

Gouvernance

Michel Cornélis, Receveur de La Hulpe: « Il n'existe rien de constant si ce n'est le changement »



ALAIN DEPRET SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Michel Cornélis, né à Bruxelles en 1967, est un homme de chiffres et de lettres. Receveur dans la commune de La Hulpe, il vient de publier un ouvrage passionnant concernant les ressources humaines dans les pouvoirs publics.

L'OCCASION ÉTAIT BELLE DE rencontrer l'expert et de le questionner sur l'avenir de la gouvernance locale en Wallonie.

L'homme s'est en effet montré très prolix et n'a pas manqué à sa réputation d'orateur d'exception. De la réforme des grades légaux à l'avenir financier des communes, en passant par les plans stratégiques locaux : tels furent les thèmes abordés avec lui, sans aucun tabou...

Monsieur Cornélis, pourriez-vous tout d'abord vous présenter en quelques mots ?

Quel a été votre parcours professionnel ? Quelles sont vos activités ?

Je suis marié et père de trois enfants. Il s'agit déjà d'un « métier » à part entière ! Mon parcours professionnel est loin d'être linéaire. En 25 ans, j'ai changé onze fois d'employeur, de manière volontaire, je tiens à le préciser. Je suis un baroudeur, même si, avec l'âge, j'ai tendance à me calmer un peu. J'ai fait mes armes chez Michelin, à la Commission européenne, à la Fondation Travail-Université, au Cabinet d'un Ministre bruxellois, au Parlement fédéral, chez Belgacom, dans le holding ITB, dans la société de consultance Ramboll Management. J'ai également enseigné le contrôle de gestion et l'économie des ressources humaines à la Haute École Francisco Ferrer à Bruxelles... En résumé, je dirais que je suis un financier spécialisé

en stratégie et gestion publiques. J'ai notamment participé à la réorganisation de Belgacom (Plan PTS) et d'hôpitaux (le Grand Hôpital de Charleroi). Je suis également spécialiste en évaluation des politiques publiques et j'ai formé des dizaines d'administrateurs à la Commission européenne.

Je pense que vous êtes également reconnu comme homme de lettres...

En effet, mon jardin secret est l'écriture. J'ai publié mon premier roman « Étranges jeux de vie » chez l'Harmattan, à Paris, en 2010. Puis une pièce de théâtre, « Marelle » publiée chez le même éditeur. D'autres projets d'écriture sont en chantiers. Je suis également président de l'asbl « Plumes croisées-Dialogue interculturel » qui organise des rencontres littéraires à La Hulpe. Vous voyez, je n'ai pas le temps de m'ennuyer.

Depuis quand êtes-vous receveur à La Hulpe ?

Je suis receveur à La Hulpe depuis quatre ans et c'est un peu le fait du hasard. À l'époque, j'étais consultant et sillonnait la Belgique. Mes enfants s'étaient plaints de mon indisponibilité. Un midi où je déjeunais dans un restaurant, j'ai croisé Thierry Godfroid, le secrétaire communal de La Hulpe. C'est lui qui m'a appris que la commune recrutait un receveur. Je n'avais alors qu'une vague idée de ce que

recouvrait cette fonction, mais l'idée de m'occuper des finances de la commune où j'habitais m'a séduite. J'ai postulé, passé la batterie d'examens et, seul survivant de ces épreuves, j'ai été nommé receveur de la commune et du CPAS de La Hulpe. En mai de cette année, mes collègues du Brabant wallon m'ont élu comme président de notre Fédération provinciale. Je dois vous avouer que cette marque de confiance m'a été droit au cœur. Je prends depuis beaucoup de plaisir à organiser les activités de notre Fédération, entouré d'une équipe de choc.

Quelle est, pour vous, l'importance qu'a le receveur au sein de l'administration communale ?

Avant tout, il est le gardien de la légalité. Actuellement, les dépenses ne peuvent s'effectuer que sur base de mandats dont le receveur vérifie la régularité. Il est un filet de sécurité non négligeable pour les mandataires publics. Mais le receveur fait également rentrer les recettes qui permettent de financer les politiques. Cette fonction nécessite vigilance et fermeté pour traiter tous les contribuables de manière équitable. Pour cela, il doit pouvoir compter sur une équipe responsable et motivée qui l'assiste dans ces missions. Enfin, en tant que fonctionnaire communal dirigeant, il doit montrer l'exemple et travailler dans un bon esprit d'équipe avec le secrétaire communal et les autres chefs de services. C'est ainsi qu'il doit intervenir en amont pour solutionner les problèmes éventuels de légalité et permettre le déroulement harmonieux de l'action communale. Pour moi, le receveur doit avoir une main de fer dans un gant de velours.

Quel est votre avis sur la future réforme des grades légaux ?

J'insiste sur le fait que je m'exprime à titre purement personnel. Les avis individuels de mes collègues sont en effet très partagés à ce propos. Globalement, je trouve la philosophie de cette réforme plutôt positive. J'y vois trois points intéressants. Premièrement, l'évaluation des grades légaux, tous les trois ans. Je suis habitué à cette bonne pratique, notamment de par mon parcours chez Belgacom. Nous devons rester vigilants pour que les objectifs sur lesquels nous serons évalués soient consentis, atteignables et que nous disposions de l'ensemble des ressources pour les atteindre. La dynamique de l'évaluation est en soi très positive, si elle est appliquée avec intelligence. Deuxièmement, le contrôle interne et les avis préalables. Ces deux instruments devraient renforcer le bon fonctionnement de l'administration et éviter des blocages dommageables tant pour l'administration que pour ses fournisseurs. Troisièmement, et ceci concerne seulement les receveurs, l'abandon du cautionnement. Il était devenu désuet, à notre époque, d'exiger un cautionnement personnel du receveur pour compenser ses erreurs éventuelles. Je pense que la réforme supprime là un frein d'accès à la profession.

Vous pensez cependant que quelques détails sont à améliorer dans cette réforme ?

En effet. Quelques points à améliorer me rendent plus critique sur le projet de réforme actuel. Celui-ci implique une distorsion des missions des grades légaux entre commune et CPAS. Je trouverais dommage que le secrétaire de CPAS reste responsable de la confection du projet de budget, alors que cette responsabilité sera confiée au receveur communal. Je ne vois aucune explication rationnelle à cette distorsion. En matière d'évaluation, il peut sembler périlleux, pour le receveur, de donner des avis de légalités négatifs au collègue, alors qu'il sera évalué par ce même organe. Cependant, j'estime qu'il s'agit d'un faux débat. L'idée des avis préalables est de corriger les erreurs de légalité à la source, pour protéger l'administration, les mandataires et les fournisseurs. Dès lors, dans la toute grande majorité des cas, je ne conçois pas que le collègue puisse reprocher a posteriori les avis émis par le receveur. Celui-ci devra

cependant adopter une attitude diplomatique et constructive, loin de l'attitude de « chevalier blanc » que l'on observe parfois actuellement. Ensuite, le projet prévoit certaines clauses qui, dans les faits, seront inapplicables. Je pense, par exemple, à la présence obligatoire de deux pairs lors de toutes les étapes de l'évaluation de chaque collègue. En période d'évaluation, il ne risque plus d'avoir beaucoup de grades légaux à leurs postes. Il faudrait remplacer cette obligation par la présence facultative des pairs, sur demande expresse du collègue ou du grade légal. Enfin, je pense que les responsables politiques de la réforme sous-estiment l'effet de la résistance au changement. Rien n'est réellement prévu pour encadrer la mise en place de cette réforme sur le terrain, ce qui est contraire aux bonnes pratiques de gestion.

Quoi d'autre ?

Un petit clin d'œil concernant les titres choisis pour remplacer les anciennes appellations: je trouve que « directeur financier » est trop connoté secteur

privé et ne recouvre pas l'ensemble de nos responsabilités et pouvoirs légaux actuels de receveur, notamment en matière de recouvrement.

Que proposeriez-vous, dès lors, comme appellation ?

En fait, pour le receveur, je n'aurais pas changé de titre. À la limite j'aurais encore préféré trésorier communal... Le titre de « directeur général » attribué aux secrétaires est, à mon sens, trompeur, car leurs pouvoirs réels de gestion sont limités, notamment en matière d'évaluation et recrutement de personnel. Sans compter l'impact psychologique de supériorité que ce titre peut artificiellement donner au secrétaire par rapport au receveur, son égal devant le collègue.

“ L'UVCW EST UN VÉRITABLE PARTENAIRE POUR LES GRADES LÉGAUX ”



Pouvez-vous nous expliquer où vous en êtes, concernant votre démarche stratégique, à La Hulpe?

Dès l'année 2011, le collège a marqué sa volonté d'inscrire son action dans le cadre d'un plan stratégique global. Bien entendu, de nombreux plans spécifiques encadraient déjà son action, tels les RCU, PCDN, PCA, etc. Cependant, le vieillissement de la population, les effets de la crise économique et l'attractivité d'une commune verte proche de Bruxelles, notamment, ont fait évoluer les besoins de la population La Hulpoise. Conseillée au niveau méthodologique par un bureau de consultance, l'administration a donc effectué un état des lieux dans les domaines de l'évolution démographique, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de l'environnement, de l'offre de services communaux, d'accueil de la petite enfance, de l'enseignement primaire et maternel, de l'aide sociale, du logement, de la vie culturelle et associative. Sur base de ces constats, des groupes de travail regroupant un échevin, l'administration et les acteurs de terrain, vont se mettre en place dans les prochaines semaines pour confectionner un plan stratégique transversal (PST) fixant des objectifs à atteindre sur six axes de la politique communale. Le défi, pour notre petite commune, est d'intégrer dans notre PST, les effets des décisions stratégiques des communes environnantes qui ne seront pas sans impact sur la vie quotidienne des La Hulpois, notamment en matière de mobilité. Mais il ne s'agit pas de tirer des plans sur la comète. L'argent est le nerf de la guerre et le collègue m'a donc chargé de construire un outil de simulation financière. Il s'appelle « IRMA ».

Pouvez-vous nous en dire plus quant à cet outil de simulation financière?

Il ne s'agit pas d'une jolie bohémienne! IRMA (Information Research Model for Anticipation), c'est un outil qui permet d'évaluer les impacts financiers des décisions envisagées dans le cadre de la construction du PST sur un horizon de huit ans. J'ai identifié les paramètres qui font évoluer à la hausse ou à la baisse la toute grande majorité des dépenses et des recettes de la commune. Nous pouvons ainsi voir l'évolution de notre situation financière à politique inchangée, ce que nous appelons le scénario « au fil de l'eau ». Nous pouvons ensuite simuler l'impact financier de différents scénarios en fonction des choix stratégiques envisagés.

Par exemple, la construction de logements supplémentaires, l'investissement dans une nouvelle crèche communale, la variation de taux des taxes communales, l'engagement de personnel de différents niveaux, etc. Il ne faut pas croire que des programmes informatiques coûteux sont nécessaires pour disposer de pareils outils. J'ai développé IRMA en Excel sur une période de 15 jours. J'ai présenté l'outil et validé sa cohérence avec les experts de l'UVCW et des collègues receveurs. Chaque commune devrait pouvoir construire un outil semblable sans engager trop de frais. J'étudie actuellement, avec Philippe Brognon, l'opportunité de lier IRMA à eCompte, pour éviter, notamment, le réencodage de chiffres existant dans les budgets et les comptes.

“ LE COMITÉ DE DIRECTION RENFORCERA L'ESPRIT D'ÉQUIPE ENTRE LES RESPONSABLES ”

Quel est votre avis sur la constitution d'un comité de direction au sein de la commune?

Le plus bel avantage que présente le comité de direction est d'impliquer le receveur et secrétaire du CPAS, au minimum une ou deux fois par an. Je suis convaincu qu'il faut renforcer les synergies entre la commune et le CPAS. À mon sens, une participation beaucoup plus régulière serait nécessaire. Même dans une petite commune comme la mienne, ce comité de direction renforcera la communication, si pas l'esprit d'équipe entre les différents responsables. Nous n'avons pas attendu la réforme pour réunir nos troupes. Chaque semaine, notre secrétaire regroupe les responsables de services pour discuter des décisions prises au collège ou au conseil.

Quel est votre avis sur le plan stratégique transversal (PST) tel qu'il est aujourd'hui préconisé par l'UVCW?

J'adore cette démarche. Elle invite les mandataires à travailler main dans la main avec l'administration et les forces vives de la commune pour traduire leur déclaration de politique générale en objectifs concrets, cascades au niveau du secrétaire communal et de l'administration. La démarche du PST est évidemment liée à la réforme des grades légaux. Le secrétaire aura une lettre de mission liée aux objectifs du PST. C'est donc un travail d'équipe qui permettra de réaliser la politique décidée par les élus. Cependant, j'estime que c'est moins la fixation des objectifs du PST qui posera problème que l'évaluation de l'avancée vers ces objectifs. Vous savez, comme me le disait Simon Goldstein, mon professeur de finances à Solvay, un chiffre est un innocent qui avoue sous la torture. En fin de législature, le politique et l'administration pourraient être tentés de montrer à tout prix que les objectifs sont atteints. Je plaide pour la création, au niveau des provinces ou de la Région, d'un institut d'évaluation des politiques communales, qui serait chargé, de manière la plus objective possible, d'évaluer la réalisation des PST, dans un premier temps dans les grandes villes, ensuite dans toutes les communes.

Vous publiez actuellement un livre intitulé « Les enjeux financiers des ressources humaines » (cf. encart de cet article). Pouvez-vous nous en dire plus et, notamment, votre avis en la matière en ce qui concerne les pouvoirs locaux?

L'économie mondiale est en pleine mutation. Dans un marché du travail globalisé, les décisions en matière de ressources humaines sont principalement orientées par les enjeux financiers. Dans ce livre, je passe en revue les principales décisions RH et, au niveau macroéconomique, je tente de chiffrer l'importance de l'investissement réalisé par les pouvoirs publics belges pour veiller à la qualité des ressources humaines nationales. Ce livre devrait intéresser tant le décideur politique que les responsables du personnel, mais aussi les responsables financiers, des administrations fédérales, provinciales et communales. De manière très concrète, il fournit des outils de travail, des pistes de réflexion et un cadre d'action large et ouvert sur le monde. Il est une source d'inspiration pour les grades légaux qui, par la réforme à venir, seront renforcés dans leur rôle de conseil en matière de gestion des ressources. L'attrait pour la

fonction publique est en nette augmentation, certainement du fait de la crise économique. Les communes doivent profiter de cet état de fait pour engager des talents qui, dans un autre contexte, auraient choisi un autre secteur. Il va y avoir une concurrence entre les administrations pour attirer et retenir les meilleurs. Une piste est d'offrir un bon équilibre entre vie privée et professionnelle, ainsi qu'un cadre de travail flexible et moderne. Il y a du pain sur la planche. D'un autre point de vue, au niveau communal, la charge liée au personnel avoisine les 45 % du budget ordinaire. En cas de pression sur les coûts, c'est là que des décisions devront probablement être prises. L'indexation automatique des salaires a un impact énorme sur les coûts de fonctionnement des administrations communales. Cette indexation est liée à l'inflation et non à la croissance économique du pays, ce qui crée une distorsion entre les recettes, stables ou à la baisse, et les dépenses à la hausse.

Parlons finances communales maintenant... L'Europe tente aujourd'hui d'imposer aux communes la confection de budgets pluriannuels. Quel est votre avis à ce sujet ?

Je n'y vois absolument aucun inconvénient. Gérer, c'est prévoir ! Dans le cadre du PST, les communes devront d'office réaliser des projections financières pluriannuelles. Du côté de La Hulpe, je suis prêt aujourd'hui à produire des prévisions budgétaires à huit ans, comme vous le voyez. Il est tout à fait normal, lorsque l'on constitue un budget, de s'interroger sur les conséquences de toute décision. Cela me semble donc tout à fait logique qu'au niveau des communes, nous présentions de manière informative une projection budgétaire des cinq prochaines années, par exemple. Je suis très favorable à cette proposition. Il faut que les communes tentent d'expliquer pourquoi les chiffres évoluent d'une certaine manière plutôt qu'une autre.

Plus généralement, quel est votre avis sur l'avenir financier des communes ?

Dans les cinq ans à venir, l'accès au crédit va devenir de plus en plus difficile pour les communes, premier investisseur institutionnel du pays. Suite à Bâle III, les banques sont obligées d'augmenter leurs fonds propres et de réduire la durée des prêts consentis aux communes. Les taux d'emprunt actuels, relativement bas, ne

pourront que partir à la hausse. Des taux plus élevés et une durée de remboursement plus courte mèneront à une augmentation des charges annuelles de la dette, ce qui ne sera pas supportable tel quel par toutes les communes. L'Europe et la Wallonie sont en déclin. Il faudra de nombreuses années pour qu'une politique industrielle, enfin coordonnée au niveau européen, puisse inverser la tendance face à la concurrence entre les grands blocs économiques que sont l'Europe, les États-Unis, la Chine, la Russie et le Japon. Le pire actuellement est la concurrence entre les États européens. La Wallonie ne pourra continuer à s'endetter via le CRAC pour supporter les investissements des communes. À terme, les recettes communales vont stagner et une pression va s'exercer sur les coûts. Des décisions difficiles seront donc à prendre au niveau de nos élus.

Quels sont vos rapports avec l'UVCW ? Quel est votre avis sur son travail et ses missions ?

Certains affirment que l'UVCW est le syndicat des mandataires. Je ne suis pas d'accord avec cette constatation. Les mandataires ne peuvent pas réaliser leur politique sans le support de leur administration et des grades légaux, en particulier. Je plaide donc pour une collaboration accrue entre les mandataires et les grades légaux, au sein des instances de l'UVCW. Les villes et communes appartiennent aussi à leurs premiers fonctionnaires. Je trouve qu'il faut donc considérer l'Union des Villes et Communes de Wallonie comme un véritable partenaire pour les grades légaux. Personnellement, je trouve votre mode de fonctionnement très dynamique. Nous sommes tous dans le même bateau et nous devons tous faire avancer les choses de concert.

Pour conclure, avez-vous un message à l'attention de nos lecteurs ?

« Il n'existe rien de constant si ce n'est le changement » : je fais mienne cette citation de Bouddha et invite nos mandataires, en y réfléchissant, à tenter de maîtriser l'avenir autant que faire se peut. Aujourd'hui, ce changement est d'autant plus d'actualité pour les pouvoirs locaux car il est malheureusement devenu la norme. La crise est en effet une situation permanente qu'il faut tenter de maîtriser ou, en tout cas, à laquelle il faut tenter de se préparer au mieux.



« Les enjeux financiers des ressources humaines », l'ouvrage de Michel Cornélis

Dans un marché globalisé, les décisions en matière de ressources humaines sont orientées par les enjeux financiers. D'un point de vue microéconomique, ce livre passe en revue les principales décisions : recrutement, formation, conditions de travail, rémunération, motivation et licenciement. Au niveau macroéconomique, l'auteur chiffre l'importance de l'investissement réalisé par les pouvoirs publics belges (Fédéral, Communautés, Régions, pouvoirs locaux) afin de veiller à la qualité des ressources humaines nationales : enseignement, régulation du marché, accueil de la petite enfance, indemnités de chômage, formation et placement des chômeurs, pensions et prépensions.

Le présent ouvrage est une approche pragmatique, destinée à fournir des outils de travail, des pistes de réflexion concrètes et un cadre d'action large et ouvert sur le monde, aux responsables des ressources humaines, tant au niveau politique qu'au niveau des organisations publiques et privées. Leur rôle est fondamental, car ils devront toujours avoir à l'esprit que l'économie n'existe que par et pour l'homme : *Res oeconomica humana est.*

Disponible au prix de 35 €.

Plus d'information sur le site www.editionsvandenbroele.be