



F É D É R A T I O N  
W A L L O N I E - B R U X E L L E S

**CONSEIL DU LIVRE**

**Avis n° 58**

**Concernant l'avant-projet de décret portant création  
du Conseil supérieur de la Culture et organisant la fonction consultative et la  
représentativité des pouvoirs publics en matière culturelle.**

**SEPTEMBRE 2018**

En réponse à la demande du Gouvernement de la Communauté française (GCFX/2018/09.05/Doc 4513/A.G.), le Conseil du livre a examiné l'avant-projet susmentionné et a adopté l'avis qui suit en sa séance plénière du 6 septembre 2018.

## PRÉAMBULE

Le Conseil du livre existe depuis 1990. Rassemblant tous les acteurs de la chaîne du livre (**auteurs, éditeurs, distributeurs, diffuseurs, libraires, bibliothécaires**) et largement interprofessionnel, il a constitué depuis lors un organe de concertation d'un secteur à la fois culturel et économique, performant, notamment à l'exportation, mais aussi fragile en raison de profondes mutations structurelles et technologiques.

Depuis sa création, le Conseil du livre a remis aux Ministres de la Culture des avis et des recommandations sur des problématiques aussi diverses que les cahiers des charges des instances publiques pour des travaux d'édition, le prêt public et la rémunération des ayants droit, la TVA réduite pour les œuvres écrites dématérialisées, le développement numérique, la reprographie, l'Open access, l'agrément du manuel scolaire, la politique de la lecture publique, le livre de jeunesse, le développement du numérique,... Rappelons que jamais le Conseil n'a eu à traiter un seul dossier de demande de subvention : ce n'est pas sa mission<sup>1</sup>.

Récemment<sup>2</sup>, le Conseil du livre a pu rendre un avis unanime concernant l'important décret relatif à la protection culturelle du livre, trouvant ainsi un point d'équilibre entre les intérêts parfois divergents de ses membres. C'est que, au-delà de son rôle décrétoire, le Conseil du livre fonctionne aussi comme une chambre d'écoute et de relais : les représentants des différents métiers du livre y apportent les échos de leur profession et relayent vers celle-ci les avis et recommandations du Conseil.

En cela le Conseil du livre s'inscrit dans une dimension caractéristique et quasi symbolique de notre société : la fonction concertative y est inhérente au mode de prise de décision politique. Les acteurs sont associés aux processus d'élaboration des lois et décrets et transmettent au pouvoir un avis, souvent consensuel, au départ de leurs positions et expertises propres.

Cette dimension essentielle et cruciale est malmenée dans l'avant-projet soumis à la réflexion des Instances d'avis. Elle l'était déjà dans les propositions 4 et 5 des « 40 actions pour une nouvelle politique culturelle en FWB », ce qui a amené le Conseil à observer dans son Avis n° 55 que :

« L'action 4 des *40 actions pour une nouvelle politique culturelle en Fédération Wallonie-Bruxelles* ne fait plus apparaître qu'un organe de consultation unique pour tous les secteurs culturels à côté de 8 commissions d'avis sectorielles limitées en charge des demandes de soutien financier.

Le Conseil du livre constate que selon cette lecture il disparaît complètement de la structure des instances d'avis. »

---

<sup>1</sup> Ce rappel peut paraître inutile. Relevons cependant que dans le tableau des Instances d'avis publié dans *Focus Culture 2017* (p. 49), sont « reprises en italique les instances qui ne remettent pas d'avis sur des demandes de subventions, mais se prononcent sur des questions de politique culturelle générale et/ou en rapport avec leur secteur » ; mais le Conseil du livre y est repris en police romaine...

<sup>2</sup> Avis n° 52 sur l'avant-projet de décret relatif à la protection culturelle du livre (septembre 2016).

En conclusion, le Conseil se disait « favorable à la création d'une coupole faîtière, à condition que subsistent un certain nombre d'instances d'avis sectorielles » et demandait donc à la Ministre de la Culture « que soient maintenus dans quelques écosystèmes culturels structurants, dont celui du livre, des instances d'avis rassemblant toutes les catégories d'acteurs y intervenant ».

Force est de constater à la lecture du texte de l'avant-projet de décret que cette demande n'a pas été satisfaite. Sur ce point, la position du Conseil du livre a été rappelée par son Président lors de la réunion de présentation du projet de réforme des IA du 12 juin dernier, intervention confirmée par un courrier adressé à la Ministre par la voie hiérarchique le 4 juillet, position qui peut être résumée comme suit : le soutien à l'esprit de la réforme, le caractère opératoire des organes prévus et, condition sine qua non, la sauvegarde explicite d'instances de concertation interprofessionnelle comme le Conseil du livre.

## AVIS

Cet avis reprend les lignes de force de la position du Conseil, des remarques plus techniques figurant en annexe.

### a. LE SOUTIEN A L'ESPRIT DE LA REFORME

Le Conseil du livre réitère son soutien aux objectifs de la réforme des instances d'avis telle que prévue dans la Déclaration de politique communautaire 2014-2019 *Fédérer pour réussir* et dans le document *Bouger les lignes*, en particulier :

1. le nécessaire cloisonnement entre les missions de concertation et celles d'avis sur les demandes de soutien financier
2. une meilleure maîtrise des enjeux transversaux de façon prospective
3. une rationalisation des instances par secteurs culturels
4. les règles de « bonne gouvernance », en matière de dépolitisation, d'équilibre de genre, de respect des principes démocratiques, de fonctionnement.

Le Conseil observe toutefois que certaines dispositions touchant au fonctionnement posent problème : présidence tournante et « neutre », risque de monopole de fait de certains experts, non-défraiement des personnes participant aux travaux avec voix consultative (en particulier les Présidents de Commissions participant aux travaux du Conseil supérieur de la Culture). Ce point sera traité dans les annexes en regard des articles concernés.

5. la création d'une coupole faîtière (à condition que subsistent un certain nombre d'instances d'avis sectorielles).

Le Conseil du livre rappelle que la coupole « Nouvelle gouvernance culturelle », à laquelle plusieurs de ses membres ont contribué, avait exprimé à l'unanimité le besoin de créer un espace de concertation réunissant les différents secteurs culturels, les instances actuelles réduites en nombre et remaniées subsistant en 2 niveaux chargés de remettre des avis au Gouvernement, l'un portant sur les subventions, l'autre sur la politique culturelle d'un secteur structurant à partir d'une large concertation sectorielle.

Ce dernier volet a disparu au profit d'un organe de simple consultation unique pour tous les secteurs culturels. L'architecture a donc été fondamentalement modifiée, l'organe faitier envisagé venant non pas coiffer, mais se substituer aux organes de concertation sectoriels. L'ensemble en est déséquilibré, ce qui pose de nombreux problèmes de composition, de fonctionnement pratique, de compétence et d'efficacité, dont il sera question plus loin.

## **b. LE CARACTERE OPERATOIRE DES ORGANES PREVUS**

### **Conseil supérieur de la Culture**

Ce nouvel organe sera composé d'une quarantaine de membres délibératifs (30 représentants des fédérations professionnelles, 5 experts « transversaux », auxquels s'ajoutent 1 membre par groupe politique reconnu<sup>3</sup>) ; peuvent s'y joindre de 5 à 13 invités permanents et, selon les matières, des invités « sectoriels »<sup>4</sup>. Quelle sera l'efficacité d'un organe aussi pléthorique ?

Etant donné l'empan des domaines auxquels ils seront confrontés (plus de 30 spécialités, très spécifiques, de tous les secteurs culturels !), ces membres seront nécessairement le plus souvent amenés à débattre de problèmes étrangers à leur expertise. Quelle sera la pertinence (et même la légitimité) de leurs positions ? Et si la solution est de ne faire venir à ce Conseil supérieur que des avis élaborés par des chambres sectorielles, quelle est alors sa valeur ajoutée ? Et pourquoi allonger inutilement la procédure ?

Il faut également évoquer la composition étrange de ce Conseil « englobant », composition quasi mono-critériée, basée sur les ventilations budgétaires et sur le nombre de dossiers introduits par secteurs et domaines. C'est ainsi que le secteur du livre se retrouve avec un seul représentant<sup>5</sup> au sein du Conseil supérieur, car ne représentant que moins de 1% des dépenses culturelles du Département, alors que le marché belge du livre de langue française s'élève à quelque 250 millions €<sup>6</sup>. Ce secteur culturel économiquement performant s'en retrouve paradoxalement pénalisé, alors que cela devrait lui assurer une place plus en rapport avec sa représentativité au sein du marché culturel.

L'avant-projet de décret prévoit certes la possibilité pour le Gouvernement de « créer, au sein du Conseil, des chambres sectorielles spécifiques (...) chargées de préparer l'avis que le Conseil doit remettre dans le cadre de sa fonction consultative ». En ce qui concerne le secteur du livre, cette création serait impossible, car les chambres sectorielles doivent comprendre au minimum « 5 membres comprenant notamment les représentants des fédérations professionnelles reconnues du secteur concerné et le cas échéant les personnes visées à l'article 21 » (il s'agit pour l'essentiel de membres de l'Administration). La chambre dite « sectorielle spécifique » serait donc en réalité composée d'un représentant du secteur assisté, pour satisfaire au nombre minimum requis, de représentants de l'Administration. On imagine sans peine l'inconfort de cette position et la régression par rapport à la situation actuelle. Les dispositions proposées signifient la disparition totale de la concertation sectorielle et sont à l'opposé des objectifs déclarés, notamment en matière de gouvernance.

---

<sup>3</sup> Actuellement 4 groupes politiques sont reconnus au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

<sup>4</sup> Jusqu'à 9 s'il s'agit de la politique en matière de production/diffusion cinématographique et audiovisuelle.

<sup>5</sup> Et qui pour représenter le secteur du livre, dont les acteurs ont parfois des intérêts divergents ? Idéalement, il faudrait 4 représentants professionnels : auteurs, éditeurs, distributeurs, libraires.

<sup>6</sup> Pour 130 millions € de chiffre d'affaires réalisé par les éditeurs belges francophones, dont 60 % à l'export.

En conclusion, le Conseil du livre considère que, sauf révision fondamentale, le Conseil supérieur de la culture ne pourra jamais fonctionner correctement ; à défaut de préoccupations communes, il risque de connaître rapidement des problèmes de quorum, d'autant plus que sa charge de travail semble n'avoir pas été précisément évaluée, en termes d'ordres du jour, de nombre de réunions (et de problèmes logistiques corollaires), de travaux préparatoires. En l'état, il ne serait pas étonnant qu'il connaisse des problèmes de recrutement dès sa mise en route.

En ce qui concerne les Chambres sectorielles spécifiques, le Conseil du livre considère que leur mise en place ne peut dépendre du bon vouloir du Gouvernement et que leur existence doit être consacrée dans le décret. Par ailleurs ces Chambres n'ont de sens que si leur composition permet une véritable concertation, qui repose sur une présence réelle et active des acteurs du secteur. Le Conseil plaide donc pour des espaces permanents de concertation interprofessionnelle rassemblant tous les acteurs d'un écosystème culturel structurant, tel le livre (mais cela peut concerner aussi d'autres secteurs pluridisciplinaires comme les arts de la scène, le cinéma et l'audiovisuel, le patrimoine, la langue et la politique linguistique...).

### **Commissions transversales d'avis**

Le Conseil du livre, ne disposant d'aucune expérience en matière d'avis préparant des décisions individuelles, se rallie aux positions défendues par les Commissions des Lettres, d'Aide à la librairie et d'Aide à l'édition.

Cependant, au regard des différences de charge de travail, de la disparité des montants financiers et de la singularité des domaines et secteurs, il s'étonne de l'uniformité de la composition et du fonctionnement imposée aux 8 Commissions transversales d'avis.

### **Chambre de recours**

On ne peut qu'approuver la création d'une instance de recours, réclamée de longue date et figurant dans les principales recommandations de la coupole « Nouvelle gouvernance culturelle » de *Bouger les lignes*.

## **c. CONCLUSION**

### **POUR LE MAINTIEN EXPLICITE D'INSTANCES DE CONCERTATION INTERPROFESSIONNELLE ET UNE ARCHITECTURE GLOBALE PLUS AMBITIEUSE**

**Le Conseil du livre plaide donc vigoureusement pour le maintien d'instances de concertation rassemblant tous les acteurs œuvrant dans un même secteur et ayant donc une composition essentiellement interprofessionnelle. Au-delà du secteur du livre, cette réflexion vaut pour d'autres écosystèmes culturels structurants aux implications économiques importantes, tels les arts de la scène ou le cinéma et l'audiovisuel par exemple.**

**Ces instances, en nombre restreint, devraient intégrer toutes les dimensions de leur développement, dont les perspectives liées au numérique et à l'internationalisation. Elles pourraient être représentées au sein du futur Conseil transversal, dont elles contribueraient à alimenter les analyses stratégiques.**

**Ces organes (qui pourraient s'appeler Conseils supérieurs) n'auraient pas à traiter des dossiers individuels de demande de subventions, mais donneraient uniquement, d'initiative ou sur demande du Gouvernement, des avis et des recommandations de politique culturelle sectorielle. Les avis seraient transmis directement au Gouvernement. La qualité de membre d'un Conseil supérieur serait incompatible avec celle de membre d'une Commission transversale d'avis.**

**Cette proposition permettrait d'ouvrir un rôle plus ambitieux et réellement transversal au Conseil supérieur de la culture (qui pourrait s'appeler Haut Conseil de la Culture). Ce Conseil serait en charge du « macro », essentiellement de l'évaluation<sup>7</sup> et de la prospective : il pourrait ainsi s'intéresser, suivant en cela des thématiques déjà identifiées, aux raisons de l'échec relatif des politiques culturelles en FWB à réduire les inégalités d'accès à la culture, ou encore élaborer des propositions visant à « l'élargissement du cercle des connaisseurs<sup>8</sup> ».**

**Agissant d'initiative ou à la demande du Parlement ou du Gouvernement à qui il rendrait régulièrement rapport, il serait composé d'une vingtaine de membres, les uns délégués par les Conseils supérieurs tels que proposés plus haut (2 délégués par Conseil par exemple), les autres étant des experts de haut niveau.**

---

<sup>7</sup> Sur base d'une méthodologie rigoureuse, intégrant notamment les rapports des Observatoires et les Bilans des différents organes.

<sup>8</sup> C'est ainsi que Bertold Brecht définissait la « démocratisation culturelle », proche ainsi de l'analyse de Bourdieu : « La plus grande privation en matière culturelle est de ne pas avoir conscience de cette privation ».

ANNEXE A L'AVIS DU CONSEIL DU LIVRE CONCERNANT L'AVANT-PROJET DE  
DECRET PORTANT CREATION DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA CULTURE ET  
ORGANISANT LA FONCTION CONSULTATIVE ET LA REPRESENTATIVITE DES  
POUVOIRS PUBLICS EN MATIERE CULTURELLE.

**Commentaire de certains articles**

**Article 8. § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>**

Le changement annuel obligatoire de la présidence de chaque Conseil et Commission peut être considéré en soi comme une saine mesure. Mais en pratique, cette disposition risque d'être compliquée par l'article 10, qui impose le silence délibératif au Président (cf. infra).

**Article 10**

L'interdiction faite au Président de prendre part au débat (alors même que son vote peut être décisif !) ne va guère inciter les membres à se présenter à ce poste (alors qu'il sera régulièrement vacant en raison de la présidence tournante imposée). De plus, cela empêche un membre de contribuer à la motivation des avis ou des recommandations.

N'y a-t-il pas dans cette proposition une méfiance excessive voire un procès d'intention ? N'est-ce pas douter de la capacité des membres à réguler une situation qui pourrait devenir problématique ? Une invitation à l'impartialité devrait suffire, assortie le cas échéant d'un rappel au règlement par des membres qui s'estimeraient lésés.

Membre à part entière, le Président doit pouvoir intervenir dans les débats, quitte à se faire remplacer lors de son intervention.

**Article 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>**

Les personnes siégeant avec voix consultative n'ont droit à aucune indemnité, ni de vacation ni de déplacement, car ils ne sont pas considérés comme membres. Cette disposition peut se comprendre pour les participants issus des rangs de l'administration, car ils sont présents dans le cadre de leur fonction. Mais comment la justifier pour les Présidents des Commissions prévus à l'article 21. §1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> ; ou encore pour les experts ou professionnels visés par exemple à l'article 21. § 2, 3<sup>o</sup>, d), e), f) ?

Idem pour la non-rémunération des représentants des tendances idéologiques et philosophiques souhaitant participer aux délibérations d'une Commission transversale d'avis, qui « ne seront pas indemnisés pour ces réunions étant donné qu'ils le sont déjà pour leur mission au sein du Conseil » (article 31). Alors qu'il s'agit de missions tout à fait différentes !

Enfin l'indemnité de déplacement calculée sur la base d'un billet de train *de deuxième classe* laisse rêveur<sup>9</sup>...

---

<sup>9</sup> Même réflexion pour le même niveau d'indemnité de déplacement prévu pour les membres de la Chambre de recours (article 67. §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>).

### **Article 17. §1er, 1°, 1)**

La question de la sous-représentativité du secteur du livre (1 membre sur 35 !) a été traitée dans l'Avis (cf. supra).

### **Article 17. §2**

« Après avis du Conseil, le Gouvernement peut créer, au sein du Conseil, des chambres sectorielles spécifiques » : comme argumenté dans l'Avis, le Conseil du livre considère que ces créations doivent être explicitement prévues et inscrites dans le Décret.

### **Article 17. §2, 1°**

Sur base de la composition prévue, on voit mal (comme exposé plus haut) comment créer « au sein du Conseil » une chambre sectorielle spécifique au secteur du livre comprenant 5 membres (au minimum...) réellement du secteur.

### **Article 22. §2.**

Le Conseil dispose de 30 jours ouvrés pour rendre son avis motivé. Même si ce délai est suspendu en période de vacances scolaires, cela rend vraisemblable la tenue de 9 à 10 réunions par an, soit bien au-delà de ce qui était prévu pour de nombreuses instances actuelles (le Conseil du livre tient 4 réunions par an). Comme suggéré plus haut, il paraît nécessaire d'estimer précisément les coûts, financiers et humains (notamment pour l'administration) du dispositif proposé. Et cela sans compter les problèmes pratiques d'agenda et de disponibilité des membres.

### **Article 31**

Cf. le second alinéa de l'article 14, §1<sup>er</sup>, 2°.