Jean-Marc Boudry, receveur communal et du CPAS de Montigny-le-Tilleul

"Il est nécessaire de redéfinir le fonctionnement des entités para-locales"

ALAIN DEPRET *SECRÉTAIRE DE RÉDACTION*

A la fois receveur pour la commune et le CPAS de Montigny-le-Tilleul depuis 2009, mais aussi membre du collège des experts de l'intercommunale Brutélé et comptable spécial de la zone de police de Leernes, sans compter qu'il fut également secrétaire communal d'Ham-sur-Heure - Nalinnes de 1998 à 2009 et secrétaire de la zone de police Germinalt de 2000 à 2006, Jean-Marc Boudry porte aujourd'hui un coup d'œil consolidé sur l'administration financière de sa commune et de ses para-locaux.

POUR LUI, IL S'AGIT d'une obligation de légalité et de responsabilité, mais aussi d'un enjeu de cohérence et d'efficacité. Évolution des finances locales, prévisibilité financière, intercommunalité, synergies et, plus largement, gouvernance locale : tels ont été les sujets abordés avec lui lors de cet entretien.

Monsieur Boudry, votre position au sein de l'administration n'est pas courante. Quels sont les avantages et inconvénients d'être à la fois receveur pour la commune et le CPAS ?

Cette situation n'est finalement pas si rare que cela. Déjà, les receveurs régionaux sont amenés à gérer les finances de la commune et du CPAS d'une même entité.

Le receveur commun était déjà envisageable dans les communes de moins de 10 000 habitants, mais, aujourd'hui, c'est également possible pour les communes de 20 000 habitants. Montigny-le-Tilleul a sans doute été l'une des premières… L'avantage majeur de ma fonction est d'installer un réel échange entre les deux entités. Cela permet également de donner une vue budgétaire consolidée entre la commune et le CPAS. Finalement, dans le cadre des projets d'économies d'échelle de la commune, il était assez logique qu'une même personne coordonne toute la comptabilité, ainsi que la gestion du cycle des achats et des recettes. L'idée est de mettre en place une même procédure de report de résultats, une même communication vers le conseil de l'action sociale et le conseil communal.

Votre fonction commune permet sans doute également un gain financier…

On pourrait en effet croire qu'un receveur commun permet de gagner un salaire d'un côté ou de l'autre. En fait, il n'en est rien car il est aussi nécessaire d'avoir un agent supplémentaire dans une des deux entités. Il n'y a pas de miracle, vous savez. Seul, il est impossible de tenir la comptabilité de toutes les entités. Il faut pouvoir satisfaire les deux entités de manière identique. Il faut donc gérer son emploi du temps correctement. Et comme on a l'habitude que le budget du CPAS se prépare plus tôt que le budget communal, je répartis mon temps de travail en souplesse.

Vous pensez être un agent facilitateur de synergie entre les deux entités ?

Je pense que la synergie doit surtout venir de la volonté des mandataires, de part et d'autre. La clé d'une synergie réussie dépend en effet de la volonté des deux entités d'être partenaires. Ensuite, le secrétaire communal et le secrétaire de CPAS, par la gestion de leurs services, finissent de porter cette synergie à terme. En tant que receveur, je me considère plus comme faisant partie d'un troisième niveau. Dans le cadre des compétences commune-CPAS, je peux en effet donner une information complète sur la situation financière.

Des travaux ont actuellement lieu à Montigny-le-Tilleul pour rassembler, en un même lieu, les services de l'administration communale et du CPAS… Vous pensez que cela va permettre d'améliorer encore les synergies entre les deux institutions ?

Le bâtiment en construction abritera l'essentiel des services du CPAS et de la commune. Les services qui peuvent être communs aux deux entités seront donc fusionnés, même si les agents continueront à travailler respectivement pour le CPAS ou pour la commune. Il n'y aura donc plus qu'un seul service finance, qu'un seul service personnel, qu'un seul secrétariat et qu'un seul service d'accueil. Mais nous n'avons pas attendu ce nouveau projet pour créer des synergies : le comité de concertation, de négociation, la réunion annuelle du conseil commune-CPAS, et surtout, beaucoup d'échanges entre les deux institutions.

> “UN ENJEU DE COHÉRENCE ET D'EFFICACITÉ”

Vous semblez également attacher énormément d'importance à la visibilité financière de tous les para-locaux… Vous pouvez nous en dire plus ?

C'est sans doute ce que je trouve le plus important : garder une vision claire des dépenses de transfert des communes, c'est-à-dire sur toutes les subventions que la commune donne aux entités extérieures telles que les intercommunales, les fabriques d'églises, le CPAS, les zones de police, les asbl et les régies. Chez nous, ces subventions représentaient, dans les budgets 2011, 28,9 % des dépenses communales. C'est considérable… Et souvent, la nature du contrôle de ces subventions varie en fonction de l'institution à laquelle nous avons affaire. A priori, le contrôle est plus fort sur les données financières du CPAS ou de la zone de police, que sur certaines asbl ou certaines fabriques d'église. Avec certaines intercommunales, le contrôle est beaucoup plus distant. Les données disponibles sont rares et les contrôles externes sont donc plus faibles ou peu effectifs. Pour la commune, la gestion de ses participations est donc tout à fait fondamentale.

Quel est le problème ?

Toute entité, lorsqu'elle constitue son budget, opte pour une logique de prudence, c'est normal. Elle prévoit donc des recettes un peu inférieures à la réalité et des dépenses un peu supérieures. Mais il arrive que ces entités s'octroient un peu trop de souplesse. Cela donne, au final, une dotation communale à la hausse et des recettes à la baisse. Sur 28,9 % du budget, un écart de quelques pourcents est plus que significatif. A Montigny-le-Tilleul, nous avons donc opté pour un contrôle de plus en plus effectif. C'est le rôle des mandataires qui siègent dans les assemblées. A mon grand étonnement, dans certaines intercommunales, cela a amené à revoir certains modes de calcul en ce qui concerne les dotations.

L'enjeu financier est-il important ?

Très important. Il s'agit d'un enjeu financier, mais aussi politique, finalement. Vous savez, j'ai parfois été étonné de voir que certains mandataires mènent une politique en matière de gestion de ressources humaines dans des intercommunales, prennent des décisions qui vont avoir des conséquences en termes de charges salariales et donc, diminuent les dividendes des communes et, dans le même temps, clament dans la commune qu'il n'y a pas de moyens budgétaires pour mettre en place une réelle GRH. Heureusement, ce n'est pas le cas à Montigny-le-Tilleul. Comment peut-on être administrateur d'une intercommunale, donc délégué d'une commune, octroyer des avantages extralégaux très importants en son sein et ne pas voir aboutir, par ailleurs, la révision générale des barèmes à la commune ? C'est une question simple de cohérence. Je pense que le contrôle efficace sur les para-locaux peut facilement mettre le doigt sur ce genre d'incohérence.

Vous évoquez ici un problème rencontré principalement dans les intercommunales ?

Il ne faut pas oublier que le secteur des intercommunales a été créé par et pour les communes. Les communes en sont donc les actionnaires et doivent agir en tant que tels. Les intercommunales ont aujourd'hui leur vie propre et perdent parfois un peu de vue qu›elles sont d'abord, et avant tout, un outil de travail pour les communes. Comme il s'agit souvent de secteurs très techniques, avec des moyens financiers considérables, il est très difficile pour les

mandataires d'exercer un contrôle effectif. Et pourtant, les relations avec la commune existent à travers un cadre légal. Il y a des accords, les comptes, les rapports qui sont faits à l'assemblée générale et les votes qui interviennent dans les conseils communaux. Mais on ne peut pas dire que le suivi soit toujours excellent.

Que faites-vous, à Montigny-le-Tilleul, pour conscientiser les mandataires au sein des intercommunales ?

Attention, nous ne prétendons pas être une référence absolue en la matière… Il n'est pas courant de voir une commune dépasser le stade du rapport annuel annexé au compte en matière d'information. Ces rapports sont souvent très bien faits, mais ne sont pas suffisants pour effectuer un contrôle correct. Il faut donc beaucoup s'investir si on veut que les choses soient bien faites. A Montigny-le-Tilleul, nous avons notamment fait le travail pour une intercommunale en particulier et cela a pris énormément de temps. Mais la commune peut, en tout cas, coordonner l'échange d'informations et la représentation des mandataires. Car, lorsqu'il existe des provisions para-locales, dues aux augmentations de dotations sur base budgétaire, qu'en fait-on ? La commune doit se poser la question de savoir si ce débat a lieu ou pas.

Vous pensez que l'Union peut aider en ce sens ?

L'UVCW a son rôle à jouer, c'est sûr. Elle peut ainsi aider les communes en formant les nouveaux mandataires, en les incitant à prendre en charge leurs responsabilités. Elle pourrait aussi mettre en place des outils qui nous faciliteraient les contrôles financiers. Je pense que les mandataires s'impliquent aujourd'hui davantage qu'hier, mais certains outils leur manquent encore. Tout cela dépend donc de l'organisation interne du para-local dont ils font partie. C'est dans l'intérêt des communes, certes, mais dans l'intérêt de l'intercommunale aussi.

Vous pensez que les intercommunales devraient réfléchir à mieux communiquer vers les communes ?

La réforme des grades légaux est en cours… Celle-ci va être fondamentale sur la situation des grades légaux dans les communes. Il est ainsi prévu de faire évoluer la fonction du secrétaire et du receveur en mettant en place des règles de contrôles internes et externes. C'est plutôt une bonne chose, mais cela demandera des aptitudes tout à fait particulières, voire des aides extérieures. Cela demandera également un effort de transparence de la part de l'intercommunale. Cela permettra enfin de transmettre l'information de manière différente puisque le mandataire va sans doute être attentif aux dossiers sous un angle plus politique, plus décisionnel et stratégique. Enfin, il faudra que les fonctionnaires soient sensibilisés. La réforme permettra sans doute d'assurer une meilleure continuité entre la commune et cette institution puisqu'il y a quand même beaucoup de mouvements au sein des conseils d'administration.

> “DONNER UNE VUE BUDGÉTAIRE CONSOLIDÉE ENTRE LA COMMUNE ET LE CPAS”

Pensez-vous que la réforme des grades légaux permettra une plus grande transparence entre la commune et ses para-locaux ?

C'est l'idée qu'elle véhicule, en tout cas. Dans les textes en préparation, on sent bien qu'il y a une volonté de définir autrement le rôle des grades légaux, ainsi que celui du comité de direction. C'est une bonne chose car on ne peut pas passer à côté de 29 % du budget total de la commune. Finalement, la sensibilité des mandataires est fort aléatoire de commune à commune. Je vois donc cette réforme de manière très positive parce que les communes évoluent sans cesse. Il est donc nécessaire de redéfinir le fonctionnement des entités para-locales. La réforme vise essentiellement, semble-t-il, à organiser et à structurer la relation entre les grades légaux, ce qui devrait être une évidence au sein de toutes les institutions. Apparemment, il est peut-être parfois nécessaire de forcer cette idée. Pour moi, il est ainsi nécessaire de responsabiliser le comité de direction et de lui donner des compétences plus larges en supposant que le secrétaire et le receveur y travaillent de concert. C'est l'espace, me semble-t-il, où il y aurait moyen de travailler ensemble.

Quelle est, en tant qu'expert financier local, votre vision de l'avenir budgétaire dans les communes ?

Les communes n'auront pas le choix : elles vont devoir s'assumer. Elles vont devoir bâtir elles-mêmes leur budget et faire des prévisions sur leurs propres moyens. C'est logique puisqu'on peut craindre que les budgets régionaux et fédéraux ne permettent plus, à l'avenir, de subsidier de façon importante. Les communes devront sans doute aussi faire tous les efforts possibles pour rationaliser les dépenses et opter pour une logique de planification des investissements, pour une gestion à plus long terme. Ainsi, à Montigny-le-Tilleul, nous avons une vision financière qui dépasse largement la durée du mandat.

En matière de subsides, vous pensez qu'un fonds d'investissement avec droit de tirage est une bonne solution pour les communes ?

Jusqu'ici, en matière de subsides, c'est un peu le système « débrouille ». Le principe du droit de tirage permettrait donc aux communes d'avoir une vision plus judicieuse des moyens dont elles vont disposer, ce qui renvoie à la possibilité de mettre leurs finances à l'équilibre. Et puisque la notion de plan stratégique est à la mode, pourquoi ne pas opter pour une forme de contractualisation entre la commune et la Région wallonne ? Pourquoi doit-il forcément y avoir un mécanisme différent dans la préparation et l'approbation du projet selon que l'on est confronté à une direction générale de la Région ou à une autre ?

Vous avez donc déjà réfléchi en termes de planification stratégique dans votre commune…

La commune a déjà une vision à long terme : rationalisation des bâtiments, regroupement de services, économie d'énergie, planification financière, maximalisation de la trésorerie… Elle est aussi en plein dossier de schéma de structure communal. Il y a donc déjà des outils stratégiques mis en place à Montigny-le-Tilleul et le mandat prochain sera le bon moment pour s'y atteler.