

Bureau du 19 juin 2023 – Note 41

Evaluation du décret relatif aux centres culturels (FWB)– Avis d’initiative

I. Objet

Fin novembre 2022, Brulocalis a été contacté par la Ministre en charge de la culture, Madame B. LINARD dans le cadre d’une réflexion sur les ajustements du décret du 23 novembre 2013 relatifs aux centres culturels (et son arrêté d’exécution du 24 avril 2014) (**Annexe 1**). L’objectif était, dans un premier temps, de recueillir les constats et propositions des pouvoirs locaux suite à la première application de ce décret.

Eu égard aux difficultés suscitées par le décret du 23 novembre 2013 pour les Communes en matière de **financement des centres culturels**, de **représentativité de la Commune dans les organes de gestion**, de **durée du contrat-programme**, de **besoin de simplification administrative** et de **formation**, Brulocalis tient à remettre un avis d’initiative sur ledit décret.

II. Historique

Le 11 janvier dernier, Brulocalis a consulté les fonctionnaires des communes afin de récolter leurs observations, remarques et demandes. Les points soulevés ont dûment été communiqués au cabinet fin janvier 2023 (**Annexe 2**).

Une réunion de concertation a ensuite été organisée par le cabinet en mai 2023 afin de solliciter l’avis des partenaires publics impliqués dans la gestion et le subventionnement des Centres culturels sur l’application du décret du 23 novembre 2013 les régissant. Il était proposé de débattre des propositions de modification pour, le cas échéant, aboutir à une modification décrétole. **La Ministre souhaite que les modifications soient effectives au premier trimestre 2024**. Etaient présents à cette réunion : la COCOF, le cabinet Linard, la FWB et les inspectrices. BPL avait été invité mais n’avait pas dépêché de représentant.

III. Analyse

A la lecture du décret du 23 novembre 2013, son arrêté d’exécution et des points soulevés par les communes, il apparaît que les intérêts des communes ne sont pas suffisamment garantis et que certaines dispositions mériteraient d’être repensées. Nous relevons ci-dessous **4 points**.

1. Le financement communal des centres culturels

A. Une inégalité de soutien financier entre centres Wallon et bruxellois

Nous remarquons une **inégalité de soutien financier entre les centres culturels bruxellois et les centres culturels wallons**¹. Cette différence est expliquée par le Cabinet en raison de l’existence de financements de la COCOF qui n’ont pas d’équivalent en Région Wallonne.

¹ Selon les chiffres de 2021, la moyenne est de 5,90 euros par habitant. Les communes bruxelloises ont perçu le montant minimum avec 2,47 euros par habitant tandis que la province de Namur a perçu 10,46 euros par habitant.

Cette situation de fait entraîne une **forme de discrimination** alors que Bruxelles représente 25% de la population de la Fédération Wallonie-Bruxelles et ne reçoit, selon les chiffres 2021, que 13% des subventions.

B. Le principe de parité dans le subventionnement

Le décret relatif aux centres culturels reprend, à son article 66², un **principe de parité dans le subventionnement** des centres culturels entre la FWB et la commune : pour tout euro subventionné par le FWB, la commune doit injecter le même montant.

A défaut, **le centre culturel pourrait être pénalisé sur bases** des articles 76 et 77 du décret:

- Si la commune octroie un montant inférieur à celui fixé dans le contrat-programme, le Gouvernement réduit à due concurrence la subvention qu'il accorde au centre culturel ;
- Si le montant octroyé par la commune est inférieur d'au moins 25% aux contributions inscrites dans le contrat-programme, le Gouvernement **retire au centre culturel sa reconnaissance**.

Rien n'est cependant prévu dans le cas où la commune investirait plus que la Communauté française, qui n'est pas tenue de suivre.

Nous relevons que les communes ont **de plus en plus de mal à respecter le principe de parité dans le subventionnement** :

- d'une part à cause d'une revalorisation de l'enveloppe budgétaire dédiée aux centres culturels par la Communauté française, entraînant de facto une augmentation du subventionnement octroyé par la commune en vertu du principe de parité du subventionnement repris dans le décret et ;
- d'autre part, en raison des différentes crises qui se sont succédées (sanitaire, inflationniste, ukrainienne, etc.).
- Notons que le principe de parité n'est valable que dans un sens : si une commune souhaite augmenter son subventionnement, il ne doit pas l'être automatiquement du côté de la FWB.

En sus de cette lourde charge financière, le principe de parité dans le subventionnement **ne permet pas aux communes d'avoir un contrôle sur leurs subventions** comme elles pourraient l'avoir pour d'autres subventions.

Dès lors, nous **préconisons les modifications suivantes** :

- La modification de l'article 42 de l'arrêté d'exécution : Il serait opportun de mentionner **expressément que la liste** de ce qui peut être comptabilisé au titre de dépenses est **non exhaustive, tout en précisant qu'il doit s'agir de dépenses qui bénéficient au centre culturel**. En effet, en l'état, cet article est interprété comme étant restrictif.

Pour rappel actuellement la contribution de la commune peut comprendre:

- o Les subventions octroyées directement au centre culturel et inscrites dans le contrat-programme ;

² « Article 66. - Après avis de la Commission d'avis, le Gouvernement octroie au centre culturel dont l'action culturelle générale est reconnue une subvention d'un montant de 100.000 euros, dans les limites des crédits budgétaires disponibles.

La subvention visée à l'alinéa 1er est accordée pour autant que la contribution globale de la ou des collectivités publiques associées soit au moins équivalente.

La subvention couvrant l'action culturelle générale est adaptée annuellement sur la base de l'indice 01.01.2016 = 100 en fonction de l'indice santé ».

- La prise en charge de dépenses structurelles et récurrentes au profit du centre culturel. L'article 42 de l'arrêté d'exécution du décret liste ce qui peut être comptabilisé au titre de dépense³.

Cette modification permettrait de laisser une **plus grande autonomie aux communes dans les valorisations au titre de dépenses**, la mise à disposition de locaux par exemple, l'achat de matériel (informatique, éducatif, etc.) avec un amortissement sur plusieurs années, etc. sans pour autant que ce soit fixe dans le temps mais en prévoyant une certaine prévisibilité des moyens. Le Cabinet a évoqué d'y inclure les amortissements des investissements, par exemple, dans le cadre de la construction d'un nouveau centre culturel, ou de rénovations. Il s'agit d'une piste intéressante.

De manière générale, il conviendrait également que ces pièces justificatives soient examinées avec souplesse au regard des situations propres à chaque réalité locale.

- L'ajout d'un article précisant que si le Gouvernement décide d'octroyer une **subvention exceptionnelle** aux centres culturels, la **commune n'est pas contrainte de subventionner l'équivalent**. Cela permettrait une plus grande flexibilité.
- L'ajout d'un article offrant au conseil communal **un regard sur l'utilisation de ses subventions**. Nous proposons que :
 - Les comptes du centre culturel soient envoyés à la commune au moins 5 semaines avant la soumission de ce point à l'AG ;
 - Les avis des organes (CA et conseil d'orientation) sur le contrat-programme soient envoyés à la commune pour que le conseil communal puisse en prendre connaissance avant de devoir voter le contrat-programme. **Les conseillers communaux pourraient ainsi acquérir de meilleures connaissances relatives à cette matière qui peut s'avérer complexe, notamment en termes de financement.**
- Proposition de **lier le montant du subventionnement à la population touchée par les actions du centre culturels** laissant ainsi une porte ouverte à l'intensification et l'agrandissement du territoire d'action. Emanant de la COCOF, cette proposition constitue une piste intéressante qui pourrait aboutir à une augmentation des enveloppes pour Bruxelles, et qui s'inscrit dans une logique de supracommunalité.

2. La représentativité de la commune dans les organes de gestion

L'article 85 du décret relatif aux centres culturels précise la composition de l'assemblée générale (AG). Il en ressort que l'AG est composée de 2 chambres : **une chambre publique et une chambre privée (Annexe 3- Tableau récapitulatif)**.

L'article 86 établit la composition du CA : le CA est composé de 12 membres **dont au moins la moitié est désignée par les membres de la chambre publique**.

En pratique, la chambre privée est souvent composée d'un nombre supérieur de représentants par rapport à la chambre publique. **Les représentants de la chambre publique sont dès lors en minorité et se trouvent dès lors déforçés lorsque l'AG doit prendre des décisions importantes**, notamment l'approbation des comptes, le budget, la décharge des administrateurs, la modification des statuts, etc.

Afin de remédier à cette problématique, nous avons identifié **deux propositions de solution** :

³ Par exemple : les charges d'emprunts, loyers versés à des tiers propriétaires ; le coût salarial du personnel mis à disposition du centre culturel ou encore les contrats de prestations de services relatifs à des dépenses courantes utiles ou nécessaires aux activités du centre.

- L'instauration d'un **mécanisme de droit de vote à double majorité** (une au sein de la chambre privée, une au sein de la chambre public) **pour toutes les décisions qui ont une conséquence financière pour les communes** et ce, tant pour les décisions qui doivent être prises à l'AG qu'au CA.

De plus, afin d'assurer la représentation des différents partis de la commune au sein de la chambre publique et dans un souci de bonne gouvernance, nous recommandons l'**application de la clé d'Hondt** pour la désignation des représentants de la chambre publique.

OU

- La **suppression de la distinction entre chambre publique et chambre privée** et mise en place d'un mécanisme similaire à celui mis en place au sein des ASBL communales en Région de Bruxelles-Capitale en vertu des articles **35 et 36 de l'ordonnance du 5 juillet 2018**⁴ qui permet que :
 - la commune dispose toujours de la majorité des voix dans un ou plusieurs organes de l'ASBL, dont l'AG ;
 - au moins un tiers des membres du CA sont désignés par l'AG sur proposition du conseil ou sur proposition des membres de l'AG désignés par le conseil communal ;
 - une représentation des groupes politiques représentés au niveau local et ;
 - une parité homme/femme parmi les représentants de la commune (voir **Annexe 4**).

Ces propositions sont compatibles avec le respect de l'article 97 du décret sur la nouvelle gouvernance culturelle⁵ qui énonce que, pour pouvoir bénéficier d'une subvention supérieure à 12.500 euros, le CA ne peut comprendre pour plus de moitié des mandataires, notamment communaux, des membres de cabinets, etc. Rien n'est cependant précisé quant à la composition de l'AG.

Nous notons également que l'**article 85, §3, 3° et 4° est libellé de manière très large**. Il serait opportun de préciser le lien que doit avoir la personne morale ou physique avec le centre culturel.

Enfin, nous plaçons pour **qu'un représentant de la Fédération Wallonie Bruxelles soit présent aux réunions de la chambre publique de l'AG et au CA des centres culturels avec voix consultative**.

A l'heure actuelle, le représentant de la FWB est simplement invité, il n'a pas accès aux PV des réunions. Or, il ressort de la pratique qu'il/elle pourrait éventuellement servir de médiateur ou il/elle pourrait avoir un rôle de relais auprès de la FWB si nécessaire.

3. La durée du contrat-programme

Le Gouvernement de la Communauté française conclut, avec le centre culturel et la commune, un contrat-programme **pour une durée de 5 ans** à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de la décision de reconnaissance de l'action culturelle⁶.

⁴ Ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale, *M.B.*, 12 juillet 2018.

⁵ Décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle, *M.B.*, 30 avril 2019 : « Pour pouvoir bénéficier de toute subvention de plus de 12.500 euros, les conseils d'administration et de gestion des personnes morales visées à l'alinéa 2, ne peuvent comprendre, pour plus de leur moitié, des membres titulaires d'un mandat de commissaire européen, de membre d'un gouvernement fédéral, régional ou communautaire, de gouverneur de province, de commissaire d'arrondissement, de député provincial, de bourgmestre, d'échevins, de président ou conseiller de l'action sociale, de membre du Parlement européen, d'une assemblée parlementaire fédérale, régionale ou communautaire, d'un conseil provincial ou d'un conseil communal, ainsi que de membre d'un cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat, d'un gouvernement ou d'un exécutif national, communautaire, régional, ou d'un cabinet de bourgmestre ou d'échevin ».

⁶ Art. 79 du décret relatif aux centres culturels, *op.cit.*

La Coordination des centres culturels bruxellois demande une réflexion sur la durée des contrats-programmes et propose un passage à 10 ans pour la durée du contrat programme. Nous préconisons plutôt que le **contrat-programme soit conclu pour une durée de 6 ans en lien avec la mandature communale**. La modification de la durée du contrat-programme permettrait de faciliter l'octroi de subvention et assurer l'engagement de la majorité communale.

Le cas échéant, il conviendrait de préciser que le contrat-programme doit être **conclu dans l'année qui suit l'installation du conseil communal** et d'ajouter une **évaluation** (après 3ans par exemple) du contrat-programme en **concertation** avec toutes les parties prenantes afin d'ajuster et adapter le contrat-programme aux réalités de terrain.

La concertation entre les différentes parties prenantes nous semble primordiale pour favoriser les voies de négociation. En ce sens, nous notons que l'article 84 du décret relatif aux centres culturels prévoit déjà qu'une réunion de concertation peut être convoquée à tout moment par les services du Gouvernement ou d'initiative, à la demande de l'une des parties.

4. Le besoin de simplification administrative et formation

Nous relevons également que le contrat-programme entraîne une charge administrative importante et qu'il serait pertinent d'analyser les possibilités en termes de **simplification administrative** (en appliquant le principe *Once Only* ou en introduisant la possibilité de dématérialisation des documents justificatifs).

Enfin dans la consultation, les communes ont attiré l'attention sur le **besoin de journées de formations** ouvertes à l'administration communale en charge du dossier du Centre Culturel / de l'Echevin sur les attendus du décret.

Lors de notre réunion de concertation, le cabinet de Madame Linard, Ministre en charge de la culture, ainsi que la FWB nous ont précisé qu'en sus du travail actuellement en cours relatif aux modifications du texte législatif, ils travaillent également à **l'élaboration d'outils**, notamment des outils pour élaborer le dossier de reconnaissance, le contrat-programme, les canevas d'avis, des brochures à destination des partenaires publics (notamment pour comprendre la nature de leur engagement, ce qui est attendu, valorisation d'aides indirectes possibles ou non, ...) etc. Nous saluons ce travail qui correspond aux demandes de nos Membres.

| |
|------------------------|
| IV. Proposition |
|------------------------|

Nous demandons aux membres du Bureau de préciser le cas échéant laquelle des **deux propositions de solution** relative à la Gouvernance ils préfèrent et proposons d'envoyer, d'initiative, un courrier à Madame Linard, Ministre en charge de la Culture afin d'attirer son attention sur les 4 points mentionnés ci-dessous.

Annexe 1 – Courrier – Première évaluation de l’application du 21 novembre 2013 relatif aux centres culturels : consultation des pouvoirs locaux partenaires

Annexe 2 – Points soulevés par les communes bruxelloises

Nous reprenons ci-dessous un résumé des points soulevés par les communes bruxelloises en réponse à notre mailing du 11 janvier 2023 :

- La nécessaire consultation des localités pour la révision du décret ;
- La demande d’une parité à plusieurs échelons pour l’Action Culturelle Générale des Centres Culturels, afin que les communes soutenantes soient récompensées de leur action envers la culture, sans obliger le Centre Culturel à multiplier les dossiers (et les promesses) ;
- Le besoin de journées de formations ouvertes à l’administration communale en charge du dossier du Centre Culturel / de l’Echevin sur les attendus du décret,
- Le besoin d’avoir une aide en financement ;
- Les difficultés en matière de procédures administratives, notamment pour répondre à certains concepts fort théoriques mais parfois peu applicables au terrain notamment à cause du manque d’effectifs ;
- Les difficultés administratives rencontrées pour respecter les nombreuses échéances en plus du cadre de fonctionnement d’une ASBL (règlement de travail, statuts, conseil en prévention, RH, gestion budgétaire...) ;
- Le conseil d’orientation est un organe intéressant, il apporte une réelle plus-value au projet culturel.

Certaines communes ont également fait leurs remarques formulées par la coordination des centres culturels bruxellois. La coordination a attiré l’attention de Madame la Ministre sur les points suivants :

- L’inégalité de soutien financier entre les centres culturels bruxellois et les centres culturels wallons ;
- Le besoin d’une réflexion sur la durée des contrats-programmes ;
- La mise en place d’une cellule d’accompagnement et d’évaluation des contrats-programmes (évolution des missions de l’inspection ou mise en place d’une cellule spécifique).

Annexe 3 – Tableau récapitulatif – Composition de l’AG

| Assemblée générale | |
|---|--|
| <i>Chambre publique</i> | <i>Chambre privée</i> |
| Ne peut rassembler plus de la moitié des membres de l’AG. | En raison de l’absence de précision sur ce point, on peut en déduire que cette chambre peut représenter plus de la moitié des membres de l’AG. |
| Composition: | Composition : |
| <ul style="list-style-type: none"> • Minimum un représentant désigné par le conseil communal; • 2 représentants désignés par l’Assemblée de la COCOF. | <ul style="list-style-type: none"> • personnes morales ou physiques bénéficiant d’une reconnaissance, d’un agrément, d’une convention ou d’un contrat-programme conclu avec la CF |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • ASBL qui exercent une activité principalement culturelle sur le territoire d'implantation; • le cas échéant, personnes morales ou physiques exerçant une activité particulièrement liée au but du centre culturel, y compris des représentants d'associations de fait; • le cas échéant, personnes morales ou physiques soutenant le but du centre culturel. |
|--|--|

Annexe 4 – articles 35 et 36 de l’ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale⁷

« **Art. 35.** Toutes autres personnes de droit public ou de droit privé peuvent également faire partie d'une ASBL communale. Quelle que soit la proportion des apports des diverses parties à la constitution du fonds social, la commune dispose toujours de la majorité des voix dans un ou plusieurs organes de l'ASBL, dont l'assemblée générale ».

« **Art. 36.** § 1er. Le conseil communal désigne les représentants de la commune au sein de l'assemblée générale de l'ASBL communale. Au moins un tiers des représentants sont de sexe différent.

§ 2. Au moins un tiers des membres du conseil d'administration sont désignés par l'assemblée générale sur proposition du conseil communal ou sur proposition des membres de l'assemblée générale désignés par le conseil communal.

Le conseil d'administration ne peut comporter plus de deux tiers de membres du même sexe. Le conseil communal peut demander à l'assemblée générale de révoquer les désignations faites sur la base de leurs propositions.

En cas d'absence de représentation de groupes politiques représentés au conseil communal, le conseil d'administration se voit augmenté par un siège d'administrateur. Le siège supplémentaire est octroyé à un groupe non représenté issu de l'opposition pour autant que les composantes de ce groupe acceptent, chacune individuellement, les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment.

§ 3. Tout membre d'un conseil communal exerçant, à ce titre un mandat dans une ASBL est réputé de plein droit démissionnaire s'il cesse de faire partie de ce conseil communal.

§ 4. Après le renouvellement complet du conseil communal, les membres de l'assemblée générale de l'ASBL représentant la commune restent en fonction jusqu'à ce que le nouveau conseil communal ait procédé à leur remplacement ».

⁷ M.B., 12 juillet 2018.