disciplines plutôt que vers d'autres ?

Quant au principe même de la constitution de commissions transversales, l'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO ne peuvent que s'interroger sur les possibles conséquences pour la qualité des travaux des commissions.

L'analyse des dossiers au sein des instances d'avis demande des connaissances pointues des réalités institutionnelles et de terrain d'un secteur ainsi que des jurisprudences. Il existe peu de personnes possédant une expertise si importante relatives à plusieurs secteurs culturels à la fois. En groupant les secteurs au sein d'une commission, le nombre de représentants d'un secteur s'en trouvera réduit ; l'analyse fine des dossiers se fera donc de facto par un nombre moins important de personnes « expertes » et chacune d'entre elles devra se spécialiser sur plusieurs matières, certaines commissions étudiant des dossiers liés à plusieurs décrets.

De plus, le regroupement des secteurs augmentera considérablement le nombre de dossiers à examiner (alors que plusieurs commissions sectorielles actuelles sont déjà engorgées ; c'est le cas de l'ensemble des commissions dont l'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO sont membres).

Un appauvrissement de la qualité des débats et des analyses est à craindre, à moins de doubler l'effectif temps des membres, ce qui est inconcevable.

- Quant aux Centres culturels et à la composition précise de la Commission de l'Action territoriale telle que proposée, comment justifier le nombre si important de représentants des Centres culturels par rapport à ceux du secteur des CEC/PAA et du théâtre amateur ? Cela ne risque-t-il pas de créer un déséquilibre inéquitable entre les trois secteurs/domaines regroupés et une sous-représentation des secteurs concernés ? Les experts des CC doivent-ils devenir ceux des autres secteurs ?

L'APD prévoit de munir les commissions d'au moins deux sous-commissions : *une pour le traitement des demandes d'aides structurelles, une pour le traitement des demandes d'aides ponctuelles*, ce qui ne colle pas vraiment aux réalités du secteur des Centres culturels, peu concernés par les aides ponctuelles.

Concernant le traitement différencié pour les subventions de moins de 6000€, quels seraient les critères qui permettraient une analyse objective des dossiers par l'Administration ?

En ce qui concerne le fonctionnement des commissions, quelle est la pertinence de limiter la durée des présidences à un an ? Ce mandat court, même s'il est renouvelable, ne permet pas de garantir la stabilité, là où les travaux sur certains dossiers peuvent s'échelonner sur plusieurs années. En outre, une présidence qui aurait pour seul rôle de « modérer les débats » est problématique. Vu la complexité des dossiers, il est indispensable que le/la président/e s'implique réellement dans les travaux ; il convient donc de lui laisser la capacité de donner son avis.

En ce qui concerne les *membres* des commissions, nous constatons que la participation des organisations représentatives – fédérations professionnelles – aux commissions, sans être exclue, n'est pas garantie.

Les organisations représentatives contribuent pourtant de manière substantielle aux travaux des instances actuelles.

- Pour ce qui est de la Commission des Centres culturels (3C), l'apport de l'ACC et de l'ASTRAC pour garantir une analyse des dossiers basée sur un regard sectoriel global et équitable est fondamental : elles réunissent l'ensemble de la profession au sein du secteur et ont dès lors acquis une vision objective des réalités des opérateurs, . Par ailleurs, la 3C fait régulièrement appel à leur sur des volets liés à leurs missions : collaborations en réseaux, partenariats existants, gestion patronale, etc.
- ASSPROPRO fédère des opérateurs culturels issus du décret des Arts de la Scène et des Centres Culturels. Cette spécificité permet une vision globale des réalités des diffuseurs tout en apportant une réelle expertise des acteurs de terrain dans plusieurs commissions.

La place et le rôle des fédérations professionnelles en lien avec les travaux des commissions sont à clarifier.

L'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO plaident pour que la réforme garantisse que les commissions puissent bénéficier de leurs apports de manière structurelle.

Plus généralement, sur quelles bases et suivant quels critères précis, les membres des commissions seront-ils désignés ?

La notion d'*expert* mérite d'être précisée davantage.

- Pour les représentants des Centres culturels (voire des différents secteurs de l'Action territoriale), ne faudrait-il pas prévoir, des critères garantissant une représentation territoriale équilibrée ?

Enfin, concernant les *jetons de lecture*, il apparaît curieux de prévoir des différences entre les montants prévus pour les différentes commissions, celles-ci étant toutes tenues à la lecture d'un nombre important de dossiers.

La disposition doit être revue pour être équitable et liée aux missions.

## **Fédérations professionnelles**

Une *procédure de reconnaissance des « fédérations professionnelles »* (le terme remplace celui d' « oruas ») est prévue mais son articulation avec les législations sectorielles n'est pas claire.

- La reconnaissance de l'action fédérative d'une organisation représentative dans les termes du décret de 2013 sur les Centres culturels, activera-t-elle automatiquement la reconnaissance en tant que fédération professionnelle ? Cette dernière mission sera-t-elle complémentaire ou associée à leurs contrats-programmes actuels ?

Le subventionnement des fédérations reconnues est essentiel. L'APD prévoit *une majoration de 10% du subside de fonctionnement si la fédération est active au sein du Conseil supérieur.*

Quel est le montant prévu associé à la reconnaissance ? L'augmentation suggérée sera-t-elle suffisante pour les fédérations bénéficiant d'une subvention peu importante.

L'investissement considérable que nécessite la participation aux instances d'avis implique un subventionnement adapté.

Parmi les conditions prévues par l'APD pour la reconnaissance, comment interpréter celle de *disposer en suffisance des moyens humains et matériels permettant d'assurer son objet social et de garantir sa représentativité ?*

En outre, l'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO rappellent la nécessité d'inscrire les fédérations concernées dans le Décret Emploi et souhaitent éveiller l'attention sur la pertinence d'une reconnaissance décrétales de certains emplois liés à la mission de représentation définie par la réforme, notamment pour assurer le respect de l'exigence d'assurer les moyens humains nécessaires.

## **Recours administratif**

Est-il attendu que la Chambre de recours se prononce sur le bien-fondé d'un avis ou sur le respect d'une procédure ? Son rôle doit être clarifié davantage.

Vu la composition envisagée par l'APD, la Chambre pourrait-elle s'exprimer valablement et avec toute l'expertise nécessaire sur les contenus des avis des commissions ?

## **Publicité des travaux**

Outre sa fonction d'assurer la transparence des décisions politiques et des processus qui les précèdent, cette publicité peut contribuer à la qualité des avis et encourager dans le chef du/ de la Ministre le respect de ceux-ci ; elle nous paraît dès lors souhaitable.

Les dispositifs de l'APD relatifs à la publicité des travaux méritent toutefois d'être clarifiés.

L'APD ne prévoit pas que ces travaux soient analysés régulièrement dans leur ensemble d'un point de vue sectoriel ou transversal. Ces analyses seraient pourtant d'importantes contributions à l'évaluation des politiques culturelles.

## **Représentation des pouvoirs publics en matière culturelle**

Une série de dispositions de l'APD vise à *clarifier les rôles respectifs de l'autorité publique et des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques culturelles.* Elles traduisent une volonté de *limiter l'ingérence de l'Etat dans les choix culturels des opérateurs et de dépolitiser complètement ces derniers dans la mesure où ils ne gèrent pas un service public.* Cette dépolitisation se concrétise notamment à travers l'interdiction du subventionnement des opérateurs qui intègrent un mandataire politique (tous niveaux de pouvoirs confondus, y compris les cabinets) dans leurs instances.

- Concernant les Centres culturels, l'article 72 § 5 semble interdire, à la première lecture, le subventionnement d'un grand nombre d'entre eux : tous les Centres culturels dont les instances intègrent un mandataire politique tel que défini dans l'APD. Le commentaire semble toutefois évoquer une exception mais il prête à interprétation et ne permet pas de comprendre aisément les objectifs visés par l'article en question.

L'ensemble des intentions politiques derrière les articles du Livre III devrait faire l'objet d'une clarification et surtout d'une concertation conséquente avec les secteurs concernés.

- L'exclusion de la participation active de mandataires politiques à la gestion des Centres culturels via leur présence au sein des instances constituerait un changement radical par rapport à leur fonctionnement actuel et historique. Nous ne pouvons nous empêcher de craindre les conséquences importantes que cela pourrait avoir sur l'implication des pouvoirs locaux dans le développement de nombreux Centres culturels et même pour le soutien financier de ceux-ci (notons que ces dernières années le poids proportionnel des aides des pouvoirs locaux ne fait qu'augmenter dans la totalité des moyens des Centres culturels).  
Si une pareille exclusion était envisagée, elle devrait dès lors être mesurée avec prudence et surtout être soumise à un débat démocratique associant les représentants du secteur ainsi que ses partenaires financiers (d'autant plus que l'idée n'a aucunement été évoquée lors des travaux préparatoires du décret 2013).  
Sa mise en place à travers une réforme des instances d'avis n'offrirait pas les garanties de ce débat.

L'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO prônent donc clairement la rédaction d'un décret distinct, relatif à la gouvernance et regroupant les dispositions de l'actuel Livre III.

- Cela devrait, le cas échéant, passer par une réforme du décret sur les Centres culturels.

### **Dispositions finales – régime transitoire**

L'APD prévoit une période de transition pour permettre aux instances actuelles de poursuivre leurs missions jusqu'au moment où les nouvelles instances seront opérationnelles. *Les membres actuels poursuivent l'examen de l'ensemble des dossiers relatifs à une session ou à un train de reconnaissance entamé avant l'entrée en vigueur de la réforme.*

Ces dispositions ne garantissent pas le traitement par la 3C de tous les dossiers déposés entre 2014 et 2018 pour une première reconnaissance dans les termes du « nouveau » décret sur les Centres culturels. N'est-il pas nécessaire de le prévoir, dans un souci d'équité et de continuité ?

### **En conclusion**

**L'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO regrettent que l'APD n'ait pas été précédé d'une étude objective du fonctionnement des instances d'avis actuelles et souhaitent que les réalités de chacune de celles-ci, leurs bonnes pratiques et leurs contributions aux politiques culturelles soient davantage prises en compte.**

**Elles insistent sur la nécessité d'une concertation approfondie avec, entres autres et notamment, les organisations représentatives afin de ré-analyser et/ou revoir différents aspects de l'APD.**

Elles adhèrent globalement aux objectifs de la réforme tels que présentés dans l'Exposé des motifs, mais elles craignent que l'APD, dans sa forme actuelle, risque de ne pas permettre de les atteindre, voire de diminuer fortement la qualité du travail des instances, à la fois dans leur fonction d'avis sur les politiques culturelles et celle d'avis sur les demandes de financement.

Elles souhaitent que la réforme permette une articulation plus forte de ces deux fonctions.

Elles proposent de revoir la composition du CSC sur une série de points et d'installer, complémentairement à celui-ci, des Chambres (inter)sectorielles pour l'analyse de questions spécifiques à un/plusieurs secteurs, avec une répartition claire des missions entre ces deux niveaux.

Elles insistent sur la nécessité d'une représentation équitable de l'ensemble des fédérations professionnelles et souhaitent que les dispositions visant à renforcer le rôle de ces dernières soient clarifiées sous certains aspects et optimisées.

En ce qui concerne les Commissions transversales, elles attirent l'attention sur les impacts du regroupement de plusieurs secteurs au sein d'une même commission et de la diminution du nombre des membres sur la charge de travail pour ces derniers et sur la qualité du travail et des analyses de la commission.

La composition des commissions est à réétudier, à la fois en ce qui concerne le regroupement proposé des secteurs, la clé de représentation entre les secteurs, les membres, la présence des fédérations professionnelles, ...

Enfin, l'ACC, l'ASTRAC et ASSPROPRO souhaitent que l'ensemble des dispositions du Livre III soit traité spécifiquement pour être débattu avec les secteurs concernés, le cas échéant en lien avec l'évolution de leurs législations spécifiques.

Bruxelles, Jamoigne et Namur, le 3 septembre 2018

## **Contacts**

ACC : Matteo Segers  
Rue des palais, 44 - bte 49 – 1030 Bruxelles  
02 223 09 08  
[info@centres-culturels.be](mailto:info@centres-culturels.be)  
[www.centres-culturels.be](http://www.centres-culturels.be)

ASTRAC : Liesbeth Vandersteene  
Rue du Couvent, 4 – 6810 Jamoigne  
061 29 29 19  
[info@astrac.be](mailto:info@astrac.be)  
[www.astrac.be](http://www.astrac.be)

ASSPROPRO : Nadine Renquet  
Avenue Reine Astrid, 22 – 5000 Namur  
081 73 59 46  
[info@asspropro.be](mailto:info@asspropro.be)  
[www.asspropro.be](http://www.asspropro.be)