



RECEVEURS, DIRECTEURS OU
GESTIONNAIRES FINANCIERS

Des réformes à la pratique: quels enjeux?



Pour faire face à de nouveaux enjeux et aux nouvelles exigences de la gestion locale, la Flandre, la Région wallonne et la Région bruxelloise ont développé des réformes visant à moderniser et à professionnaliser la gestion locale. En proposant de nouveaux modèles organisationnels ainsi que de nouveaux outils de management, ces réformes restructurent, de manière plus ou moins marquée, les pratiques et les organes de gouvernance des pouvoirs locaux.

AURÉLIE TIBBAUT
Doctorante, CEPAP - ULB

Parmi les dispositifs introduits, plusieurs concernent les grades légaux et, par-là, nous y reviendrons, leur relation avec l'autorité politique. Ainsi, les ambitions tenaient principalement à la professionnalisation et à la responsabilisation de ces fonctions¹. Si la plus grande majorité des nouveautés concernait les secrétaires communaux, une série d'évolutions sont également à souligner dans

l'exercice de la fonction de « receveur local »². De manière différente selon les Régions, ses responsabilités ont parfois été élargies et son rôle dans le système de management développé. Cela se reflète notamment par sa participation au comité de direction ou, dans certains cas, par son implication dans les dispositifs de planification stratégique. Dans le même processus de modernisation, la pratique du cautionnement, désuète aux yeux de bon nombre d'acteurs, a été supprimée pour la plupart des receveurs. Leur responsabilité pécuniaire et patrimoniale est ainsi écartée, laissant aux receveurs une plus grande marge de manœuvre et réaffirmant la volonté

¹ Le choix de ces termes découle, d'une part, des registres argumentatifs relevés dans les travaux parlementaires accompagnant les décrets et ordonnances auxquels nous faisons référence et, d'autre part, de l'essence même des outils et dispositifs introduits.

² La notion de « receveur local » est ici utilisée de manière générique pour faire référence à la fonction historiquement dénommée de la sorte dans les trois Régions et ce, quelle que soit l'évolution de dénomination qu'a connue cette fonction selon les Régions. Elle englobe également celle de receveur régional qui exerce la fonction pour plusieurs entités.

des gouvernements, dans les ambitions annoncées, de les voir jouer un rôle plus stratégique. Si la diminution des enjeux personnalisés facilite la recherche de solutions légales, il convient toutefois de souligner qu'elle n'est pas complète, étant donné que la responsabilité personnelle du receveur peut toujours, pour certains cas précisés dans le CDLD, être engagée.

Dans les lignes qui suivent, nous passons en revue les principales dispositions légales touchant au rôle du receveur et aux conditions d'exercice de ses missions dans les trois Régions. Après avoir fait une comparaison entre les Régions et mis en évidence les principaux changements, nous nous attarderons plus longuement sur l'avis de légalité, dispositif particulier introduit par la Région wallonne en 2013.

Les nouvelles dispositions relatives au statut

Avant d'aller plus loin, il est intéressant de souligner les réformes, loin d'être cosmétiques dans leurs ambitions, relatives aux titres. Ainsi, en Région wallonne, à la faveur de la réforme des grades légaux, les receveurs sont devenus des « directeurs financiers ». La Flandre a, quant à elle, introduit, dès 2005, par le biais de son décret communal, la notion de « gestionnaire financier » pour remplacer celle de receveur. Ces réformes traduisent, du moins dans les dénominations utilisées, la volonté des gouvernements de « managérialiser » la fonction publique locale. Il conviendra toutefois d'appréhender ces nouveaux titres au regard des dispositions qui les accompagnent et de voir dans quelle mesure ils y trouvent écho.

La possibilité, accordée en Région bruxelloise (uniquement aux communes), et en Flandre, de recruter les receveurs par mandat, constitue également une nouveauté notable. Si celui-ci dure huit ans à Bruxelles, c'est le conseil communal qui, en Flandre, détermine sa longueur. Une durée minimale de sept ans est toutefois fixée par le décret. Par ailleurs, dans ces deux Régions, le système de mandat reste une possibilité et non une obligation.

La nouvelle obligation, pour les pouvoirs locaux, d'évaluer les grades légaux doit également être mise en exergue. Il s'agit d'un dispositif central au regard des ambitions de professionnalisation et de responsabilisation portée par les réformes, de même qu'il est déterminant dans la relation avec le politique. Les trois Régions ont globalement adopté les mêmes principes. Ainsi, les pouvoirs locaux mettent en place un cycle d'évaluation ponctué de plusieurs entretiens. Au bout de celui-ci, l'évaluation est réalisée par un comité composé majoritairement de politiques, et avec la participation, à des degrés divers, d'experts externes. Enfin, la notion d'incapacité professionnelle permet maintenant de se séparer d'un grade légal qui ne satisferait pas aux besoins de la fonction. L'évaluation des grades légaux soulève toutefois, selon les

conditions qui encadrent sa mise en place, de nombreuses questions relatives notamment à leur indépendance.

Région bruxelloise	Région wallonne	Flandre
Secrétaire communal	Directeur général (DG)	Secrétaire communal (2019: Directeur général)
Receveur communal	Directeur financier (DF)	Gestionnaire financier
Collège des bourgmestre et échevins	Collège communal	Collège des bourgmestre et échevins
Comité de direction	Comité de direction	Équipe de management
Mandat (pas obligatoire)	Contrat d'objectifs	Mandat (pas obligatoire)
Note d'accord	Lettre de mission	Note d'accord
Plan triennal	PST	Plan pluriannuel
Évaluation des grades légaux	Évaluation des grades légaux	Évaluation des grades légaux
Organigramme	Organigramme	Organigramme
Contrôle interne	Contrôle interne	Contrôle interne

Les missions des receveurs et les conditions d'exercice de celles-ci

La liste des tâches attribuées aux receveurs bruxellois a relativement peu évolué. Toutefois, nous pouvons souligner que, pour le receveur communal, une distinction est établie entre deux types de tâches. Nous y retrouvons, d'une part, les tâches classiques qu'il accomplit seul, sous sa responsabilité, et qui sont dorénavant définies plus clairement, et, d'autre part, celles qui peuvent lui être confiées par le collège, sans que sa responsabilité personnelle ne soit engagée. En effet, le collège peut lui confier « toute autre mission en rapport avec ses compétences », notamment en matière de gestion financière, mais également en rapport avec le système de contrôle interne. Toutefois, ces attributions doivent se faire « sans préjudice des compétences du secrétaire communal » qui reste chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne. Pour ce qui est de son rôle, tant dans le cas du CPAS que de la commune, le receveur est un « conseiller financier et budgétaire », qui agit sous l'autorité du collège/du président, et qui peut notamment être entendu pour toute question ayant une incidence financière ou budgétaire.

En Région wallonne, avec la réforme des grades légaux de 2013, le receveur devient le directeur financier (DF) et « se voit ainsi assimilé à l'inspecteur des finances³ ». Il est le garant de la légalité et donne son avis sur toute procédure relative à la gestion financière de la commune. De fait, le Gouvernement introduit la notion d'avis de légalité que formule le directeur

³ Projet de décret modifiant certaines dispositions du CDLD, Doc., PW, session 2012-2013, 744/1, 29.1.2013, p. 4.



financier à l'égard des décisions du collège. Son rôle de conseiller juridique et administratif est ainsi réaffirmé. Sa force de proposition à l'encontre du collège est également soulignée dans l'exposé des motifs du décret, notamment parce qu'il est invité à émettre d'initiative des suggestions sur toute question ayant une incidence financière pour la commune. Il exerce ses missions uniquement sous sa responsabilité et sous l'autorité du collège.

Enfin, la Flandre procède, comme la Région bruxelloise, à une distinction des tâches assumées par le gestionnaire financier, en dépassant toutefois la distinction liée à la responsabilité personnelle. De fait, le décret communal énumère les tâches pour lesquelles il agit sous la direction fonctionnelle du secrétaire communal ainsi que celles pour lesquelles il agit en toute indépendance et sous sa propre responsabilité en faisant, dans ce cas, rapport au collège. Cette position particulière le conduit à rendre des comptes tantôt au secrétaire communal, tantôt au collège et au conseil communal.

Compétences du receveur

Table with 4 columns: Région bruxelloise, Région wallonne, Flandre, and a central column for 'Rôle' and 'Conditions d'exercice'.

L'avis de légalité

La Région wallonne a introduit, dans les compétences du directeur financier, la notion d'avis de légalité. Il est ainsi chargé de « remettre, en toute indépendance, un avis de légalité écrit préalable et motivé sur tout projet de décision du conseil communal ou du collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22 000 euros ».

La Flandre a également opté pour un dispositif de contrôle préalable de sorte que, avant un décaissement, le gestionnaire financier procède à un contrôle de légalité et de régularité. Ainsi, contrairement à la Wallonie où l'avis préalable concerne une décision du collège, l'avis préalable en Flandre

porte directement sur une dépense. Précisons que le terme général de « décaissement » englobe en réalité deux opérations distinctes, à savoir « l'engagement de la dépense » et son « mandatement », c'est-à-dire l'ordre de paiement. Si l'article 160 du décret communal charge effectivement le gestionnaire financier de donner un visa portant sur la « légalité et la régularité » de l'engagement, l'article 163 confie au secrétaire communal la première signature sur le mandat de paiement qui « atteste la légalité et la régularité de la dépense ».

Par ailleurs, en Flandre, c'est le conseil qui détermine les types d'opérations qui peuvent être soustraites à cette obligation de contrôle préalable. En cas de refus de la part du gestionnaire financier, le collège peut, malgré tout, donner un visa en engageant alors sa responsabilité. Dans ce cas, la décision motivée du gestionnaire financier et une copie de la décision du collège sont soumises à l'autorité de tutelle, c'est-à-dire le gouverneur de province. Cela implique une suspension de la force exécutoire de la décision.

Enfin, en Région bruxelloise, il n'existe aucun dispositif similaire associé au receveur. Toutefois, il convient de souligner que la notion d'avis de légalité existe aussi dans la version bruxelloise de la nouvelle loi communale. Celui-ci est associé au secrétaire communal et non au receveur qui, parmi les autres tâches qui lui sont confiées, dispense des conseils juridiques au conseil et au collège communal. L'ordonnance ne précisant rien de plus, cet avis semble se donner d'initiative sur toute décision du collège. Ce dernier peut s'écarter d'un avis négatif rendu par le secrétaire, en indiquant celui-ci dans la délibération et en motivant la décision en conséquence.

Dispositifs de contrôle préalable confiés aux receveurs

Table with 3 columns: Dispositif, Région wallonne, Flandre. It details the legal and regularity control devices for the collector in each region.

Et dans la pratique ?

Attardons-nous à présent sur la mise en œuvre des cadres légaux en Région wallonne. Les témoignages et les expériences relatées4 nous poussent tout d'abord à poser un constat : les directeurs financiers sont, le plus souvent, pris en tension entre le cadre légal, les réalités locales et administratives, et enfin les attentes des autres acteurs du système de management local (DG, mandataires politiques, etc.) à

4 Ainsi que les échanges qui ont eu lieu lors d'une journée d'étude organisée avec Ethias et rassemblant des receveurs locaux bruxellois et des directeurs financiers du Brabant wallon.



leur égard. Ainsi, garants de la légalité, ils sont finalement, et quoiqu'il en soit, supposés être infaillibles. Par ailleurs, les réformes qui restructurent les systèmes de gouvernance politico-administratifs locaux ont largement modifié leur fonction et le contexte dans lequel ils assument leurs missions, créant, dans certains cas, de l'incertitude. Par le biais de la thématique de l'avis de légalité, nous pouvons évoquer trois grands enjeux qui rassemblent une série d'écueils relatifs à l'exercice des missions du directeur financier et observés à la suite des réformes.

Les biais portés par le cadre légal

Le manque de clarté de la réglementation se retrouve mis en cause, pour la plupart des écueils rencontrés, dans la pratique du métier de directeur financier. Ainsi, en reprenant l'exemple de l'avis de légalité, nous pouvons notamment nous demander si l'avis se limite au point de vue financier. En effet, la mention « de légalité » impliquerait qu'il s'étende au-delà de ce point de vue, mais le conseil juridique relève des missions du directeur général, et le directeur financier n'est pas juriste. Comment doit-il dès lors se positionner ? Une série d'autres questions qui se posent dans la pratique sont soulevées par les directeurs financiers : le cadre légal prévoit que l'avis concerne les impacts financiers directs ou indirects, mais où se situe la frontière entre les deux ? Le directeur financier doit-il également se positionner sur l'opportunité d'une décision ayant une incidence financière ou budgétaire ? Quelle est la frontière entre l'avis de légalité

et l'avis d'opportunité ? Quel type d'avis doit être donné ? Sur quels objets (dépenses/recettes) ? En outre, il convient également d'interroger les conditions dans lesquelles le directeur financier doit émettre l'avis de légalité : que faire en cas d'information manquante au moment où il doit émettre l'avis ? Comment peut-il être sûr d'avoir tous les éléments à disposition pour remettre celui-ci ? Enfin, au regard de leur expérience, les directeurs financiers plaident pour questionner la pertinence de certains avis. En effet, le nombre de décisions à traiter peut s'avérer extrêmement important dans certaines communes, et toutes ne devraient pas forcément être soumises à l'avis de légalité. Il conviendrait dès lors de ménager du temps pour se pencher avec attention sur celles pour lesquelles l'émission d'un avis de légalité serait réellement utile.

Le caractère bicéphale des administrations locales

La relation entre le directeur financier et le directeur général, et notamment la question du lien hiérarchique entre ces deux grades légaux, mérite également notre attention et soulève un certain nombre d'enjeux. En effet, ils assument tous deux un rôle stratégique dans l'administration locale et se retrouvent chacun en haut de l'organigramme, sans lien hiérarchique. Si nous pouvons souligner la complémentarité formelle de ces deux acteurs centraux, nous devons également évoquer certains écueils liés à cette situation. En effet, les frontières des compétences de chacun sont parfois difficiles à identifier. En revenant sur l'avis de légalité, un problème important



se pose au regard de l'interférence de leurs compétences : sachant que le conseil juridique relève des prérogatives du secrétaire, lequel des deux est, in fine, garant de la légalité des décisions ? Et plus important encore, que se passe-t-il dans les cas où ils ont un avis différent ? Ces interférences sont de nature à favoriser des espaces de tension. Il est dès lors important d'interroger les conséquences éventuelles du cadre légal ainsi posé sur la relation entre ces deux fonctions stratégiques de l'administration.

La relation entre le politique et l'administration

Enfin, nous l'avons déjà mentionné, l'avis de légalité est intimement lié à la relation politico-administrative et soulève des enjeux bien plus stratégiques. Ainsi, nous pouvons par exemple questionner les conséquences potentielles d'un avis négatif, en nous penchant plus spécifiquement sur les éléments structurants de la relation politico-administrative dans les administrations locales. Le directeur financier étant évalué par le collège, leur indépendance peut d'une certaine manière être mise à mal. À cela s'ajoutent parfois des facteurs déterminants liés à la relation interpersonnelle qui lie le politique aux grades légaux. Des balises ont été posées pour éviter ces écueils mais cette perte d'indépendance est vécue de manière concrète par certains. Même s'il est difficile

d'en évaluer l'ampleur, l'existence même de cette suspicion de réduction de l'indépendance doit être soulignée. Nous ne pouvons dès lors pas faire l'économie d'une analyse de ces dispositifs et de leurs conséquences. En effet, si l'avis de légalité vise dans sa logique constitutive à responsabiliser l'administration et à affirmer l'importance de ses compétences techniques, appréhendé dans un cadre plus global et en interaction avec les autres dispositifs introduits, il engendre pour certains cas une réduction de l'indépendance et de la marge de manœuvre.

Conclusion

En conclusion, les différentes thématiques que nous avons abordées interrogent la cohérence, ou le défaut de cohérence, de l'ensemble des outils de management récemment introduits et qui, en interaction les uns avec les autres, peuvent susciter certains biais au regard des ambitions de départ. Les réformes, en modifiant pour partie le cadre ou le contenu structurant leurs relations, peuvent amplifier la tension permanente qui existe entre les différents acteurs des systèmes de management locaux, celle-ci résultant naturellement des intérêts différents qui les animent. Or, cette tension permanente ne semble pas avoir trouvé écho dans les dispositifs introduits par les réformes.

