Finances locales

CPAS & zones de police

2013

Belfius
Banque & Assurances

Sommaire

Les finances des CPAS flamands

- Contexte socioéconomique 8
- Budgets 2013 10
- Comptes 2011 14
- Bilans 2011 14
- Investissements pour 2013 15
- Ratios d'endettement et de liquidité 15
- BBC : nouveau reporting et nouvelle définition de l'équilibre 16
- Analyse des Maisons de repos (MR) et des Maisons de repos et de soins (MRS) du secteur public 18

Les finances des CPAS wallons

- Contexte socioéconomique 22
- Dépenses ordinaires 24
- Recettes ordinaires 28
- Investissements 31
- Soldes budgétaires et résultats des comptes 32

Les finances des CPAS bruxellois

- Contexte socioéconomique 36
- Dépenses ordinaires 38
- Recettes d'exploitation 42
- Investissements 44
- Soldes budgétaires et résultats des comptes 46

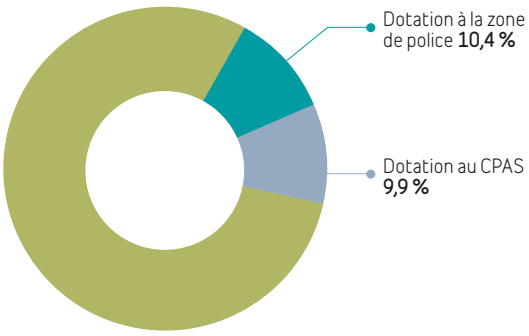
Les finances des zones de police

- Police locale 48
- Recettes ordinaires 50
- Dépenses ordinaires 53
- Dette et investissements 55
- Situation financière 56

En 2013, la nouvelle législature commence sous l'influence d'une pression financière accrue sur les administrations locales dans un contexte économique toujours difficile. Les CPAS voient leurs dépenses consacrées à l'aide et l'assistance sociale s'accroître d'année en année. La hausse du nombre de bénéficiaires du DIS combinée au revenu d'intégration remboursé partiellement par les autorités fédérales exerce une pression croissante sur les déficits des CPAS.

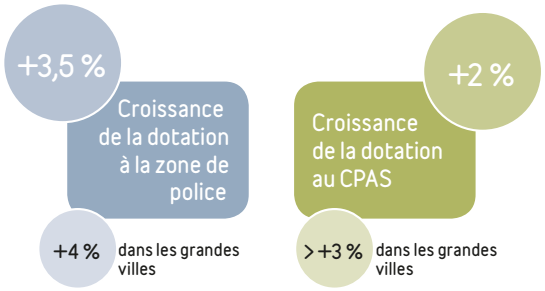
L'**analyse financière** des CPAS diffère pour les trois régions du pays car les CPAS wallons, flamands et bruxellois ont leur propre système comptable. Il est dès lors difficile de comparer la réalité financière qui se cache derrière les montants totaux et les soldes comptabilisés. Seule la dotation communale constitue un élément plus ou moins comparable dans les recettes, tant pour les CPAS que pour les zones de police des trois régions.

Part de la dotation communale au CPAS et à la zone de police dans les dépenses ordinaires de l'exercice propre – Budget communal 2013 pour les trois régions confondues[1]

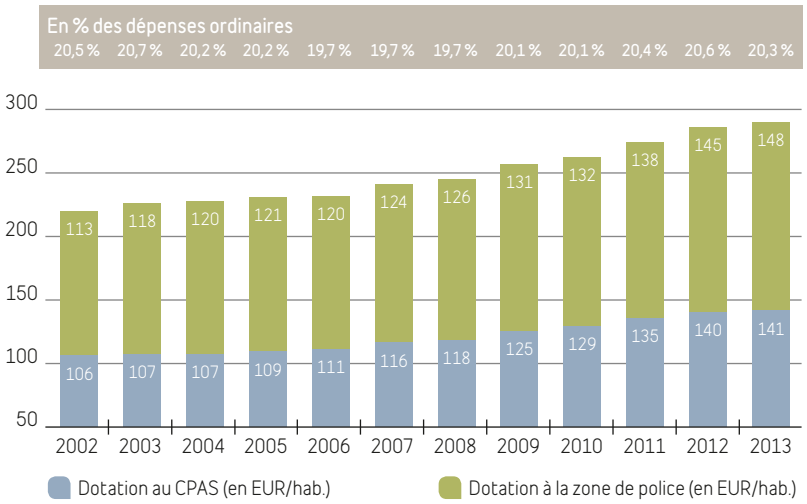


[1] Pour la Flandre, l'échantillon ne compte que 189 communes sur les 308, en raison du nouveau système comptable (BBC).

Croissance de la dotation



Évolution de la dotation communale au CPAS et à la zone de police – Budget communal 2002-2013



L'impact de la crise économique se répercute clairement sur l'évolution de ces dotations communales qui absorbent une part croissante des dépenses communales (*graphique*). Entre 2007 et 2012, ces dotations ont enregistré une croissance nominale de 4,2 % par an (c'est-à-dire à un rythme plus soutenu que l'ensemble des dépenses communales), contre une progression limitée de +1,8 % par an lors de la législature communale précédente (2001-2006). En tant que première année de la législature communale actuelle, 2013 est une année transitoire au cours de laquelle la dotation continue à progresser en valeurs absolues.

Dotation communale au CPAS et à la zone de police (en EUR/hab.) en fonction de la densité de population – Budget communal 2013 pour les trois régions confondues

On constate également que les charges en matière d'aide sociale et de sécurité progressent fortement avec le nombre d'habitants des communes et plus particulièrement en fonction du niveau d'urbanisation et de centralité.

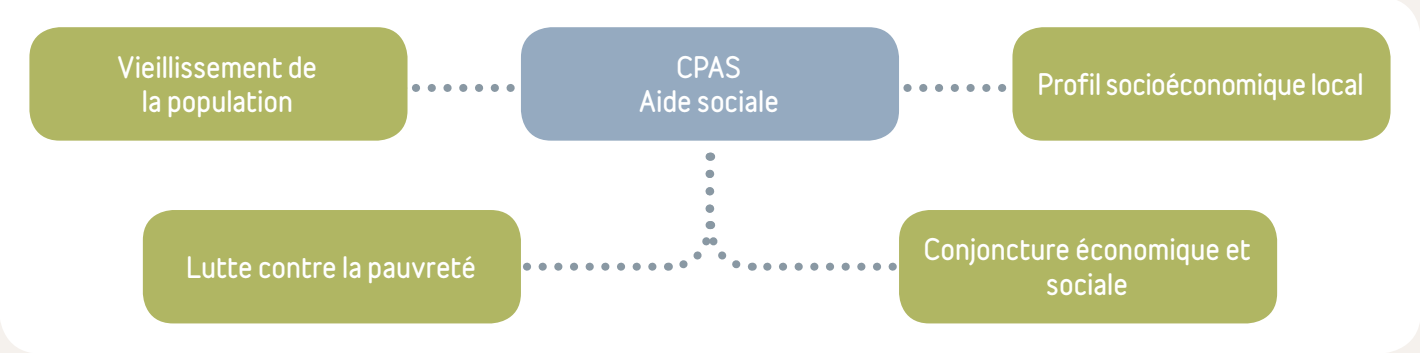
	Dotation au CPAS	Dotation à la zone de police
< 10 000 hab.	96	74
10 000 – 30 000 hab.	116	104
30 000 – 100 000 hab.	165	168
> 100 000 hab.	214	307
Total	141	148

Chaque commune dispose d'un Centre public d'action sociale (CPAS) ayant une **mission** légale d'aide et d'assistance **sociale**. En tant que pouvoir local, le CPAS contribue à l'élaboration de la politique sociale au niveau local. Le service assuré par le CPAS comporte non seulement l'aide matérielle aux personnes (par ex. l'octroi d'un revenu d'intégration) et l'aide à domicile (repas chauds, soins, etc.) mais souvent aussi la gestion d'institutions spécifiques (centres de services, maisons de repos, hôpitaux, etc.). Le profil socioéconomique de la commune détermine dans une certaine mesure les services et les institutions que le CPAS doit mettre en œuvre au niveau local ainsi que les ressources qui doivent être mobilisées à cet effet. De nombreuses analyses et statistiques pointent des évolutions socioéconomiques qui pèseront sur les services des CPAS, comme le vieillissement de la population, par exemple.

Bien que le CPAS soit juridiquement indépendant de la commune, il existe un lien clair entre ces deux entités parce que la commune est tenue de couvrir le déficit financier éventuel de son CPAS.

De même, la **zone de police locale** occupe juridiquement une position autonome (en particulier pour les zones pluricommunales) par rapport aux administrations communales, qui sont toutefois tenues de la soutenir financièrement. La **dotation communale** pour le CPAS et la zone de police constitue une partie non négligeable du budget communal (plus de 20 % au total).

CPAS



Le profil sociodémographique de chaque région présente des caractéristiques propres à chacune d'elle. Relevons un vieillissement de la population et une diminution du nombre de **bénéficiaires du Droit à l'intégration (DIS)** en région flamande, un vieillissement de la population moins prononcé et une croissance significative du nombre de bénéficiaires du DIS en région wallonne ainsi qu'un rajeunissement de la population accompagné d'une précarité de plus en plus marquée en région bruxelloise.

Faits marquants pour les **CPAS** :

- le nombre de bénéficiaires du **DIS** continue à progresser en 2012, sauf en Flandre ;
- on observe des efforts accrus pour optimaliser l'aide sous forme de revenu d'intégration grâce à l'**activation** des bénéficiaires de cette aide sur le marché de l'emploi ;
- le **vieillissement** de la population requiert à terme une adaptation de l'offre de services à la demande croissante. Durant les prochaines décennies, les CPAS devront dès lors indubitablement étendre leurs infrastructures et leurs services spécifiques ;
- l'ampleur du budget est directement liée à celle de l'offre de services et à la mesure dans laquelle ceux-ci sont utilisés. Les CPAS dotés d'importantes infrastructures telles qu'une **maison de repos** affichent un niveau de charges globalement plus élevé.

De plus, tant les CPAS que les zones de police sont confrontés aux charges croissantes liées à la mise en œuvre de la réforme des pensions du personnel statutaire[2].

En raison de la proportion très différente du personnel statutaire (95 % pour les zones de police contre 25 % seulement en moyenne dans les CPAS), l'origine du surcoût résultant de la réforme diffère fondamentalement entre ces deux catégories d'institutions. Schématiquement, l'impact pour les zones de police s'opère principalement au travers de la hausse de la cotisation de base (de 27,5 % en 2011 à 41,5 % en 2016). Pour les CPAS et les hôpitaux publics (où le personnel statutaire est en net recul, voire quasi inexistant), l'évolution du coefficient de responsabilisation deviendra davantage déterminante. Cette cotisation est uniquement à charge des administrations pour lesquelles les charges de pension individuelles sont supérieures aux recettes des cotisations de base versées.

Les résultats de notre analyse confirment dans les grandes lignes la pression croissante exercée sur les administrations locales. Ils sont toutefois différents d'une région à l'autre :

- comme les **frais de personnel** représentent la majeure partie des dépenses des CPAS et de la police, leur croissance fait progresser en 2013 les dépenses totales et ces administrations ressentent les premières conséquences de la réforme des pensions du personnel statutaire (hausse des pourcentages de cotisations) ;
- le déficit à la fois sur les comptes et les budgets continue à s'accroître systématiquement pour les CPAS et les zones de police, malgré la hausse, d'année en année, de la **dotation communale** pour les zones de police et les CPAS ;
- tant les CPAS que les zones de police peinent à réaliser les **investissements** prévus et les nouvelles prévisions d'investissement aux budgets 2013 stagnent ou sont revues à la baisse ;
- L'endettement des CPAS se situe en moyenne à EUR 328 par habitant au bilan 2011 mais présente cependant de profondes disparités par région. La dette des zones de police, quant à elle, pointe à EUR 50 par habitant. Ces deux montants réunis sont cependant bien inférieurs à la dette affichée par les communes qui est de EUR 1 395 en moyenne par habitant.

[2] Pour de plus amples informations, nous vous renvoyons à la fiche 9 « Les charges de pension des fonctionnaires locaux » du dossier *Enjeux financiers de la législature communale (2013-2018), www.belfius.be/nosetudes*, Finances locales.

Les finances des CPAS flamands

Principales tendances dans les CPAS flamands, au vu de leurs **budgets 2013** et de leurs **comptes 2011** :

- En 2013, année de début de mandature, la hausse des budgets des CPAS demeure modérée : 2,7 % pour les charges et 2,1 % pour les produits.
- Les années précédentes, cette augmentation dépassait encore les 5 %. L'effet de la crise, ressenti par les CPAS en 2010, s'atténue déjà dans les comptes de 2011.
- Les charges spécifiques du service social n'enregistrent qu'une légère augmentation en 2011. Dans les budgets 2013, ces charges affichent même une légère baisse, ce qui est une première.
- En revanche, les dépenses de personnel exercent en 2013 une pression constante sur la situation financière des CPAS. Quant aux charges liées à l'achat de biens et de services, en hausse, elles demeurent une des causes de l'augmentation année après année des dépenses.
- Le déficit observé tant aux comptes qu'aux budgets diminue ainsi systématiquement.
- Globalement, la dotation communale ne progresse pas en 2013, ce qui est exceptionnel. En guise de préparation à l'introduction généralisée du BBC (Beleids- en beheerscyclus ou cycle de politique et de gestion), certaines communes compensent en effet de manière non récurrente l'éventuel excédent des dernières années dans les dotations au CPAS.
- Les investissements accusent un net recul en 2013.
- Les bilans affichent une structure financière saine avec des dettes qui représentent 41,5 % du total du bilan et une liquidité correcte qui, de surcroît, s'améliore d'année en année.
- Le BBC fixe de nouveaux critères en matière d'équilibre : pour l'échantillon limité de 2013, le résultat en base de caisse se révèle positif. Toutefois, seuls 27,7 % des CPAS affichent également une marge d'autofinancement positive, et 20 % une marge égale à zéro.
- Chaque CPAS dispose de sa propre offre locale de services, dont l'ampleur peut varier fortement. À terme, le vieillissement de la population requiert une adaptation de l'offre en fonction de la demande qui est croissante. Durant les prochaines décennies, les CPAS devront dès lors indubitablement étendre leurs infrastructures et leur offre de services spécifiques.
- Les chiffres de 2011 en matière de pauvreté indiquent que quelque 15 % des ménages se trouvent dans une situation de pauvreté monétaire. Les CPAS contribuent à lutter contre le risque de pauvreté. Après le pic atteint en 2010, année de crise, le nombre de bénéficiaires du Droit à l'intégration sociale (DIS) est en recul grâce à l'activation des bénéficiaires.

1. Contexte socioéconomique

En début de mandature, les CPAS flamands établissent un plan pluriannuel prenant en considération un certain nombre d'évolutions socioéconomiques qui ressortent de nombreuses analyses et statistiques régionales :

L'offre de services proposée par les CPAS à une population vieillissante

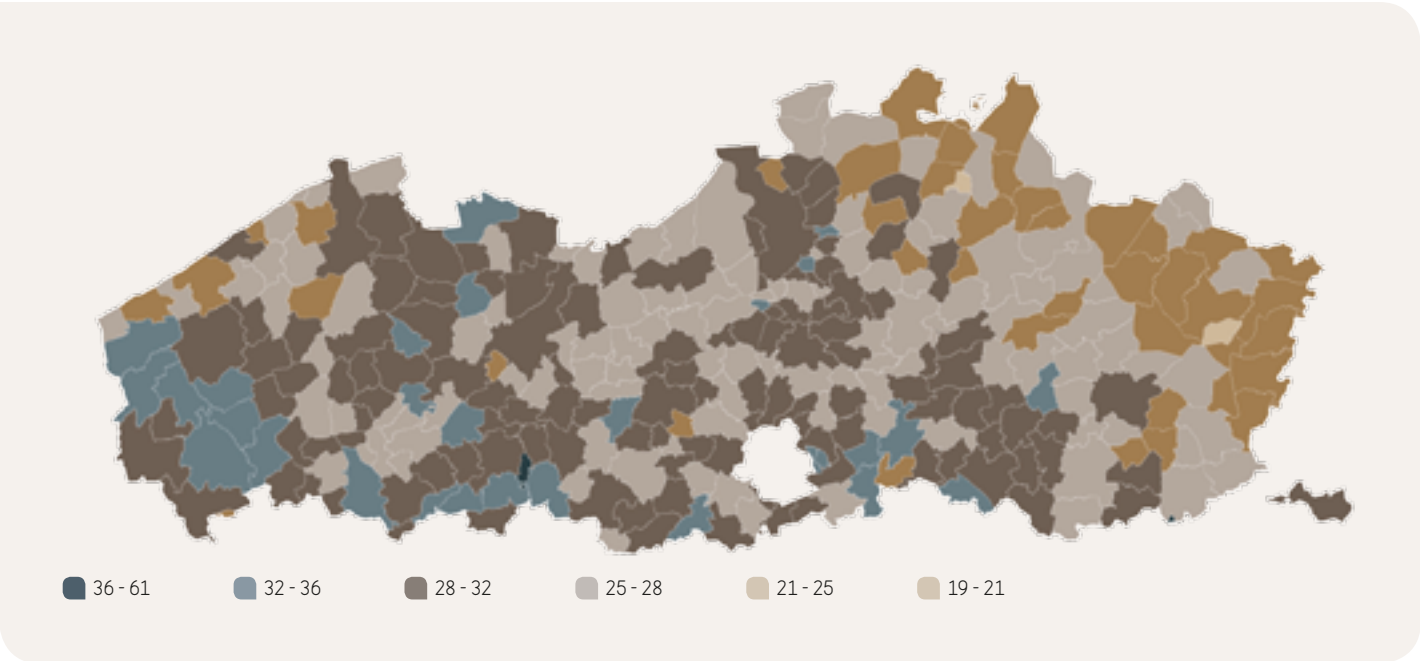
Petit à petit, le **vieillissement de la population** contraindra les CPAS à adapter indéniablement leur offre de services aux personnes âgées. À l'instar de nombreux autres pays occidentaux, la Belgique se trouve en pleine phase de transition démographique, combinant une diminution du taux de fécondité à une augmentation considérable de l'espérance de vie. Les nouvelles perspectives pour la Flandre, telles qu'établies par le Bureau du plan, prévoient une augmentation de la population de 10 %. D'ici **2060**, la population flamande passera de 6,3 millions à 7 millions d'habitants. Durant cette même période, un glissement sera observé vers les catégories d'âge plus élevées. Les personnes de 65 ans et plus représenteront en effet 27,7 % de la population. Parmi celles-ci, 40,2 % auront 80 ans ou plus.

Le **degré de dépendance** au sein de ce groupe de personnes âgées déterminera la nécessité d'infrastructures adaptées et, simultanément, la mesure dans laquelle les soins à domicile et les formes d'accueil flexibles se révèleront nécessaires. Par ailleurs, une partie des personnes de cette catégorie d'âge seront confrontées à une situation financière précaire (factures énergétiques, alimentation...). Pour les administrations locales, cette situation implique vraisemblablement la nécessité d'étendre des services existants et de tenter d'évaluer l'ampleur des moyens supplémentaires nécessaires en matière de services d'aide sociale et d'infrastructures. Certains investissements s'imposent en effet :

- logement (maisons de repos et de soins) ;
- possibilité de rester le plus longtemps possible à domicile (aide familiale, repas à domicile, soins à domicile et assistance dans la vie quotidienne) ;
- nouvelles formes d'accueil (soins à la demande) et d'habitat (logements avec assistance, centres de jour, soutien des aidants proches...) flexibles.

La situation **financière** implique des dépenses accrues, et ce, tant en termes d'extension et de modernisation des infrastructures qu'en termes de personnel et de fonctionnement. Le défi lié à cette évolution démographique pour les CPAS s'inscrit en outre dans le transfert des compétences dans le cadre de la réforme de l'État (notamment en ce qui concerne les maisons de repos et de soins).

Carte 1 Intensité du vieillissement par commune (en %) – 2012



L'**intensité du vieillissement** par commune en 2012 est illustrée par la *carte 1*. Le coefficient d'**intensité du vieillissement** indique le pourcentage de personnes de 85 ans et plus au sein du groupe de personnes âgées (65 ans et plus).

Les CPAS et la lutte contre la pauvreté

Au niveau de la lutte contre la pauvreté, les CPAS octroient un soutien dans le cadre du **Droit à l'intégration sociale (DIS)**. Durant les années ayant suivi la crise économique et financière, le nombre de bénéficiaires a augmenté. Depuis 2011, leur nombre est à nouveau en baisse en Flandre. Par rapport au revenu des ménages, le seuil de pauvreté correspond à 60 % de la médiane des revenus disponibles à titre individuel. Mais la pauvreté résulte généralement de plusieurs facteurs, qui entraînent l'exclusion sociale et empêchent un individu de mener une vie décente. Les **chiffres de pauvreté** figurant dans l'analyse[1] de la Direction générale Statistiques du SPF Économie nous apprennent qu'en 2011, la pauvreté monétaire continue de fluctuer aux alentours de 15 % des ménages. Par ailleurs, 6 % de la population est confrontée à des besoins matériels criants, et 14 % des personnes de moins de 60 ans vivent dans un ménage à faible intensité de travail. Les personnes confrontées à l'un de ces trois risques (pauvreté monétaire, dénuement matériel extrême ou faible intensité de travail) sont considérées comme exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en vertu du nouvel indicateur de pauvreté européen, qui s'inscrit dans la stratégie Europe 2020[2].

Par le biais de leurs services sociaux, les CPAS offrent un soutien aux habitants sous la forme d'une aide financière ou matérielle supplémentaire. L'objectif est une intégration et une participation maximales dans la vie sociale. Dans le cadre du Droit à l'intégration sociale (DIS), les CPAS disposent de trois instruments importants :

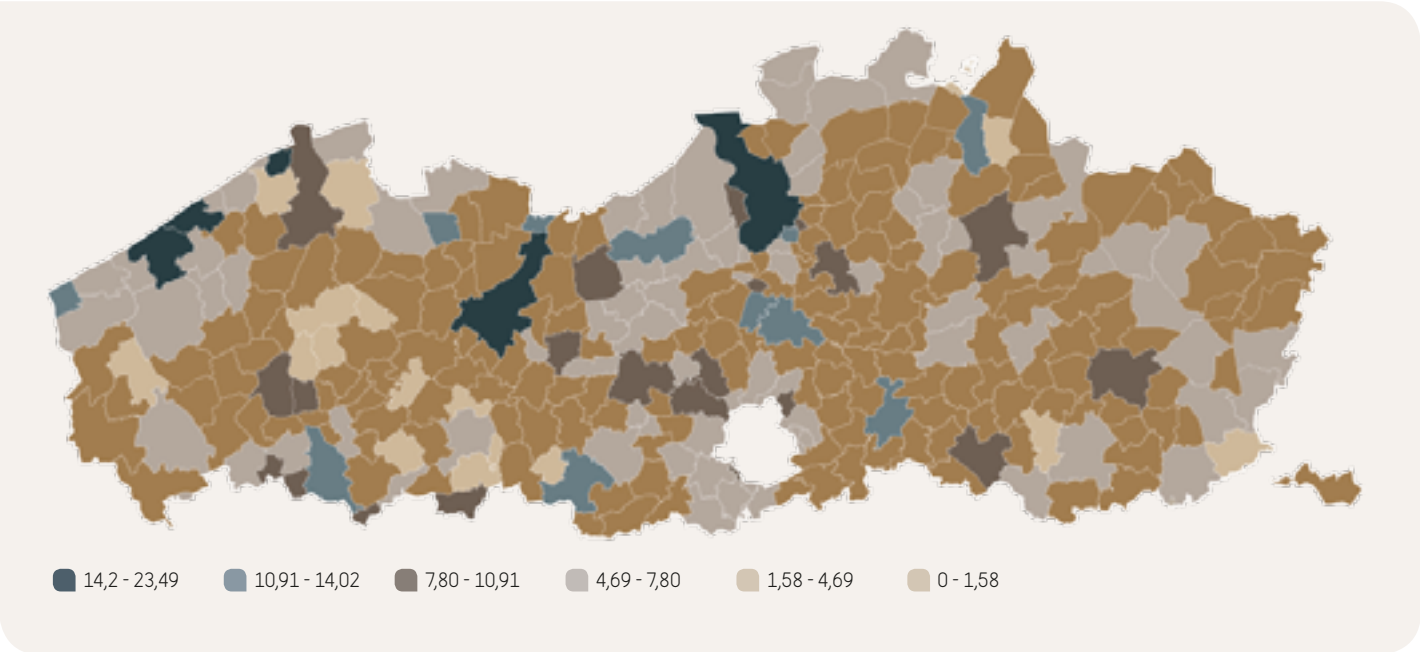
- l'emploi,
- un revenu d'intégration et
- un projet d'intégration sociale individualisé,
- ou éventuellement une combinaison de ces éléments.

Le CPAS examine quel est le soutien le plus adéquat pour la personne individuelle ou la situation du ménage. La carte présentant le nombre de bénéficiaires du DIS indique le nombre total de bénéficiaires par commune au cours de l'année 2012. En foncé, on retrouve principalement des grandes villes.

1 SPF Économie, DGSIE, « Pauvreté et exclusion sociale en Belgique » - Octobre 2012, *statbel.fgov.be*.

2 « Enjeux financiers de la législature communale 2013-2018 » - Fiche 4 – Le développement durable – Tableau 2, p. 28.

Carte 2 Nombre de bénéficiaires du Droit à l'intégration sociale (DIS) pour 1000 habitants - 2012



Deux échantillons en 2013

Dès 2014, tous les CPAS flamands appliqueront un nouveau cycle de politique et de gestion (BBC en abrégé). En 2013, 104 CPAS ont déjà réalisé cette réforme de taille. Dans cette étude, nous analysons pour la première fois la situation financière selon les budgets BBC 2013. Les chiffres des CPAS pilotes représentent un échantillon distinct et sont, à ce titre, analysés séparément de ceux des CPAS qui établissent encore leurs rapports selon le système comptable traditionnel (NOB).

Les enquêtes relatives aux budgets 2013 ont livré des chiffres émanant de 138 des 204 CPAS qui, en 2013, appliquent encore le NOB. Cet échantillon représente 67,6 % de ce groupe de CPAS et 76,9 % de leur population. Vu le poids prépondérant des villes-centres (qui, ensemble, représentent 44,5 % de la population de l'échantillon), il constitue le groupe clé de l'analyse.

À cela s'ajoute l'échantillon de 65 CPAS pilotes. Celui-ci englobe deux grandes villes, dont Anvers, qui pèse lourdement dans les chiffres : 72,9 % de la population est ainsi représentée dans l'échantillon.

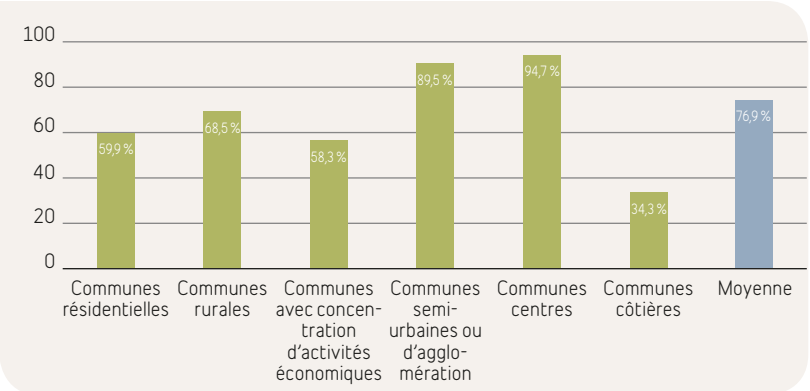
Étant donné que ces deux groupes de CPAS flamands sont étudiés séparément, cette analyse ne mentionne nulle part des chiffres absolus en millions d'EUR, mais bien des montants par habitant, et des pourcentages d'évolution.

Les chiffres relatifs aux comptes 2011 proviennent de données pratiquement exhaustives rassemblées par l'agence des Affaires intérieures, dont sont toutefois exclus les 8 CPAS pilotes qui, cette année-là, ont été les premiers à appliquer le BBC.

Tableau 1 Composition des échantillons

	Budget 2013		Compte 2011
	NOB	BBC	NOB
Nombre de CPAS	204	104	300
Échantillon	138	65	295
Population représentée	**76,9 %**	**72,9 %**	**99,4 %**

Graphique 1 Représentativité par catégorie de communes selon la concentration de population (en %) - 204 CPAS de l'échantillon - Budget 2013 (non-BBC)



Le contexte socioéconomique diffère pour chaque CPAS

L'offre de services des CPAS, de même que son intensité, dépendent en grande partie du **contexte socioéconomique**. La typologie socioéconomique des communes[3], établie par Belfius, subdivise les CPAS en différentes catégories. Ces catégories présentent des caractéristiques socioéconomiques similaires, telles que l'évolution de la population, le niveau de revenu et le degré d'urbanisation. Par ailleurs, la **situation financière** d'un CPAS est incontestablement liée au profil socioéconomique de sa commune et, dès lors, au bien-être social des habitants. À titre d'exemple, les besoins rencontrés par les communes résidentielles, caractérisées ou non par une croissance démographique, diffèrent en effet de ceux d'une ville-centre confrontée à des phénomènes sociaux typiques des grandes villes.

2. Budgets 2013

Une estimation prudente

La hausse modérée des budgets des CPAS en 2013 s'explique probablement par le début de la nouvelle mandature. Celle-ci débute en effet dans un contexte économique difficile, caractérisé par une pression financière sur les administrations locales. Avec l'introduction généralisée prochaine du BBC et un budget fixé dans de nombreux cas à la fin du mandat précédent, les CPAS réalisent une estimation plutôt prudente de la hausse des charges (+2,7 %) et produits (+2,1 %) attendus. Les années précédentes, cette augmentation dépassait encore les 5 %. L'effet des années de crise ressenti dans un premier temps par le CPAS s'atténue.

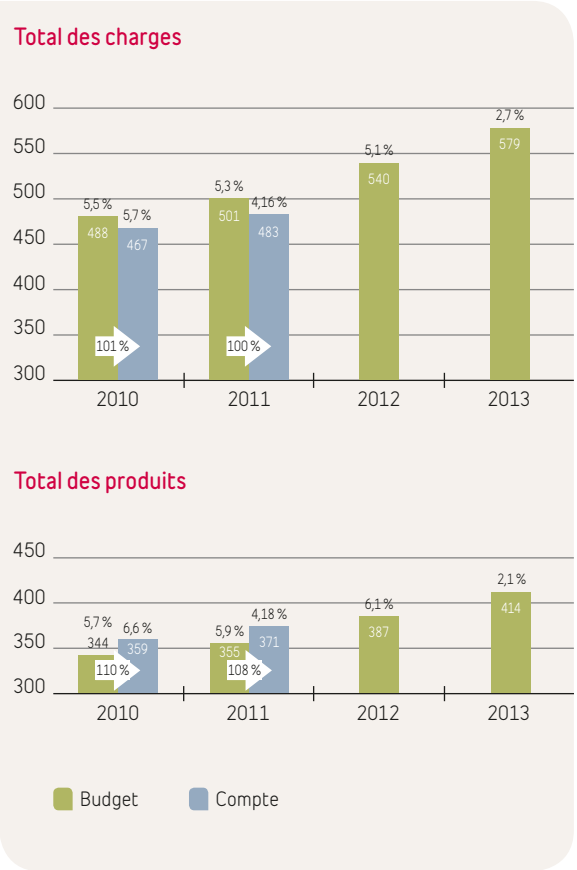
Évolution des principales recettes et dépenses *(graphique 2)* :

- les **frais de personnel** représentant le plus gros poste des dépenses des CPAS, leur croissance de 4,3 % en 2013 entraîne une hausse du total des dépenses ;
- pour la première fois, les CPAS prévoient une légère contraction du budget relatif aux **services qu'ils fournissent** (service social) ;
- en revanche, les charges liées à **l'achat de services et biens divers** devraient fortement augmenter ;
- du côté des recettes, les CPAS s'attendent à une croissance nulle des **subsides de fonctionnement** ;
- et à une progression de 5 % de leurs **produits de fonctionnement propres**.

3 L'étude sur la Typologie socioéconomique des communes de 2007 est disponible sur le site web de Belfius Banque, *www.belfius.be* (rubrique Public & Social/Notre expertise/Nos études/Thèmes) et sur PubliLink, l'intranet des autorités locales.

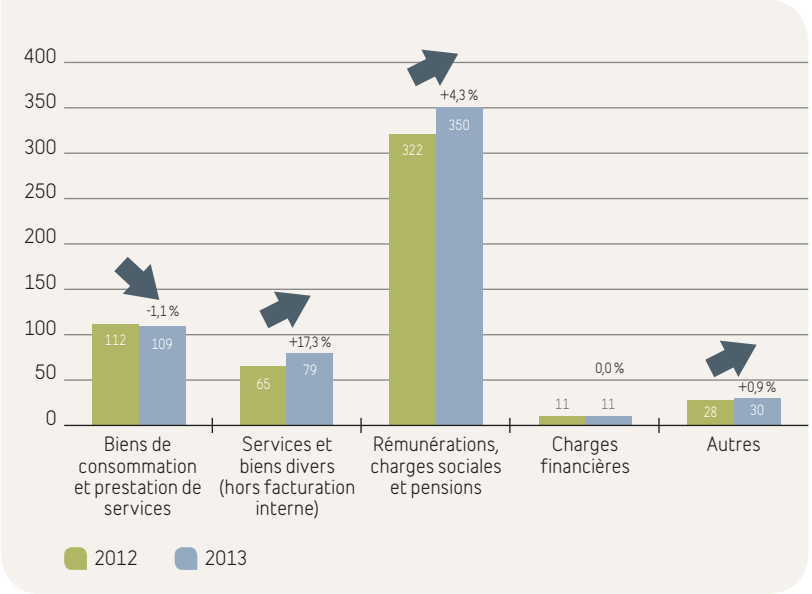
En 2013, **les dépenses de personnel** exercent une pression constante sur la situation financière des CPAS. Les cotisations de pension pour le personnel statutaire augmentent et continueront de progresser dans les prochaines années (pour parvenir à un taux harmonisé de 41,5 % sur les salaires en 2016). Les **cotisations de solidarité** servent à maintenir à niveau les fonds de réserve destinés à payer les pensions. Outre le taux de base, les communes doivent également s'acquitter d'une **cotisation supplémentaire, dite « de responsabilisation »** lorsque le montant des réserves constituées par les communes dans le cadre des cotisations de base ne suffit pas à payer les pensions des anciens membres du personnel statutaires. Ce taux peut atteindre un coefficient élevé, surtout quand le nombre de statutaires chute ou a fortement chuté. Les CPAS peuvent également décider d'adhérer à un **deuxième pilier de pension,** afin de compléter aussi la pension légale de leur personnel contractuel par le biais de cotisations. Quant aux charges liées à **l'achat de biens et de services**, en hausse, ils demeurent une des causes de l'augmentation des dépenses année après année.

Graphique 2 Évolution et taux de réalisation des charges et produits – Budgets 2010-2013 et comptes 2010-2011



La **dotation communale**, qui vise à couvrir le déficit du CPAS, n'est pas reprise dans les subsides de fonctionnement reçus ; c'est en revanche le cas de l'éventuelle dotation du Fonds flamand des communes. Ce dernier subside affiche une croissance globale continue. Au niveau des subsides de fonctionnement, les budgets prévoient un statu quo par rapport à 2012 et ce, principalement en raison de la limitation du budget de dépenses pour les charges spécifiques du service social. En effet, une diminution du budget destiné à la fourniture de services entraîne une baisse du montant des subsides de fonctionnement.

Graphique 3 Évolution des principales charges (en EUR par habitant) – Budget 2013



Graphique 4 Évolution du nombre de bénéficiaires du Droit à l'intégration sociale (DIS) par région – 2008-2012

Graphique 5 Structure des coûts – Budget 2013

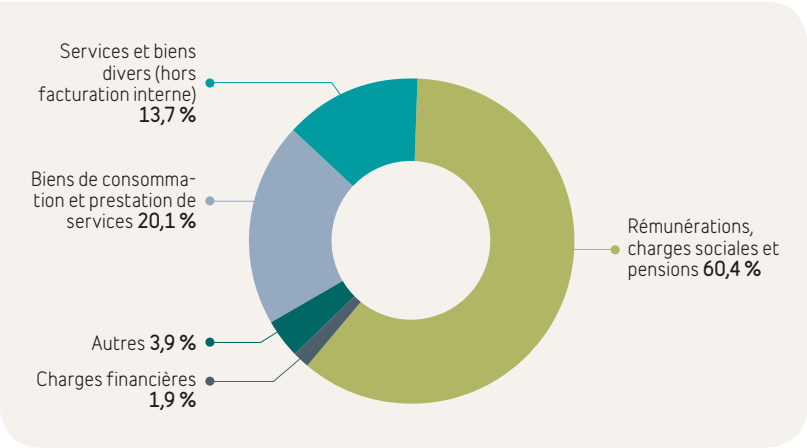


Tableau 2a Charges (en EUR par habitant) – Échantillon de CPAS avec et sans MR/MRS – Budget 2013

	Moyenne	Avec MR/MRS	Sans MR/MRS
Nombre de CPAS	139	75	64
Dispersion de la population	100 %	75,9 %	24,1 %
Total des charges (6064/6466)	**579**	**678**	**267**
Services fournis (60)	117	135	60
Biens et services (61)	79	92	40
Rémunérations, etc. (62)	350	411	157
Autres frais	33	40	10

Tableau 2b Produits (en EUR par habitant) – Échantillon de CPAS avec et sans MR/MRS – Budget 2013

	Moyenne	Avec MR/MRS	Sans MR/MRS
Total des produits (7074/76)	**414**	**494**	**161**
Produits d'exploitation (70)	219	272	52
Autres produits d'exploitation (74)	184	208	106
Autres revenus	11	14	3
Solde	**-165**	**-184**	**-106**

Tableau 3 Résultat de l'exercice par catégorie (en EUR par habitant) – Échantillon de CPAS avec et sans MR/MRS – Budget 2013

Type de commune	Nombre de CPAS	Résultat de l'exercice	Hors dotation du Fonds des communes	Avec Maison de repos et de soins	Sans Maison de repos et de soins
Communes résidentielles	31	-112,2	-124,5	-149,8	-109,3
Communes rurales	44	-111,4	-126,5	-144,6	-110,6
Communes avec concentration d'activités économiques	15	-147,6	-161,8	-179,8	-128,9
Communes semi-urbaines ou d'agglomération	24	-152,1	-169,6	-176,4	-126,1
Communes-centres	23	-211,5	-248,5	-248,3	-257,4
Communes côtières	2	-162,2	-162,2	-158,9	-164,6
Moyenne	139	-165,4	-189,9	-212,3	-119,4

La taille du budget est déterminée par la présence ou non de Maisons de repos et de soins (MR/MRS)

L'ampleur du budget est directement lié à celle de l'offre de services et à la mesure dans laquelle ceux-ci sont utilisés. Les CPAS dotés d'importantes infrastructures telles qu'une maison de repos et de soins affichent un niveau de charges globalement plus élevé *(tableau 2a)*. Dans l'échantillon de 2013, plus de la moitié des CPAS disposent d'une maison de repos et de soins, ce qui porte le coût moyen par habitant à EUR 678. Avec une moyenne de EUR 267 par habitant, les dépenses des CPAS sans maison de repos et de soins sont plus de deux fois moins élevées.

La dispersion de ces écarts sur le plan des niveaux des charges est assez importante, comme le montre le *graphique 5* reprenant les comptes 2011 de 295 observations (CPAS). Qui plus est, les montants moyens sont supérieurs aux médianes, ce qui signifie que la structure des coûts plus lourde d'une série de CPAS, au budget plus conséquent, fausse les chiffres dans une certaine mesure.

Taille du budget et disparités socioéconomiques

Diviser les CPAS en plusieurs groupes socioéconomiques en fonction de leur commune constitue une manière intéressante de mettre en exergue les différences qui existent en termes de frais de fonctionnement entre les CPAS. Ainsi, le budget moyen des charges d'un CPAS situé dans une zone rurale ou une commune résidentielle sera inférieur à celui d'un CPAS d'une commune caractérisée par une concentration d'activités économiques sur son territoire. Les communes d'agglomération qui, de par leur structure socioéconomique, se rapprochent d'un environnement urbain, se caractérisent par un niveau de charges encore plus élevé. Enfin, les communes-centres parviennent en moyenne à EUR 733 par habitant, alors que les communes côtières occupent une position intermédiaire.

Budget moyen des charges pour un CPAS :

- d'une commune résidentielle EUR 369 par habitant
- d'une commune rurale EUR 383 par habitant
- d'une commune côtière EUR 461 par habitant
- d'une commune avec concentration d'activités économiques EUR 507 par habitant
- d'une commune d'agglomération EUR 593 par habitant
- d'une commune-centre EUR 733 par habitant

Pour plus de chiffres et pourcentages d'évolution par catégorie socioéconomique et par groupe, nous vous renvoyons à l'annexe présente sur notre site web *www.belfius.be/nosetudes*.

Le déficit continue d'augmenter légèrement

Les charges augmentant plus rapidement que les produits, le résultat budgétisé des CPAS se détériore : en 2013, le déficit progresse en moyenne de 4,4 %. Le *tableau 3* restitue également le résultat de l'exercice compte non tenu de la dotation du Fonds des communes, ceci afin de neutraliser le montant de cette subvention. Ici aussi, les montants divergent en fonction de la catégorie, les CPAS des communes-centres influençant considérablement la moyenne. Les chiffres des CPAS avec et sans maison de repos et de soins apportent encore une nuance supplémentaire au résultat de l'exercice hors dotation du Fonds des communes. En moyenne, les CPAS avec maison de repos et de soins affichent un déficit plus conséquent que ceux qui ne disposent pas de ce service.

Pas d'augmentation de la contribution communale

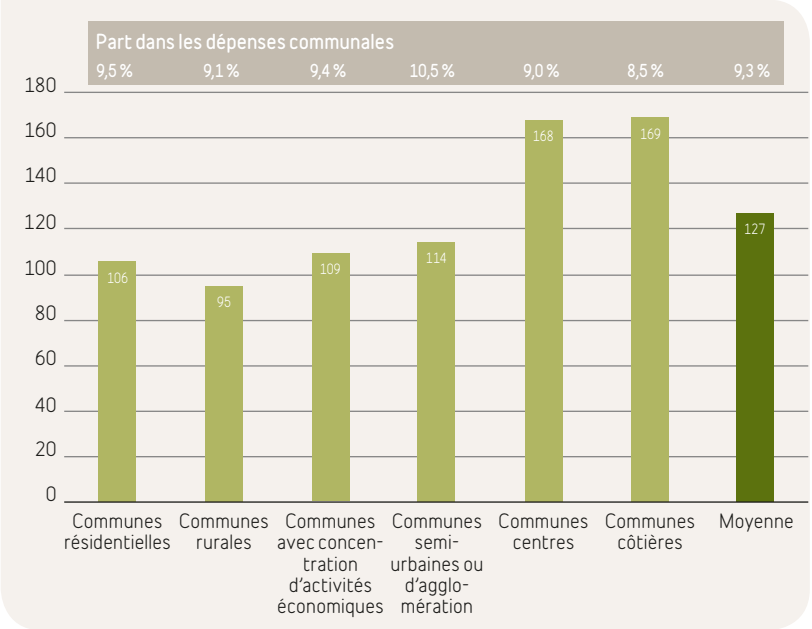
Selon les derniers budgets établis par les communes en préparation à l'introduction généralisée du BBC, la dotation au CPAS ne devrait pas augmenter et se maintenir à une moyenne de EUR 127 par habitant en 2013. L'une des explications de cette croissance quasi nulle est de nature technique et non généralisée : étant donné qu'en 2014, tant les CPAS que les communes travailleront selon le BBC, ceux-ci pourront compenser à titre unique l'éventuel excédent ou déficit dans les subventions des années précédentes en réalisant une estimation plus ou moins élevée pour les subventions de 2013. Ce que font d'ailleurs un certain nombre de CPAS.

Le résultat négatif de l'exercice enregistré par les CPAS dans leur budget 2013 dépasse la contribution communale et s'établit à EUR -165 par habitant. Dans la comptabilité des CPAS, la subvention que la commune affecte afin de couvrir le déficit du CPAS n'est pas considérée comme un produit, mais sert à combler la différence entre charges et produits.

Une différence considérable est toutefois à noter au niveau de la contribution communale entre les différents regroupements de catégorie : de EUR 95 par habitant dans les communes rurales, celle-ci passe à EUR 169 par habitant dans les communes côtières.

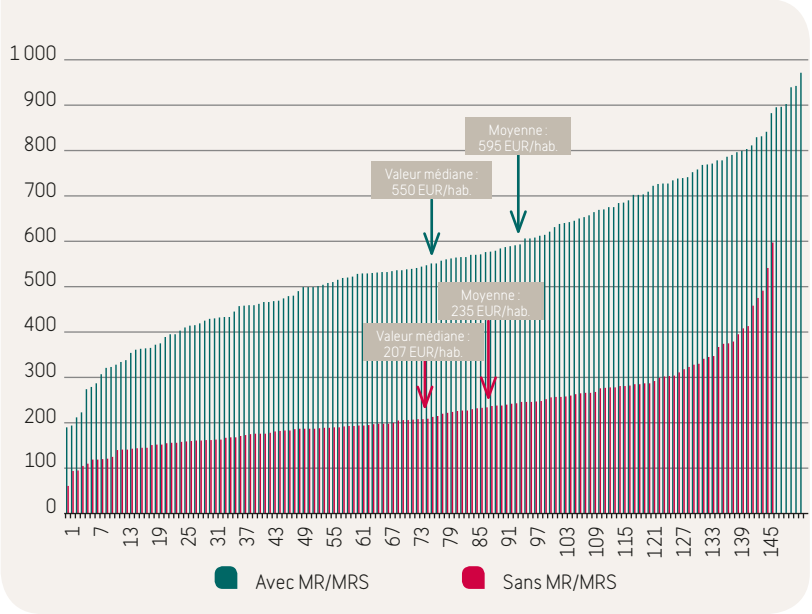
La contribution communale 2013 par regroupement de catégories représente 9,3 % des dépenses totales de la commune. C'est dans les CPAS des communes d'agglomération que ce pourcentage est en moyenne le plus élevé (10,5 %). Afin de nuancer l'ampleur de la contribution communale pour le CPAS, il convient également de noter que la dotation moyenne des communes pour les zones de police est identique (9,3 %) et que les dépenses des communes (via l'intercommunale de gestion des déchets) pour la salubrité publique s'élèvent à 6 %. Ensemble, ces trois transferts représentent plus d'un quart du budget communal.

Graphique 6 Dotation communale pour les CPAS par regroupement de catégories (en EUR par habitant) – Budget communal 2013



Source : 171 budgets communaux parmi les 189 communes qui ne sont pas encore passées au BBC.

Graphique 7 Dispersion du total des charges (295 observations) (en EUR par habitant) – Compte 2011

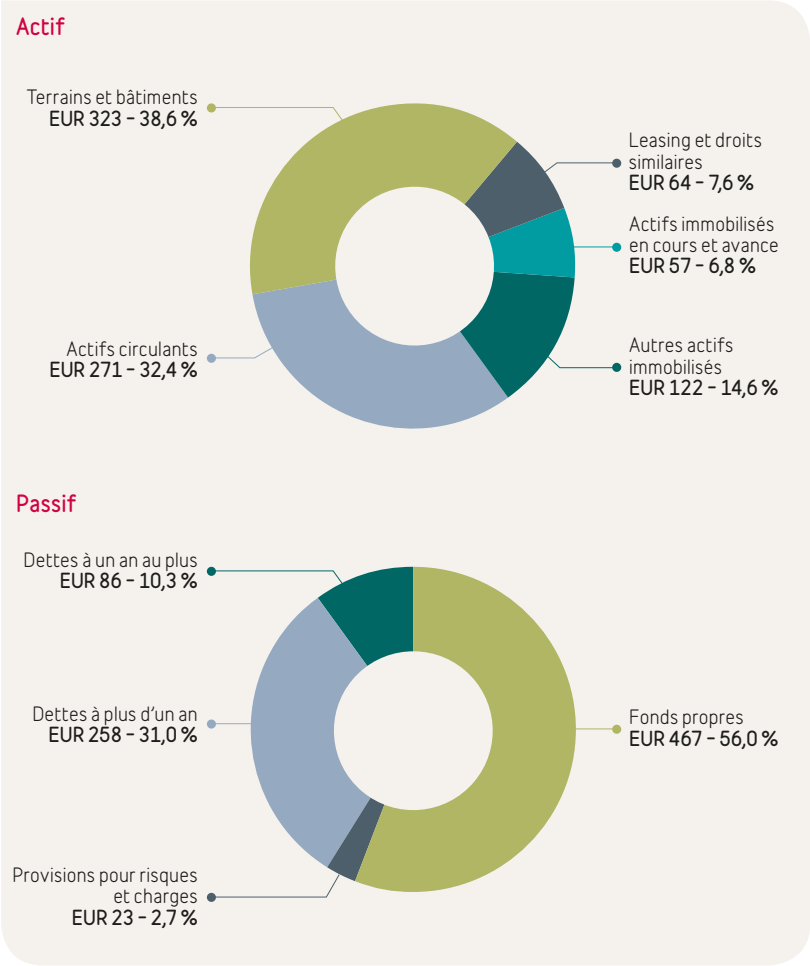


3. Comptes 2011

En 2011, les charges progressent de 4,16 % sous la pression de la hausse des dépenses de personnel (5,72 %), tandis que les charges spécifiques du service social n'évoluent que légèrement (+ 1,4 %). Si les budgets 2011 prévoyaient bel et bien la hausse des charges salariales, ce n'était pas le cas de la faible évolution des charges du service social. L'année précédente, à savoir 2010, celles-ci s'étaient en effet envolées sous l'influence de la crise économique, avec une croissance de plus de 7 %.

En 2011, les produits poursuivent un rythme de progression similaire à celui des charges (4,2 %), avec une hausse de plus de 5 % tant des produits de fonctionnement propres que des transferts proposés par les pouvoirs publics. Le déficit des CPAS flamands poursuit son léger recul pour s'établir à EUR 112 par habitant. Les budgets pour cette même année tablaient sur des charges plus élevées et des produits plus faibles, si bien que le déficit sur le compte se révèle d'ores et déjà moins important que prévu *(graphique 1)*.

Graphique 8 Principaux postes du bilan
(en EUR par habitant et en % du total du bilan) – Bilan 2011



4. Bilans 2011

L'analyse du bilan vient compléter l'aperçu de la situation patrimoniale des CPAS. Le patrimoine y est exprimé tant en termes d'actif immobilisé et circulant qu'en termes de passif ou de moyens (fonds propres et dettes) qui sont nécessaires pour acquérir l'actif. Il est important de souligner que les fonds propres des collectivités locales constituent en majeure partie une valeur résiduelle et non un capital initial, comme c'est le cas dans le bilan d'une entreprise. Lors de l'établissement du bilan, le capital a été calculé à titre résiduel.

Pour 2010, les 300 CPAS considérés affichaient un total de bilan de EUR 4 397,7 millions, soit EUR 837 par habitant. Les différences dans le total du bilan par CPAS sont énormes. Ainsi, les bilans des CPAS les plus grands pèsent le plus lourdement, et le total du bilan des CPAS disposant d'une Maison de repos et de soins est plus de deux fois supérieur à celui des CPAS dépourvus de ce service (à savoir EUR 1 028 par habitant contre EUR 411 par habitant).

Structure du bilan de 2011

Les **actifs immobilisés** constituent le poste le plus étendu par rapport au total des actifs (67,5 %). Les terrains et bâtiments représentent en moyenne 38,6 % du bilan, et les actifs en leasing, 7,6 %. Les actifs immobilisés en cours représentent une part de 6,8 %. Les **actifs circulants** constituent le reste des actifs (32,4 %).

Au passif, les **fonds propres** représentent 56 % du total du bilan. Avec une part en recul à 2,7 %, les **provisions pour risques et charges** sont d'une importance mineure. Pour 82,3 % en moyenne, elles se composent de provisions pour pensions et obligations similaires. La contribution communale dans le fonctionnement et les amortissements des CPAS constitue en moyenne 6,1 % du passif.

Les **dettes** s'élèvent à 41,5 % du total du bilan et pèsent de ce fait plus lourd qu'en 2010. Elles se composent en grande partie de dettes à plus d'un an, qui représentent 30,8 % du passif. Avec une moyenne de 86,2 %, les dettes financières en constituent l'essentiel. Celles-ci se composent essentiellement de dettes auprès d'établissements de crédit et, dans une moindre mesure, de dettes de leasing.

Afin d'analyser plus en profondeur la composition du patrimoine des CPAS, nous allons nous pencher sur les investissements et sur le niveau des dettes, celles-ci ayant généralement été contractées pour financer les investissements.

5. Investissements pour 2013

Les dépenses d'investissement que les 138 CPAS de l'échantillon ont inscrites dans les budgets de 2013 accusent un net recul (de EUR 117 à EUR 90 par habitant). Les investissements par habitant varient fortement selon les regroupements par catégorie de communes, de EUR 23 par habitant pour les CPAS des communes résidentielles à EUR 114 par habitant pour les CPAS des communes-centres.

Afin de mesurer les efforts consentis par les CPAS en matière d'investissement, nous confrontons les investissements avec le total des charges annuelles d'exploitation *(tableau 4)*. Si le rapport moyen est de 15,1 %, des différences considérables sont à noter entre les regroupements par catégorie de communes. Les CPAS des communes-centres affichent le volume d'investissement le plus conséquent, ce qui, par ailleurs, demande un effort considérable au niveau de leur budget. Leur offre de services est généralement plus étendue que celle de CPAS relevant d'autres catégories.

6. Ratios d'endettement et de liquidité

À l'aide de quatre ratios, qui évaluent le **taux d'endettement** sur la base des comptes budgétaires et des bilans de 2011, il est possible d'analyser le degré de solidité financière des CPAS flamands à long terme.

La **dette totale représente en moyenne 41,5 % du total de l'actif** *(tableau 5)*, soit une hausse par rapport à 2010. Les ratios d'endettement sont généralement les plus élevés dans les CPAS de communes d'agglomération et de communes à forte concentration d'activités économiques.

Avec une **dette moyenne de EUR 347 par habitant** (contre EUR 313 l'année précédente), le deuxième ratio s'avère également très disparate en fonction des catégories. Cela reste un montant moyen très raisonnable, en dépit de la nouvelle hausse. À titre de comparaison, les communes flamandes ont enregistré en 2011 une dette moyenne de EUR 1 276 par habitant. À noter que les communes et les CPAS du pays réalisent ensemble, en tant qu'acteurs locaux, près de la moitié du total des investissements publics.

Tableau 4 Effort d'investissement pour 2013

Type de commune	Communes résidentielles	Communes rurales	Communes avec concentration d'activités économiques	Communes semi-urbaines ou d'agglomération	Communes-centres	Communes côtières	Moyenne
Budget d'investissement / Total des charges d'exploitation(*) (en %)	6,2 %	22,3 %	5,0 %	16,8 %	15,7 %	6,8 %	15,1 %
Budget d'investissement (en EUR par habitant)	23	84	25	105	114	24	90

(*) Source : Budgets CPAS 2013.

Tableau 5 Ratios d'endettement – Bilan 2011

Type de commune	Communes résidentielles	Communes rurales	Communes avec concentration d'activités économiques	Communes semi-urbaines ou d'agglomération	Communes-centres	Communes côtières	Moyenne
Total dette / Total actif (en %)	40,6 %	41,5 %	49,7 %	52,0 %	36,4 %	39,2 %	41,5 %
Total dette (en EUR par habitant)	238	257	392	435	420	317	347
Total dette / Total contribution communale(*)	2,37	2,98	3,80	3,66	2,72	2,37	2,93
Total dette / Total produits d'exploitation	1,74	2,06	2,14	2,05	1,77	2,08	1,90

(*) Source : Compte communal 2011.

Tableau 6 Ratios de liquidité – Bilan 2011

Type de commune	Communes résidentielles	Communes rurales	Communes avec concentration d'activités économiques	Communes semi-urbaines ou d'agglomération	Communes-centres	Communes côtières	Moyenne
Current ratio	1,48	1,86	1,68	2,02	1,73	1,55	1,76
Acid test	2,54	2,83	2,16	1,99	2,22	2,71	2,31
Délai de recouvrement des créances d'exploitation (jours)	80	82	69	77	78	59	77

Le troisième ratio exprime le rapport entre la dette et la contribution communale. La dette est en moyenne près de trois fois supérieure à la dotation communale annuelle. Un dernier ratio mesure le **rapport entre la dette et les produits d'exploitation**. Théoriquement, pour amortir les dettes, les produits d'exploitation de près de deux années entières sont nécessaires pour toutes les catégories.

Les **ratios de liquidité** déterminent la capacité des CPAS à faire face à leurs engagements à court terme *(tableau 6)*. Ils mesurent essentiellement si la facturation des prestations aux clients et instances suffit pour rembourser les dettes à court terme.

Le **current ratio** des CPAS flamands s'améliore pour s'établir à 1,76 en 2011, ce qui signifie que les dettes à court terme contractées par les CPAS peuvent être couvertes par les liquidités disponibles à l'actif. Ce constat est valable pour toutes les catégories de CPAS.

L'**acid test** mesure la liquidité de façon plus stricte en éliminant les éléments moins liquides. Il demeure au même niveau que l'année précédente (2,31).

Le **délai de recouvrement des créances d'exploitation** complète l'analyse des liquidités. En moyenne, une créance est payée au bout de 79 jours.

Tableau 7 État de l'équilibre financier (échantillon de 65 CPAS) – Budget 2013 (BBC)

		En % du total des dépenses ou des recettes	En EUR/hab.
I	**Budget d'exploitation**		**17**
	A. Dépenses	66,9 %	600
	B. Recettes	70,1 %	616
II	**Budget d'investissement**		**-87**
	A. Dépenses	13,1 %	117
	B. Recettes	3,5 %	30
III	**Autres**		**53**
	A. Dépenses	20,0 %	180
	B. Recettes	26,5 %	233
IV	**Résultat budgétaire de l'exercice (I+II+III)**	**-1,9 %**	**-17**
	A. Dépenses		896
	B. Recettes		880
V	Résultat budgétaire cumulé de l'exercice précédent	9,7 %	85
VI	**Résultat cumulé (IV+V)**	**7,8 %**	**69**
VII	Fonds affectés	4,8 %	42
VIII	**Résultat en base de caisse**	**3,0 %**	**26**

7. BBC : nouveau reporting et nouvelle définition de l'équilibre

En avant-goût de la situation financière dans le cadre du BBC, Belfius présente les premiers résultats à partir de 65 CPAS pilotes. Quelles sont les nouveautés ? La définition utilisée pour évaluer l'équilibre se compose de différents critères, et la contribution communale est déjà intégrée dans les produits d'exploitation et le résultat.

Critère de double équilibre

Les décisions prises en cours de mandature ont un impact financier à long terme. Le cycle de politique et de gestion impose dès lors un double équilibre financier assorti d'une condition supplémentaire pour les CPAS. Le nouveau reporting financier contrôle à la fois l'équilibre financier pour l'exercice propre et la capacité financière à long terme. En effet, la politique part des planifications locales à long terme, dans lesquelles doivent s'intégrer les budgets annuels.

- Le résultat annuel en base de caisse doit être positif ou au moins nul.
- Au terme de la période de planification pluriannuelle, la marge d'autofinancement doit être positive ou au moins nulle.
- Pour les CPAS, la somme de la marge d'autofinancement pour l'ensemble de la période doit par ailleurs être positive ou au moins nulle.

Cette dernière norme a pour objectif d'éviter que le CPAS ne soit contraint de vendre des actifs afin de préserver son équilibre financier.

Résultat en base de caisse selon le budget 2013

Afin de connaître le résultat budgétaire de l'exercice, on totalise l'ensemble des recettes et des dépenses : tant celles du budget d'exploitation, qui sont prépondérantes, que celles du budget d'investissement et le financement.

Ce résultat budgétaire apparaît comme étant légèrement négatif (-1,9 % de déficit au niveau des recettes), mais aboutit à un budget cumulé final en excédent grâce au résultat cumulé des exercices précédents. Ensemble, les réserves incluses dans les chiffres budgétaires 2013 des 65 CPAS pilotes sont donc en mesure de compenser plus de quatre fois le léger déficit budgétaire de l'exercice. La moitié du résultat cumulé reçoit comme affectation une utilisation ultérieure et ne peut donc pas être prise en compte pour le résultat final disponible en base de caisse (EUR 26 par habitant).

En dépit de cet excédent global, le résultat de caisse en chiffres BBC s'établit à zéro pour deux CPAS de l'échantillon. Les réserves des années précédentes se révèlent tout juste suffisantes pour couvrir le déficit de l'exercice. Il s'agit vraisemblablement d'un « budget technique », de nature exploratoire, dans le cadre du nouveau concept BBC. À long terme, l'évolution de ce résultat en base de caisse s'avère importante, surtout dans les comptes. Le BBC devrait permettre aux CPAS d'établir leurs budgets de manière plus réaliste, pour que les chiffres soient plus proches des constatations faites dans les comptes.

Les dépenses d'exploitation sont constituées à concurrence de 62,3 % en frais de personnel, les charges spécifiques du service social représentant quant à elles 20,1 %. Cette proportion correspond parfaitement à la répartition d'application pour l'échantillon de CPAS qui ne sont pas encore passés au BBC. Du côté des recettes, la **contribution communale**, qui représente plus d'un quart du total des recettes d'exploitation (27,8 %) et 19,5 % du total des recettes, budget d'investissement et financement inclus, se révèle être le subside de fonctionnement le plus important.

La marge d'autofinancement

Nouveauté dans le cadre du BBC : les emprunts ne sont plus spécifiquement souscrits pour supporter des investissements, mais bien à titre de financement destiné à maintenir la situation de trésorerie en équilibre. À ce niveau, la portée financière estimée du budget d'exploitation doit pouvoir couvrir les charges d'emprunt nettes.

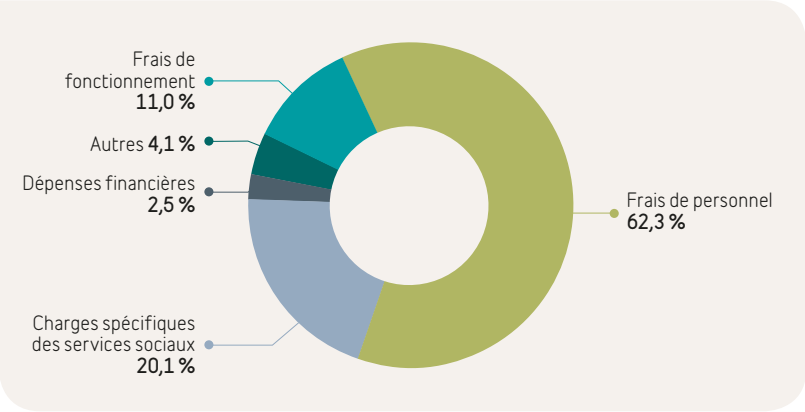
Selon les chiffres des CPAS pilotes, la marge durant cette première année de la mandature n'est pas suffisante que pour conclure des emprunts supplémentaires. Il va de soi que ce constat ne s'applique pas à tous les CPAS pris individuellement.

Seuls 27,7 % des CPAS de l'échantillon présentent une marge positive, et 20 % une marge égale à zéro. L'autre moitié des CPAS présentent une marge d'autofinancement négative sur le budget 2013. Cet élément demeurera un point d'attention au cours des prochaines années. La marge d'autofinancement constitue un test plus sérieux que le résultat sur base de caisse, car il n'intègre que les flux de trésorerie du budget d'exploitation, sans comptabiliser les soldes généralement positifs des années précédentes ou les fonds affectés.

D'ici 2019, à savoir un an après le terme de la mandature, la marge d'autofinancement devra être positive ou, pour le moins, égale à zéro. Mieux encore : pour les CPAS, cette règle s'appliquera également à la somme des marges d'autofinancement de toute la période.

Si la marge d'autofinancement reste négative à terme, des mesures structurelles s'imposent. Les chiffres du plan pluriannuel 2014-2019 donneront la tendance. Une analyse de la marge d'autofinancement n'est sans doute pas encore opportune à ce stade pilote du premier budget BBC.

Graphique 9 Structure des dépenses d'exploitation – Budget 2013 (BBC)



Graphique 10 Proportion des principaux subsides de fonctionnement (740) – Budget 2013 (BBC)

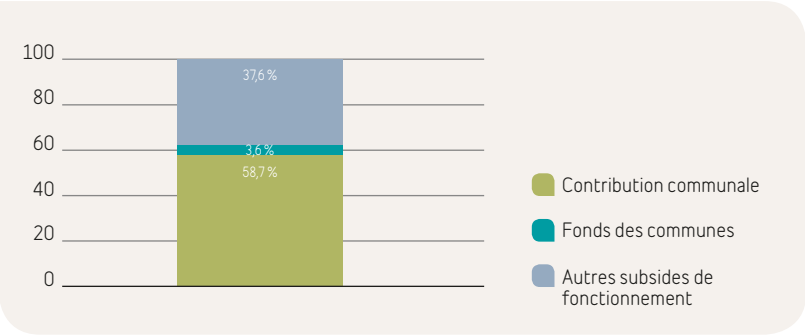


Tableau 8 Marge d'autofinancement (en EUR par habitant) – Budget 2013

I	**Portée financière**	**31**
	Recettes d'exploitation	616
	Dépenses d'exploitation hors charges nettes de dettes	586
II	**Dépenses périodiques nettes liées aux emprunts**	**46**
	Remboursements nets de dettes	32
	Charges nettes de dettes	14
	Marge d'autofinancement	**-15**

8. Analyse des Maisons de repos (MR) et des Maisons de repos et de soins (MRS) du secteur public

Le budget du CPAS est déterminé par la taille de sa (ses) MR/MRS

Les facteurs socioéconomiques ainsi que la présence d'établissements de soins aux personnes âgées, exercent une influence sur la structure des frais généraux d'un CPAS. Les dépenses de fonctionnement de ces MR/MRS représentent en moyenne 38,9 % du total des dépenses du budget du CPAS. Des disparités de ce pourcentage peuvent cependant être observées entre les CPAS en fonction de l'ampleur de leur autre activité.

Le coût salarial occupe une place prépondérante dans la structure de coûts des MR/MRS

Les dépenses de personnel représentent plus de 65 % des coûts des MR/MRS car cette activité nécessite beaucoup de personnel. Les charges d'exploitation viennent loin derrière les dépenses de personnel en montant. Le *graphique 12* analyse la structure des charges en les comparant aux produits. Les charges (113,4 %) des MR/MRS sont supérieures aux produits (100 %). Quelque 74,2 % des produits des MR/MRS sont nécessaires pour couvrir uniquement les charges salariales de l'activité MR/MRS. La différence entre charges et produits est en principe comblée au travers de la contribution communale pour le CPAS spécifiquement destinée à l'activité MR/MRS.

Par unité de soins, les frais de personnel dans les maisons de repos et de soins s'élèvent en moyenne à EUR 31 922. Ici aussi, on observe des différences marquantes entre les CPAS regroupés par catégories de communes, qui ne s'expliquent cependant pas directement par la différence en nombre de lits (voir tableau disponible sur *www.belfius.be/nosetudes*). La médiane des dépenses de personnel par lit (EUR 30 954) est au même niveau que la moyenne, ce qui indique que l'échantillon ne comporte pas de valeurs extrêmes influant trop fortement sur le calcul.

Subside pour la charge salariale du personnel soignant

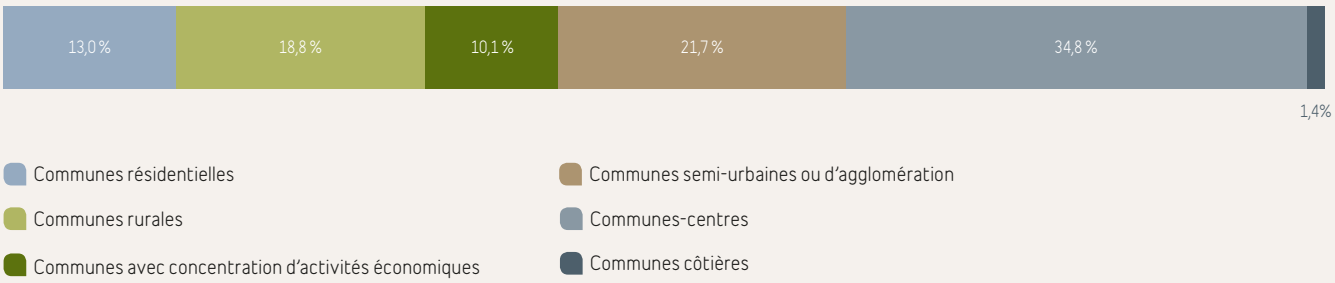
La charge du **personnel soignant** est en grande partie récupérée selon des normes déterminées basées sur le poids des soins (échelle de Katz). À cette fin, on détermine le montant des charges salariales du personnel soignant présent qui est récupéré via le forfait journalier

Échantillon

En Flandre, on dénombrait quelque 213 MR/MRS appartenant à un CPAS en 2011. Dans notre enquête sur les finances des CPAS, nous avons examiné quelques chiffres clés par centre d'activité tels que définis dans le cadre comptable applicable aux CPAS en 2011. Sur la base des réponses obtenues auprès de 70 CPAS, nous avons pu constituer un échantillon de 108 maisons de repos et de soins. Il représente environ la moitié (50,7 %) du nombre total de MR/MRS du secteur public en Flandre en 2011 (hors Anvers). Cet échantillon totalise 11 903 lits et représente 56,1 % des (places/lits) agréés dans les MR/MRS du secteur public.

Dans l'échantillon, ce sont surtout les places gérées par les CPAS des communes-centres qui ont un poids significatif puisque celles-ci représentent un tiers du nombre de lits (34,8 %) *(graphique 11)*. En effet, 10 des 13 CPAS des plus grandes communes-centres (hors Anvers) ont pris part à l'enquête. Mais les CPAS de la catégorie des communes d'agglomération et ceux de la catégorie des communes rurales représentent chacun quelque 20 % des places au sein de l'échantillon.

Graphique 11 Places disponibles au sein de l'échantillon 2011



INAMI A1. L'INAMI subsidie l'encadrement supplémentaire via le forfait journalier A2. Afin de faire face à la concurrence avec les hôpitaux, il existe une troisième subvention, appelée le troisième volet, permettant également une récupération d'une partie des charges salariales du personnel soignant (et non soignant).

Une partie des charges salariales du personnel soignant reste donc à charge de la MR/MRS. Pour la quasi-totalité des MR/MRS de l'échantillon, **la norme d'optimalisation du forfait journalier A2**[4] (norme qui s'élève à 12,49 %) est largement dépassée, ce qui indique des charges salariales plus élevées et du personnel en nombre plus grand que la norme imposée.

L'intervention moyenne de l'INAMI en 2011 s'élève à EUR 48,87 par jour, avec pour principale composante, un forfait A1 de EUR 42,29 complété par un forfait A2 de EUR 4,02 *(tableau 9)*. Les valeurs médianes pour A1 et A2 varient légèrement (EUR 43,14 et 4,09) mais elles sont proches des valeurs moyennes pour toutes les autres catégories.

L'INAMI n'intervient toutefois que selon une fourchette déterminée sur la base de **l'ancienneté du personnel,** limitée à 16 ans pour le personnel infirmier et à 12 ans pour les autres catégories. Les CPAS supportent eux-mêmes une partie des charges salariales de leur personnel soignant, car plus de la moitié des MR/MRS de l'échantillon affichent une ancienneté moyenne par catégorie qui est supérieure à la fourchette de financement.

Selon l'échantillon, il s'agit en moyenne de :

- 17,7 ans pour le personnel soignant
- 13,9 ans pour le personnel soignant
- 13,1 ans pour le personnel paramédical

Trois produits d'exploitation importants

Les principaux produits d'exploitation d'une MR/MRS sont : le prix à la journée comptabilisé et la **récupération via le forfait journalier de l'INAMI** *(graphique 12)*. Ces deux composantes représentent conjointement 81,2 % des produits d'exploitation d'une MR/MRS.

Le **prix à la journée** que paient les résidents de MR/MRS doit notamment couvrir la majeure partie des charges salariales du **personnel non soignant**. Pour des raisons sociales, le prix facturé à la journée est maintenu à un niveau bas. Parmi les autres sources de revenus, nous retrouvons les revenus des prestations fournies que les MR/MRS récupèrent auprès du CPAS par le biais d'une facturation interne, par exemple pour les repas préparés par le personnel de cuisine des MR/MRS. Le prix à la journée permet encore de récupérer d'autres charges non liées à des soins (frais de logement, alimentation, etc.) mais une partie de ces frais reste à charge des MRS et du CPAS.

Les diverses **récupérations salariales**, telles que le financement des statuts spéciaux comme la diminution du temps de travail, le Maribel social, etc., représentent un troisième produit d'exploitation important. Tout comme l'intervention via le troisième volet, elles contribuent à couvrir les charges salariales du personnel non soignant. Le troisième volet se compose de la subvention qui vient pallier les surcoûts des accords sociaux pour le personnel non soignant. En moyenne, ces subventions salariales représentent une contribution de 13 % des produits des maisons de repos et de soins et couvrent 16,8 % des charges salariales totales.

Graphique 12 Part des charges d'exploitation et des produits d'exploitation

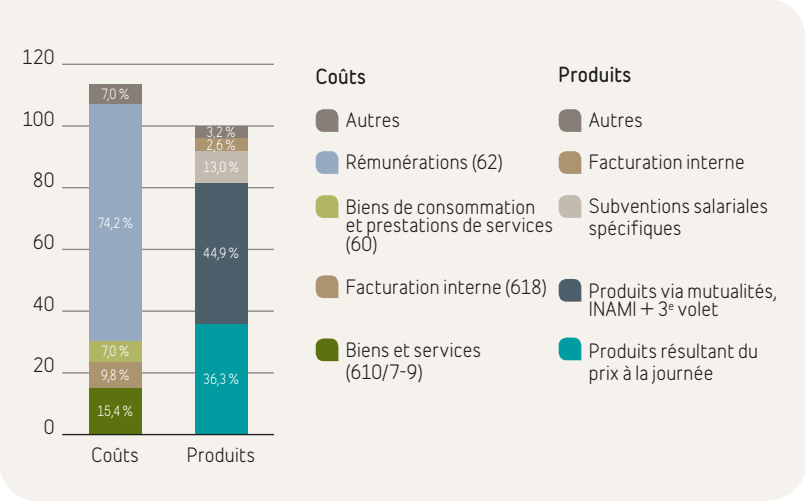


Tableau 9 Forfait journalier INAMI – Moyenne pondérée des MR/MRS appartenant à un CPAS – 2011

Forfait journalier INAMI	48,87
A1	42,29
A2	4,02
B1	0,46
B2	0,06
C	0,22
D	0,12
E1	0,39
E2	0,06
E3	0,27
F	0,33
G	0,02
H	0,09

4 Norme d'optimalisation A2 : [(Charge salariale personnel présent – Charge salariale financée via la partie A1) / Charge salariale financée via la partie A1] = 12,49 %. Les valeurs sont enregistrées durant la période de référence, soit du 1er juillet de l'année précédente au 30 juin de l'année en cours.

Taux d'occupation des MR/MRS et poids des soins

Le **taux d'occupation** moyen sur la base de la durée du séjour se situe à 99,9 %, ce qui signifie que les unités de logement sont presque occupées en permanence et dans leur totalité.

L'enquête menée auprès des CPAS permet de se faire une idée du **poids** que représentent les **soins** dans les MR/MRS *(tableau 10)*. Le point principal pour les deux types d'établissement (MR et MRS) se trouve dans les catégories B et Cd. Cette situation est analogue à la moyenne nationale donnée par l'INAMI pour le poids des soins, indépendamment du nombre de jours de facturation. La plupart des patients de type C et Cd sont hébergés dans une Maison de repos et de soins, ce qui constitue une donnée importante pour l'optimalisation du financement des MR/MRS.

Tableau 10 Poids des soins des MRS de CPAS - 2011

		MRS publiques	Chiffres nationaux de l'INAMI
MR	O	39,0 %	
	A	39,6 %	
	B	8,6 %	
	C	4,5 %	
	Cd	8,3 %	
MRS	B	37,9 %	
	C	19,0 %	
	Cc	3,7 %	
	Cd	39,4 %	
MR+MRS	O	14,9 %	16,3 %
	A	15,4 %	16,3 %
	B	26,5 %	25,3 %
	C	13,4 %	12,4 %
	Cc	2,3 %	
	Cd	27,5 %	
	Cc+Cd	29,8 %	29,8 %

Dégradation du résultat en 2011

Tous ces éléments de charges et de produits conjugués ont une influence directe sur le résultat d'exploitation du centre d'activités des MR/MRS qui s'avère négatif. En 2011, celui-ci se dégrade à -12,5 % des charges d'exploitation du centre d'activités des MR/MRS, et à -14,2 % des produits. La valeur médiane indique un déficit légèrement inférieur au niveau des charges, à savoir -9,9 %. Aussi pouvons-nous en déduire que quelques valeurs négatives extrêmes faussent le résultat moyen. Pour une échantillon de 70 CPAS avec MR/MRS, le déficit moyen de l'activité MR/MRS varie entre -31 % et -0,7 % des charges d'exploitation et 6 CPAS réalisent en 2011 un « break-even », voire un excédent pour leur activité de MR/MRS. Cela dépend en grande partie de l'affectation des coûts via la facturation interne entre les CPAS et les MR/MRS.

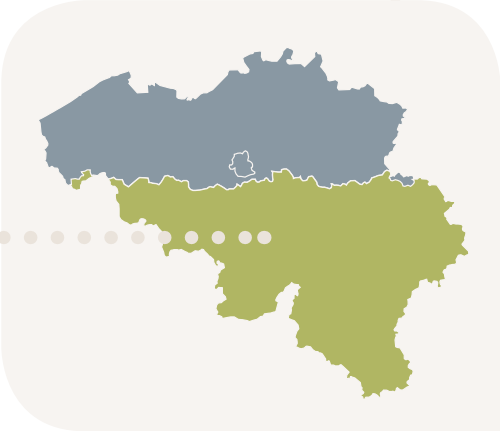
La contribution communale que les CPAS reçoivent pour ce centre d'activités génère, selon le calcul du cash-flow technique dans la comptabilité des CPAS, un produit supplémentaire de 13,2 % par rapport aux produits des MR/MRS.

Au *tableau 11*, le résultat de l'exercice, par regroupement de catégories, pour les MR/MRS est exprimé par rapport aux produits consolidés du CPAS. Les valeurs divergent fortement par CPAS, ce qui se reflète également dans les valeurs moyennes fluctuantes entre les catégories.

Tableau 11 Résultat et contribution communale pour MR/MRS - Compte 2011

Type de commune	Communes résidentielles	Communes rurales	Communes avec concentration d'activités économiques	Communes d'agglomération	Communes-centres	Moyenne
Résultat de l'exercice	-12,7 %	-13,7 %	-10,6 %	-11,8 %	-15,9 %	-14,2 %
Contribution communale pour MR/MRS	11,2 %	13,1 %	9,2 %	12,4 %	14,4 %	13,2 %

Les finances des CPAS wallons



Principales tendances dans les CPAS wallons, qui se dégagent globalement selon **les budgets 2013** et les **comptes 2012** :

- Une croissance significative des dépenses (+4,3 %) engendrée par l'augmentation du nombre de bénéficiaires du Revenu d'intégration avec une croissance annuelle de 4 % sur la période 2008-2012.
- Une part prépondérante des dépenses de personnel (46,6 %) et l'influence des premiers effets de la réforme des pensions du personnel statutaire via une hausse des taux de cotisation.
- La récupération partielle du Revenu d'intégration (69 % en moyenne) qui, cumulée à la progression du nombre de bénéficiaires, constitue une source d'aggravation des déficits des CPAS.
- Un effort accru de la part des CPAS afin de lier autant que possible les aides en termes de Revenu d'intégration et l'activation des bénéficiaires sur le marché de l'emploi (+7,3 % des aides au compte 2012 et +4,8 % au budget 2013).
- La croissance des services d'aide aux personnes âgées dans le contexte du vieillissement de la population.
- Une contribution de la commune qui représente la première source de financement du CPAS, soit 22,5 % du total des recettes ordinaires à l'exercice propre.
- Une diminution nette des investissements au budget 2013 par rapport aux exercices précédents et la part significative prise par l'activité Maison de repos (49,9 %).
- Un solde négatif à l'exercice propre qui se détériore en 2013 par rapport à l'exercice précédent. Le déficit des CPAS (avant intervention communale) s'accroîtrait de EUR 6 par habitant pour atteindre EUR 130 par habitant en 2013.
- Un niveau d'endettement qui équivaut à EUR 153 en moyenne par habitant.

1. Contexte socioéconomique

Les CPAS wallons doivent évoluer dans un contexte difficile, conséquence de la crise financière et économique ainsi que des contraintes croissantes d'assainissement qui pèsent sur les finances publiques. Parmi les lignes de force qui ressortent régulièrement des états des lieux ou analyses menées à l'échelle régionale, on mentionnera :

Le vieillissement de la population qui implique un renforcement significatif des services des CPAS aux personnes âgées

À l'instar de la plupart des pays développés, la Belgique se trouve en pleine phase de transition démographique, combinant une diminution du taux de fécondité à une augmentation considérable de l'espérance de vie. Les nouvelles prévisions démographiques du Bureau fédéral du plan font état d'une croissance de la population wallonne de 3,6 millions en 2012 à 4,3 millions **à l'horizon 2060** (+21,4 %), mais également d'un glissement de la concentration de la population vers les catégories d'âge plus élevées avec un part de 25,9 % pour les personnes de 65 ans et plus. Au sein de la catégorie des personnes de 65 ans et plus, la part des plus âgés, c'est-à-dire les personnes de plus de 80 ans, représenterait pas moins de 38,6 %.

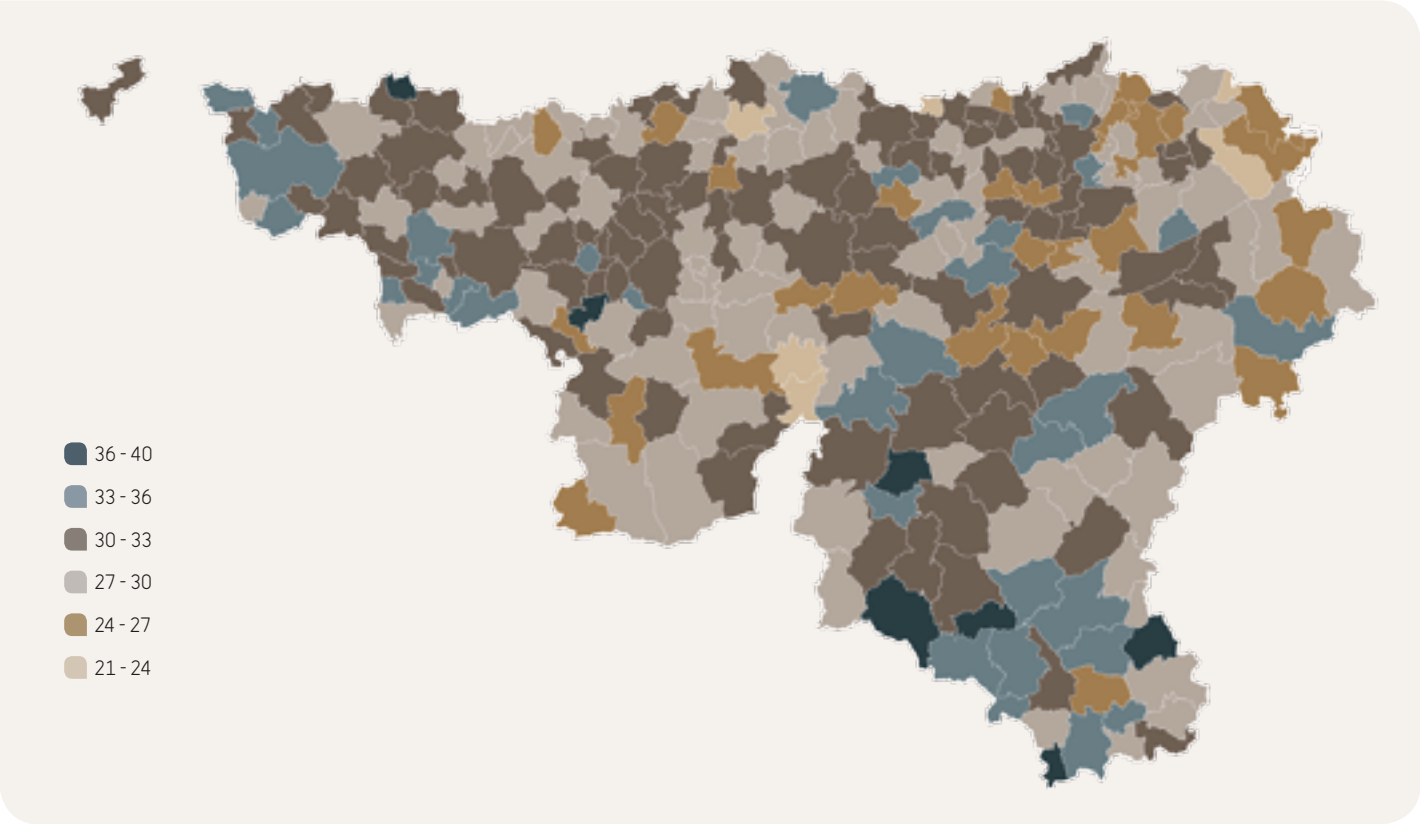
Avec l'âge, **le facteur de dépendance** augmente et la nécessité de disposer de locaux et d'infrastructures adaptés et de bénéficier d'aides complémentaires à domicile. Par ailleurs, une partie de cette catégorie de population se retrouve en difficultés financières (difficulté de prise en charge des besoins énergétiques, de nutrition…). Cette évolution du nombre de personnes âgées impliquera que les services déjà existants devront non seulement être maintenus mais également renforcés et vont constituer une charge non négligeable en matière d'aide sociale et de mise en place d'infrastructures adaptées.

Cela nécessitera un investissement dans les domaines suivants :

- secteur de l'hébergement (Maisons de repos/Maisons de repos et de soins) ;
- maintien à domicile (aides aux familles, repas à domicile, soins à domicile, soutien à la vie journalière) ;
- nouvelles formules d'accueil alternatives (résidences-services, centres de jour, soutien aux aidants proches…).

Le défi des CPAS sera donc de répondre à l'évolution démographique attendue tout en intégrant un contexte institutionnel changeant (transfert de compétences, notamment en matière de maisons de repos). **Sur le plan financier**, cela se traduit par des charges accrues en infrastructures, en personnel et en fonctionnement.

Carte 1 **Intensité du vieillissement par commune (en %) – 2012**



La *carte 1* permet de visualiser, sur une carte établie à l'échelle communale, **le coefficient d'intensité du vieillissement**. L'intensité du vieillissement représente, au sein des personnes de 65 ans et plus, le pourcentage des personnes de 80 ans et plus, c'est-à-dire la population âgée potentiellement en perte d'autonomie.

La mission de préservation du respect de la dignité humaine attribuée au CPAS dans un contexte difficile de crise financière et économique

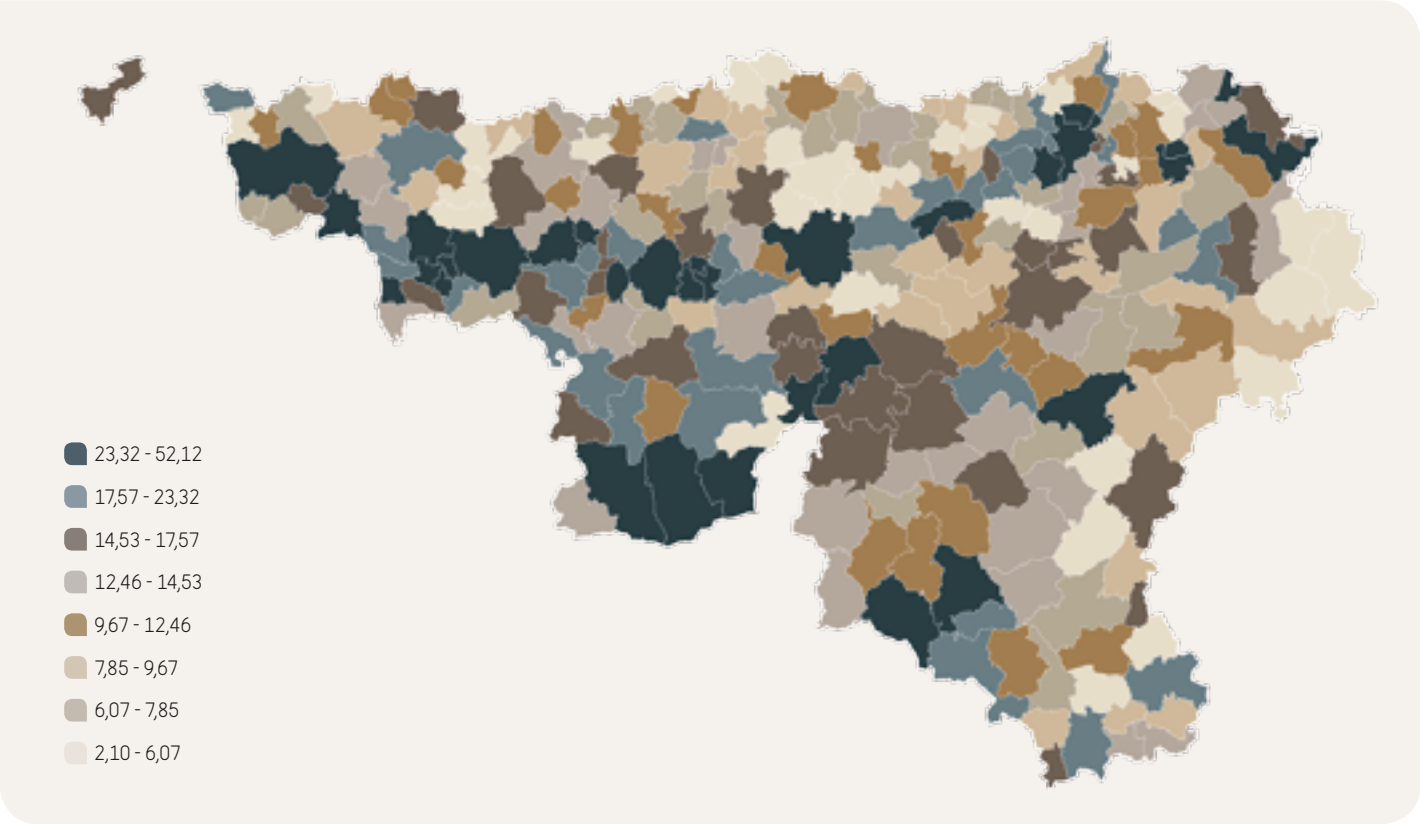
Par rapport aux moyens financiers dont disposent les ménages, le seuil de pauvreté peut s'établir à 60 % de la médiane du revenu disponible, à l'échelle individuelle. Cependant, la pauvreté est avant tout un état multidimensionnel d'exclusions sociales où l'individu ne parvient pas à accéder à un ensemble de domaines nécessaires de l'existence. L'étude réalisée par la Direction générale Statistique du SPF Économie[1] indique que le risque de pauvreté monétaire s'élève à 15 % des ménages en 2011. Par ailleurs, 6 % de la population souffre de privation matérielle grave et 14 % des personnes de moins de 60 ans vivent dans un ménage à faible intensité de travail. Les personnes confrontées à l'un de ces trois risques (pauvreté monétaire, privation matérielle grave ou faible intensité de travail) sont considérées comme à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pour ce qui forme le nouvel indicateur européen de la pauvreté dans le cadre de la stratégie Europe-2020[2].

C'est dans ce contexte que le CPAS évolue pour offrir les services sociaux qui veillent au bien-être de chaque citoyen. L'aide apportée par le Centre peut prendre plusieurs formes : financière notamment au travers du Revenu d'intégration (RI) mais aussi matérielle, médicale, etc. Le CPAS dispose à cet effet de trois instruments : l'emploi, le revenu d'intégration et le projet individualisé d'intégration sociale, ou une combinaison de ces instruments. Le CPAS examine quelle aide est la plus adaptée en fonction de la situation personnelle ou familiale de la personne concernée.

[1] SPF Économie – « La pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique » - Octobre 2012 – *statbel.fgov.be*.

[2] « Enjeux financiers de la législature communale – 2013-2018 » - Fiche 4 – Le développement durable – Tableau 2, page 28.

Carte 2 Nombre de bénéficiaires du Droit à l'Intégration Sociale (DIS) pour 1 000 habitants – 2012



La *carte 2* permet de visualiser par commune en région wallonne le nombre de bénéficiaires du Droit à l'Intégration sociale pour 1 000 habitants.

Le *graphique 1* présente une évolution du nombre de personnes qui ont pu bénéficier du Revenu d'Intégration au cours de l'année concernée. Après une stagnation à l'exercice 2010-2011, le nombre de bénéficiaires continue de progresser en 2012. La progression moyenne annuelle sur la période 2008-2012 est de 4 % en région wallonne alors qu'elle s'établit à 2,8 % au niveau national.

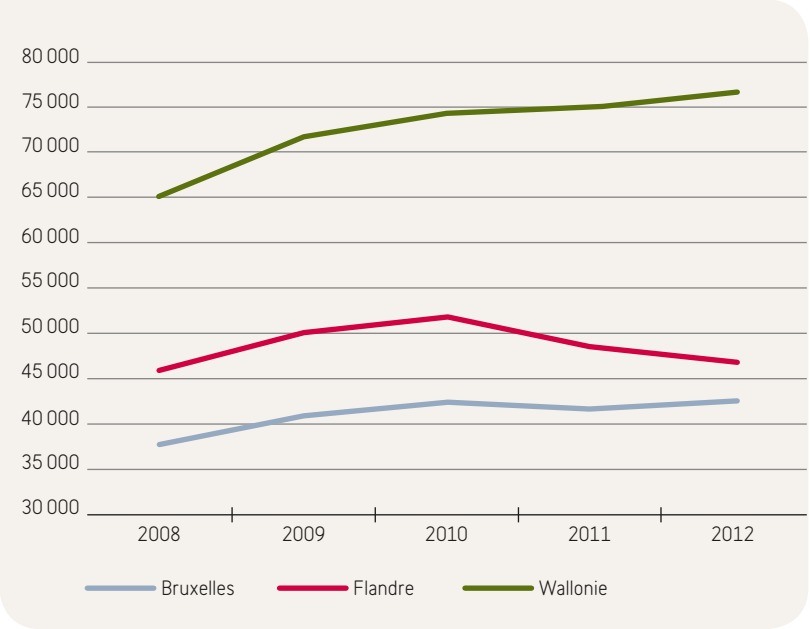
- **le profil socioéconomique de la commune dans laquelle opère le CPAS** qui peut influer tant sur les types de services offerts que sur leur intensité
L'étude *Typologie socioéconomique des communes*[3] réalisée en 2007 et qui a abouti à la constitution de catégories de communes (ou « clusters ») a mis en exergue l'importance de la réalité socioéconomique pour approcher la situation financière des communes. Parmi les critères qui ont un impact sur les types de services, relevons le caractère rural ou urbain de la commune, le degré du tissu industriel de la commune, l'aspect résidentiel, etc.

L'étude est complétée d'une annexe statistique qui fournit un ensemble d'informations complémentaires éclatées par catégorie socioéconomique[4].

[3] L'étude *Typologie socioéconomique des communes* de 2007 est disponible sur *www.belfius.be* (rubrique Public&Social/Notre expertise/Nos études/themes) et sur PubliLink, l'intranet des pouvoirs locaux.

[4] Annexe statistique disponible sur le site *www.belfius.be/nosetudes*, Finances locales – CPAS et zones de police.

Graphique 1 Évolution du nombre de bénéficiaires du Droit à l'intégration sociale (DIS) – 2008-2012



2. Dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires de l'exercice propre auxquelles les CPAS vont devoir faire face s'élèvent en euro par habitant à EUR 562 au budget 2013 *(tableau 1)*. Le niveau de dépenses peut toutefois être fortement influencé en fonction du profil de la commune classée par catégorie socioéconomique. C'est ainsi que les CPAS des communes de la catégorie « communes résidentielles » affichent un niveau moyen relativement faible de dépenses à EUR 321 par habitant, tandis que les CPAS des grandes villes présentent un montant moyen en dépenses de EUR 770 par habitant.

Structure des dépenses

Les principaux postes de dépenses ordinaires en euro par habitant sur la base de la ventilation économique donne un aperçu des évolutions de ce budget au cours des deux derniers exercices. Le montant des dépenses à l'exercice propre est en croissance de 4,3 % par rapport à l'exercice précédent. Si les budgets 2013 constituent une vue prévisionnelle de l'exercice, il est intéressant de les comparer aux dépenses réellement engagées ; ces dernières se retrouvant dans les comptes. Les CPAS ont inscrit un montant de EUR 513 par habitant au total des dépenses ordinaires sur la base de l'échantillon disponible des comptes 2012. À échantillon constant, ces montants sont en progression de 6,3 % par rapport au total des dépenses de l'exercice précédent, soit 2 % de plus que celles prévues initialement dans les budgets.

La progression plus soutenue constatée dans les comptes est principalement imputable aux dépenses de transferts (taux de croissance de +9,5 % au lieu de +3,9 % initialement prévu). C'est à ce niveau que sont répercutées les dépenses d'aide sociale faisant l'objet d'une intervention de l'Autorité supérieure. Citons en particulier la hausse des interventions en matière de Revenu d'intégration alimentée par les effets de la crise qui s'avèrent plus importants en réalité que ce qui avait été prévu au moment de l'élaboration des budgets.

Les dépenses de personnel représentent 46,6 % du total des dépenses à l'exercice propre *(graphique 3)*. Elles constituent la première source de dépenses au budget 2013. Avec 21,5 % du total des dépenses, les transferts du CPAS relatifs au Revenu d'intégration constituent la deuxième source d'intervention au total et la première au sein des transferts.

Échantillons

Avec le concours de la Fédération des CPAS de Wallonie, les données financières des budgets 2013 ont été collectées au travers des états financiers au format électronique « Synthèse des Informations Comptables » en abrégé « SIC » qui sont générés par le logiciel eComptes[1]. Ceux-ci permettent d'étudier plus en détail des éléments de recettes et de dépenses sur la base des données disponibles. Pas moins de 161 CPAS sur 253[2] ont transmis les états comptables des budgets et comptes. Ils représentent 76 % de la population wallonne. Étant donné la diversité des caractéristiques des CPAS notamment en termes de services proposés, il n'est cependant pas possible de réaliser une extrapolation des données manquantes.

[1] Le fichier SIC est une version électronique du budget, du compte et du bilan « papier » issu du logiciel « eComptes » développé par la région wallonne.
[2] Hors CPAS de la communauté germanophone qui n'utilisent pas le logiciel eComptes.

Les analyses ci-dessous portent donc uniquement sur l'échantillon obtenu qui, vu le taux de représentativité élevé, nous permet toutefois de dégager les principales lignes de force quant à l'évolution des finances des CPAS. Étant donné la diversité des situations individuelles de chaque CPAS, il convient cependant d'être prudent dans l'interprétation des résultats au niveau local.

Au sein de l'échantillon, une soixantaine de CPAS disposent d'au moins une Maison de repos (MR) ou d'une Maison de repos et de soins (MRS). Les montants de cette activité (fonction 8341) tant en recettes qu'en dépenses sont intégrés dans l'analyse ci-dessous. Un paragraphe est consacré à l'analyse des MR/MRS (cf. *infra*). Par ailleurs, l'annexe statistique reprend les principaux tableaux présentés en retirant les recettes et dépenses des MR/MRS.

Évolution des charges nettes et taux de couverture des CPAS wallons par fonction (Budgets 2012-2013)

Les **charges nettes** par grande fonction budgétaire sont obtenues en prenant le total des dépenses de chaque fonction et en déduisant le total des recettes perçues pour cette même fonction. Les priorités budgétaires peuvent varier entre les CPAS en fonction de la taille de la commune, du caractère rural ou urbain, de l'importance des services offerts ou externalisés.

Par ailleurs, chaque CPAS peut être différent tant dans son offre de services que dans l'organisation de celle-ci. Il peut s'agir de services dont la gestion est propre au CPAS ou confiée à des partenaires au travers d'une convention. Le CPAS peut également s'associer à d'autres centres ou d'autres entités publiques pour former une association de droit public, dite association « Chapitre XII » de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'action sociale. Cette diversité de fonctionnement du CPAS a nécessairement une incidence sur la répartition et l'importance des rubriques financières.

Graphique 2 Taille de l'échantillon analysé par catégorie de communes (en % de la population) – Budget 2013 et compte 2012

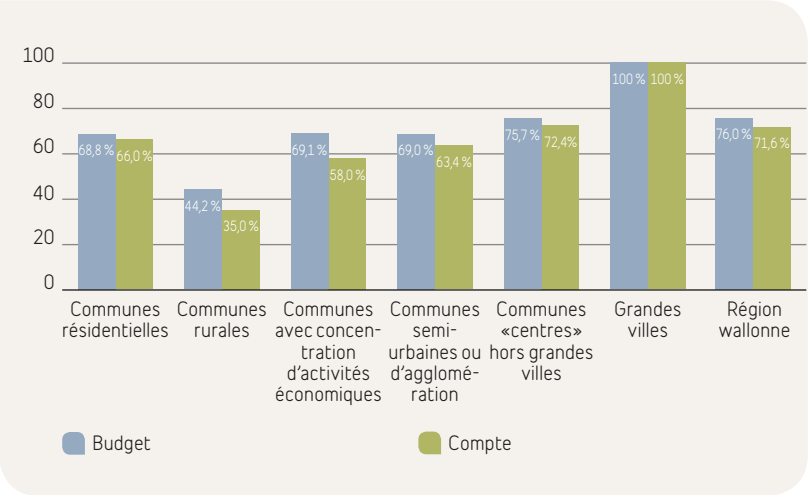
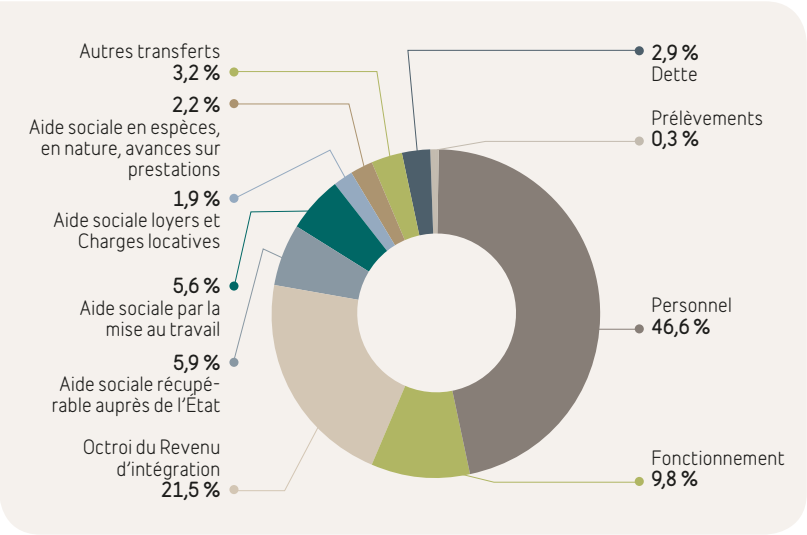


Tableau 1 Structure et évolution des dépenses ordinaires – Budgets 2013 et comptes 2012

	Comptes		Budgets	
	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance
	2012	2011-2012	2013	2012-2013
Personnel	**235**	**4,5 %**	**262**	**4,9 %**
Fonctionnement	**46**	**5,0 %**	**55**	**4,9 %**
Transferts	**211**	**9,5 %**	**227**	**3,9 %**
Octroi du Revenu d'intégration	113	6,3 %	121	5,8 %
Aide sociale récupérable auprès de l'État	30	6,2 %	33	2,5 %
Aide sociale par la mise au travail	27	7,3 %	31	4,8 %
Aide sociale loyers et charges locatives (eau, gaz, électricité, chauffage)	8	4,4 %	11	3,8 %
Aide sociale en espèces, en nature, avances sur prestations	10	4,7 %	13	5,3 %
Aide sociale remboursement frais hébergement, transport, frais médicaux	5	2,7 %	7	1,3 %
Contribution de l'aide sociale aux frais de fonctionnement et charges spécifiques	3	-32,8 %	4	-20,6 %
Cotisations associations…	2	6,5 %	2	-28,5 %
Autres transferts	13	185,2 %	5	7,4 %
Dette	**12**	**16,1 %**	**16**	**9,3 %**
Prélèvements fonctionnels	**9**	**-17,8 %**	**2**	**-45,3 %**
Dépenses ordinaires totales (exercice propre)	**513**	**6,3 %**	**562**	**4,3 %**

Graphique 3 Structure des dépenses ordinaires – Exercice propre – Budget 2013



Les recettes ordinaires reprises au *graphique 4* sous la rubrique « Administration générale » comprennent la dotation communale, le fonds spécial de l'aide sociale et des subsides d'intervention de l'Autorité supérieure, c'est-à-dire les sources de financement à caractère général. La charge nette prépondérante est concentrée sur l'activité d'assistance sociale[5] qui est compensée par les ressources nettes générales.

Le **taux de couverture** est le ratio qui exprime en pourcentage le montant en recettes de la fonction divisé par le montant en dépenses relatif à cette même fonction *(graphique 5)*. Le taux de couverture de l'assistance sociale (hors sous-fonction MR/MRS) est le plus faible parmi l'ensemble des fonctions, alors que l'assistance sociale est de loin la fonction la plus élevée en montant. Une des principales composantes de cette fonction est le Revenu d'intégration qui n'est remboursé qu'en partie par l'Autorité supérieure sur la base de plusieurs critères. La base de remboursement est de 50 %[6]. Elle peut être augmentée en fonction par exemple d'un nombre élevé d'ayants droit de la commune, du statut de l'ayant droit, en liaison avec un projet individualisé d'intégration sociale… Certains critères vont être rencontrés plus facilement dans les villes par rapport aux petites communes. C'est le cas notamment du critère sur le nombre d'ayants droit. La disparité entre les CPAS classés par catégorie socioéconomique des communes peut être élevée. Dans les CPAS des communes résidentielles, le taux de couverture est de 61 % contre 72 % dans les grandes villes, sachant que ces dernières ont un nombre de bénéficiaires beaucoup plus élevé.

Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à EUR 262 par habitant au budget 2013 et comprennent les salaires du personnel du CPAS, les cotisations patronales, les allocations sociales, les frais de déplacement et les autres avantages pécuniaires ainsi que les charges de pensions *(graphique 6)*. Les traitements du personnel occupé par le CPAS en article 60 se retrouvent en dépenses de transferts sous la rubrique Réinsertion socioprofessionnelle.

Selon les prévisions du Bureau du plan, l'indice pivot pour les allocations sociales et les salaires dans le secteur public qui s'élève à 122,01 (novembre 2012) devrait être dépassé en juin 2014. Par conséquent, elles devraient augmenter de 2 %, respectivement en juillet 2014 et en août 2014.

[5] L'assistance sociale regroupe l'aide sociale, l'aide aux personnes âgées en ce compris les dépenses MR/MRS, les aides à l'enfance, les initiatives locales d'accueil, etc.

[6] Article 32, loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Plusieurs facteurs peuvent influencer la progression des dépenses de personnel tant aux budgets 2012-2013 (+ 4,9 %) qu'aux comptes 2011-2012 (+4,5 %). Relevons :

- la réforme des pensions du personnel statutaire qui prévoit notamment les premières hausses progressives des taux de cotisation dès 2012 pour tous les régimes de pension des administrations locales (loi du 24 octobre 2011)[7] ;
- une adaptation du mode d'organisation de certains services offerts (en service propre, par convention ou via une association dite « chapitre XII »), ce qui peut avoir un impact sur les dépenses de personnel repris directement dans la comptabilité du CPAS ou pris en charge par une autre structure.

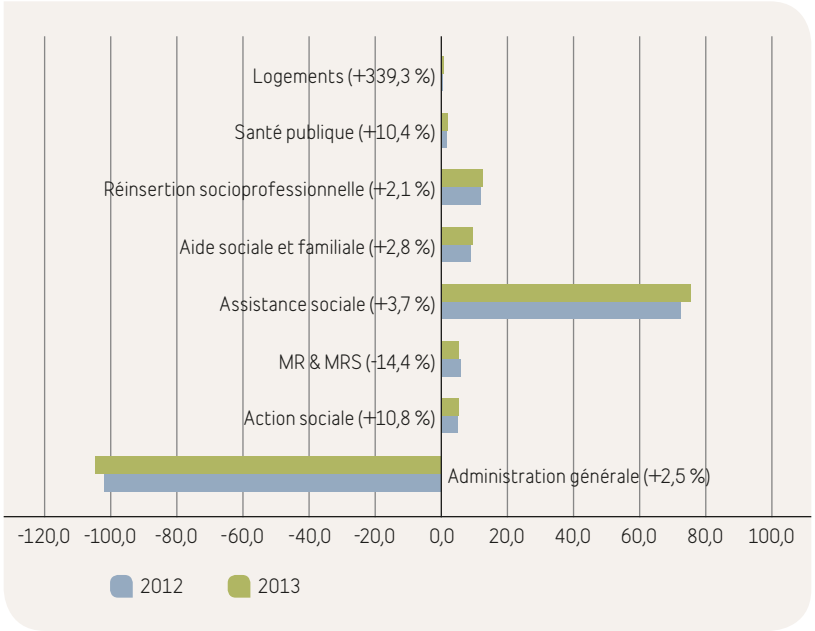
Les charges des traitements du personnel s'élève à 71,7 % *(graphique 6)*. Les cotisations patronales à l'ONSSAPL atteignent 14,8 % tandis que les charges de pension du personnel statutaire s'élève à 3,9 % mais sont en augmentation par rapport au budget de l'année précédente. L'impact de la hausse de la cotisation de base sur l'ensemble des dépenses de personnel est moins prononcé qu'au niveau des communes étant donné que le personnel statutaire des CPAS wallons ne représente que 18 % du nombre total d'équivalents temps plein. Il est toutefois vraisemblable que la cotisation de responsabilisation (imputée en principe au niveau des dépenses relatives aux exercices antérieurs en vertu des recommandations de la circulaire budgétaire) soit par contre la source de davantage de difficultés financières pour certains CPAS.

Les dépenses de fonctionnement

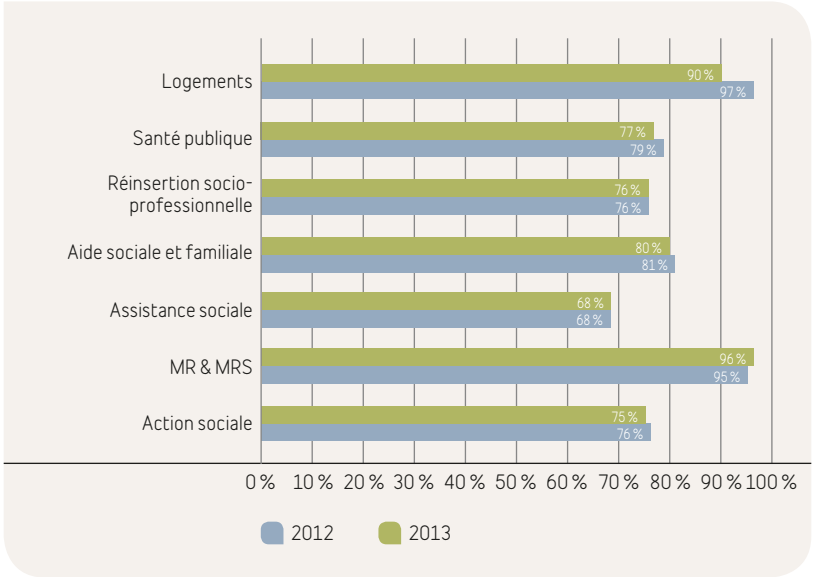
Les dépenses de fonctionnement englobent, pour leur part, les dépenses telles que les frais administratifs, frais de chauffage, l'entretien des bâtiments, l'informatique, les fournitures diverses, etc. Elles s'élèvent à EUR 55 par habitant au budget 2013 et sont en progression de 4,9 %. On observe une augmentation similaire au compte 2012 par rapport au compte de l'exercice précédent.

Parmi les principales composantes des frais de fonctionnement *(graphique 7)*, retenons la part la plus importante occupée par le poste Achats pour consommation directe et revente directe (18,3 %). Celui-ci est en nette progression au budget 2013 par rapport à l'exercice précédent et est à mettre en liaison avec les services mis en œuvre par les CPAS notamment dans le domaine des interventions en matière de repas. L'énergie représente pas moins de 12,5 % du total des frais de fonctionnement.

Graphique 4 Évolution des charges nettes par groupe d'activité (en EUR par habitant) – Budgets 2012 et 2013

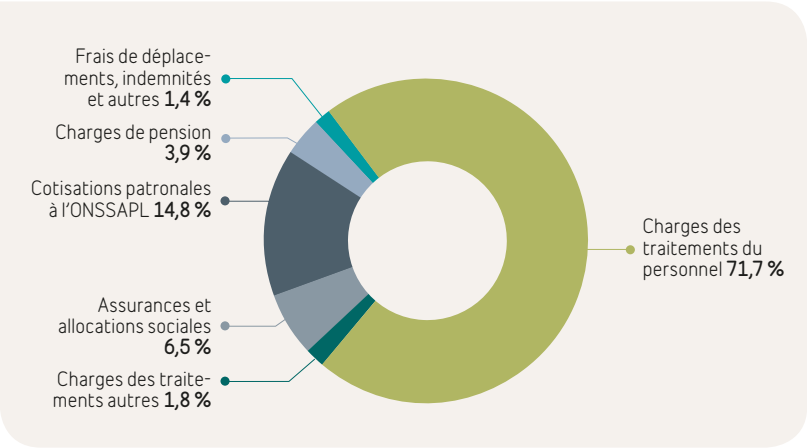


Graphique 5 Évolution des taux de couverture par groupe d'activité (recettes en % des dépenses) – Budgets 2012 et 2013

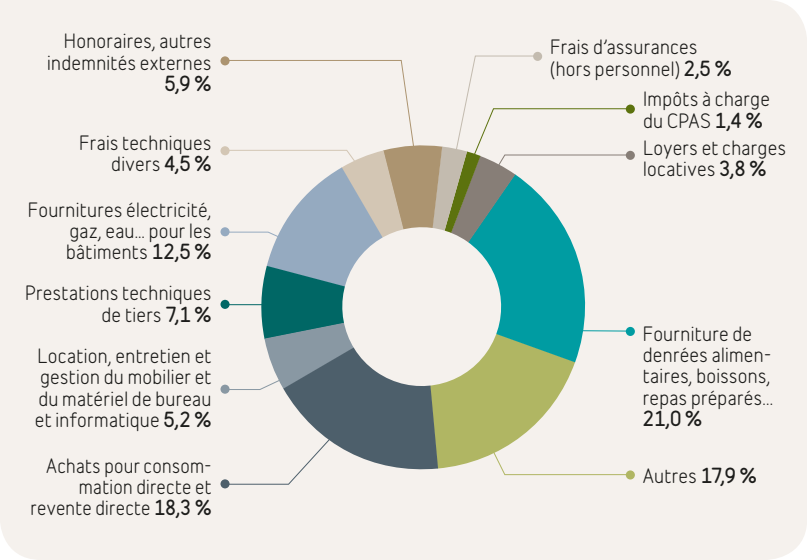


[7] Pour plus de détails, voir la fiche n° 9 « Les charges de pension des fonctionnaires locaux » du dossier *Enjeux financiers de la nouvelle législature communale (2013-2018)*.

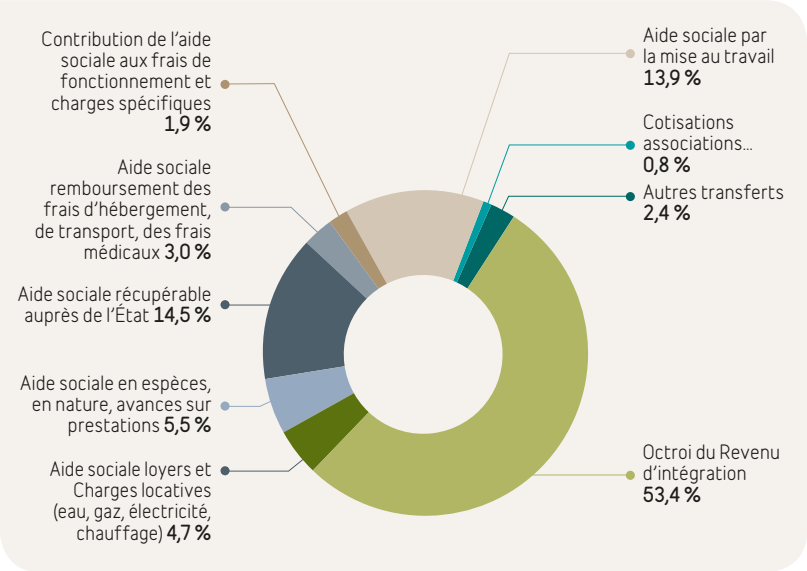
Graphique 6 Ventilation des dépenses de personnel – Budget 2013



Graphique 7 Principales composantes des frais de fonctionnement – Budget 2013



Graphique 8 Ventilation des dépenses de transferts – Budget 2013



Les dépenses de transferts

Les dépenses de transferts désignent principalement des aides que le CPAS accorde aux personnes en difficulté sous forme financière ou en nature ainsi que les actions en matière de réinsertion socioprofessionnelle. Elle constitue le deuxième poste de dépenses des CPAS au budget 2013. Plus de la moitié des transferts comprend les interventions du CPAS sous forme de Revenu d'intégration *(graphique 8)*. Cette intervention est en augmentation constante et est à mettre en liaison avec la crise financière et économique qui influe sur l'évolution du nombre de bénéficiaires. La part consacrée à l'aide sociale par la mise au travail constitue le troisième poste le plus important des dépenses de transferts. Ces dépenses sont en nette évolution tant aux derniers budgets qu'aux derniers comptes et traduisent l'importance accordée par les CPAS à l'activation des bénéficiaires de revenus.

Les charges financières

Les charges financières au budget 2013 s'élève à EUR 16 par habitant au budget 2013 et sont constituées principalement des charges d'intérêts et des remboursements des emprunts *(graphique 9)*. Elles représentent 2,9 % du total des dépenses ordinaires des CPAS de l'échantillon.

3. Recettes ordinaires

En regard des dépenses prévues, les CPAS doivent disposer de sources de financement suffisantes afin de préserver les équilibres budgétaires. Sur la base de notre échantillon, les 161 CPAS wallons disposent de EUR 556 de recettes par habitant à l'exercice propre du budget 2013. À l'instar des dépenses, des disparités apparaissent toutefois en fonction du contexte socioéconomique propre à chaque CPAS.

Structure des recettes

Les principaux postes de recettes ordinaires en euro par habitant sur la base de la ventilation économique donnent un aperçu des évolutions constatées dans les budgets au cours des deux derniers exercices 2012-2013 ainsi que dans les comptes pour les exercices 2011-2012, fonction MR/MRS incluse *(tableau 2)*.

Les recettes de transferts constituent la principale source de financement des CPAS wallons avec EUR 466 par habitant. Leur importance varie cependant selon le contexte socioéconomique des CPAS C'est ainsi que les CPAS des communes résidentielles disposent d'un montant de EUR 317 par habitant tandis que les CPAS des grandes villes affichent un montant de EUR 762 par habitant.

Les transferts procurent 85,2 % des recettes totales au budget 2013 des CPAS de l'échantillon *(graphique 10)*. Les transferts au sens strict, c'est-à-dire sans l'intervention communale, se situent cependant à 63 %, car l'intervention communale est précisément déterminée pour équilibrer le budget. Cette dernière représente à elle seule 22,5 % des recettes ordinaires à l'exercice propre au budget 2013. Elle atteint même 27,6 % au compte 2012, soit plus d'un quart des recettes du CPAS.

L'intervention communale s'élève à EUR 125 par habitant au budget 2013 des CPAS. Un examen par catégorie socioéconomique révèle qu'elle se situe à EUR 97 par habitant pour les CPAS des communes rurales tandis qu'elle atteint EUR 148 par habitant dans les CPAS des grandes villes.

La dotation communale

Un examen de l'évolution de la dotation communale aux CPAS à partir des budgets communaux sur la période 2000-2013 apporte un éclairage complémentaire sur la contribution de la commune dans les sources de financement des CPAS *(graphique 11)*. On distingue clairement deux périodes (avant et après la crise économique et financière). Entre 2000 et 2008, la dotation communale exprimée en EUR par habitant ne progresse que très modérément. Elle diminue même en pourcentage des dépenses communales totales (de 9,3 % à 8,5 %). Depuis 2009, par contre, la dotation communale progresse de manière soutenue tant en EUR par habitant (+4,2 % en moyenne par an) qu'en pourcentage des dépenses communales (de 8,8 % à 9,1 %).

Graphique 9 Principales composantes des charges financières – Budget 2013

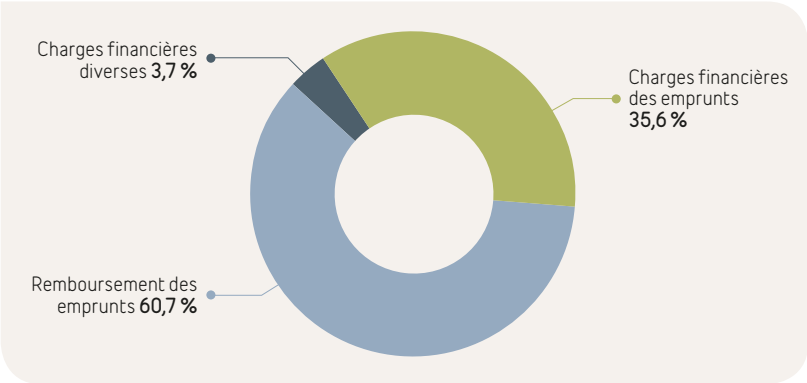
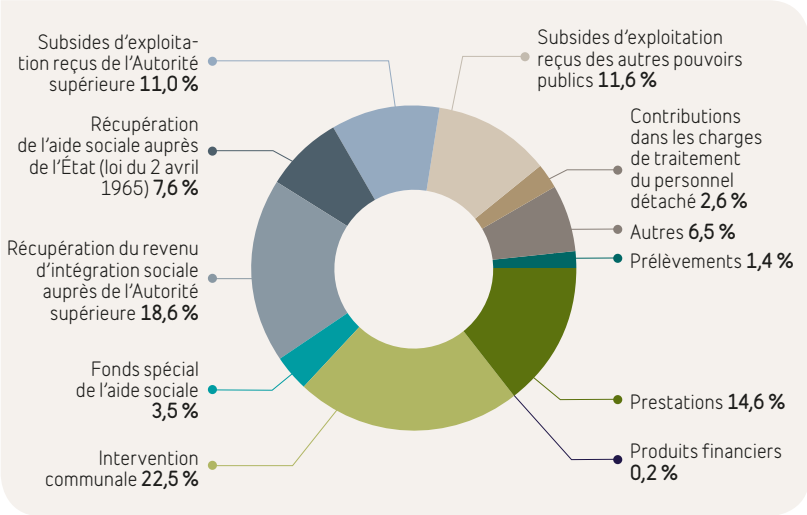


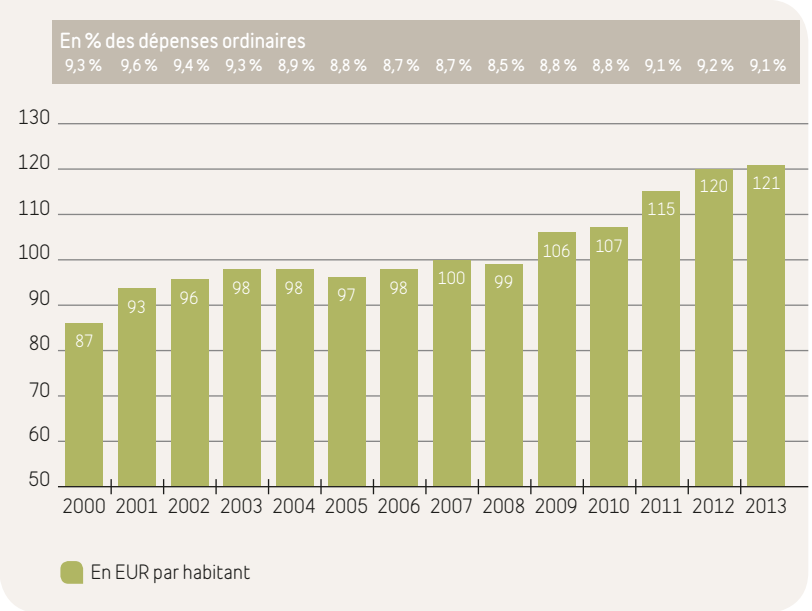
Tableau 2 Structure et évolution des recettes ordinaires – Budget 2013 et compte 2012

	Comptes		Budgets	
	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance
	2012	2011-2012	2013	2012-2013
Prestations	**72**	**2,9 %**	**81**	**2,9 %**
Transferts	**416**	**4,6 %**	**466**	**5,0 %**
Intervention communale	115	4,8 %	125	4,5 %
Fonds spécial de l'aide sociale	17	4,5 %	18	2,4 %
Récupération du revenu d'intégration sociale auprès de l'Autorité supérieure	94	7,1 %	104	6,1 %
Récupération de l'aide sociale auprès de l'État (loi du 2 avril 1965)	39	8,6 %	42	1,7 %
Subsides d'exploitation reçus de l'Autorité supérieure	54	0,4 %	61	4,4 %
Subsides d'exploitation reçus des autres pouvoirs publics	57	6,1 %	65	6,8 %
Contributions dans les charges de traitement du personnel détaché	13	7,3 %	14	6,9 %
Autres	27	-5,3 %	37	5,6 %
Produits financiers	**1**	**12,7 %**	**1**	**-5,6 %**
Prélèvements	**14**	**115,5 %**	**8**	**-19,6 %**
Total des recettes ordinaires exercice propre	**504**	**5,9 %**	**556**	**4,2 %**

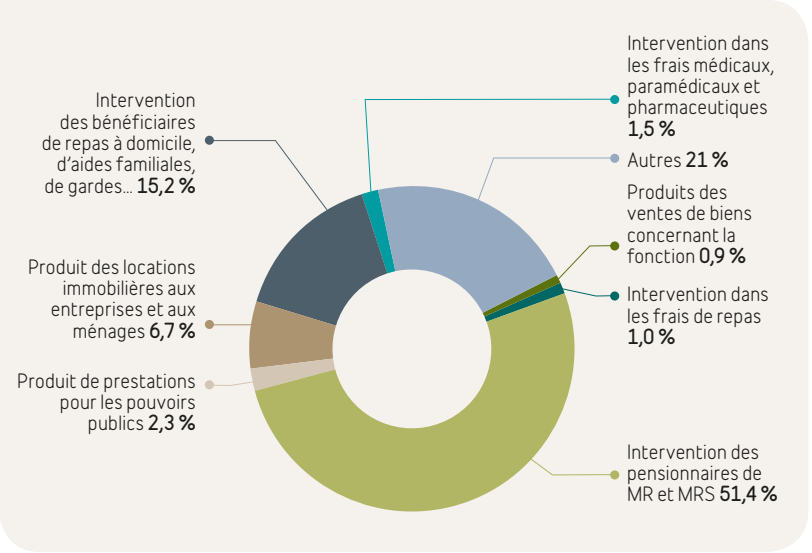
Graphique 10 Structure des recettes ordinaires – Budget 2013



Graphique 11 Évolution de l'intervention communale au CPAS – Budgets communaux wallons 2000-2013



Graphique 12 Principales composantes des recettes de prestations – Budget 2013



Les recettes de transferts

Au sein des recettes de transferts, les montants enregistrés en récupération du revenu d'intégration auprès de l'Autorité supérieure constituent en importance le deuxième poste des recettes de transferts avec EUR 104 par habitant au budget 2013. Le taux de couverture du revenu d'intégration[8], c'est-à-dire le montant récupéré par rapport au montant dépensé, est en moyenne de 69 % avec cependant de profondes disparités selon les CPAS. Les CPAS des communes résidentielles présentent un taux de couverture de 58 % en moyenne tandis que les CPAS des grandes villes affichent un taux de 75 %. Étant donné le poids prépondérant de ces derniers sur les montants en valeur absolue, ils influencent plus fortement la moyenne régionale. Les taux de couverture des CPAS des autres catégories de communes se situent entre ces deux valeurs extrêmes. La progression constante des bénéficiaires du Revenu d'intégration, d'une part, et la récupération partielle des montants dépensés, d'autre part, influencent de manière déterminante la situation financière déficitaire des CPAS.

Les recettes de prestations

Les recettes de prestations intègrent les revenus provenant des services fournis par le CPAS ainsi que la gestion de biens propres. Elles représentent en moyenne EUR 81 par habitant et 14,6 % du total des recettes au budget 2013.

Elles se composent essentiellement de quotes-parts récupérables auprès des bénéficiaires ou des ayants droit des services octroyés. Plus de la moitié des recettes de prestations sont obtenues sous forme de quotes-parts des pensionnaires des MR/MRS *(graphique 12)*. Les interventions relatives aux aides familiales, repas, etc. représentent 15,2 % des recettes de prestations. À noter que le produit des locations d'immeubles représente 6,7 % de l'ensemble de ces recettes.

Les Maisons de repos, Maisons de repos et de soins

Parmi les CPAS de l'échantillon, un peu plus de soixante CPAS disposent d'au moins une maison de repos (MR) ou d'une maison de repos et de soins (MRS). Les dépenses de la fonction MR/MRS atteignent EUR 119 par habitant pour l'ensemble des CPAS disposant d'au moins une MR/MRS *(tableau 3)*, soit 21,2 % du total des dépenses ordinaires à l'exercice propre des CPAS. Cette activité est faiblement déficitaire tant au budget 2013 (EUR 5 par habitant) qu'au compte 2012 (EUR 4 par habitant).

[8] Le taux de couverture est obtenu en divisant les montants repris à l'article (831-46701) en recettes par les montants repris à l'article (831-33301) en dépenses.

4. Investissements

Les bilans des CPAS nous renseignent sur leur situation patrimoniale de fin d'exercice. L'actif regroupe l'ensemble des avoirs et des droits du CPAS, alors que le passif répertorie les ressources mises à sa disposition (fonds propres et dettes). L'évolution de la situation patrimoniale est appréhendée au travers de l'analyse détaillée de deux dimensions financières importantes, à savoir les investissements et les dettes. Le lien entre ces deux volets financiers est induit par le fait que les investissements sont principalement financés par l'emprunt, et déterminent ce faisant en grande partie l'évolution des dettes. La comptabilité budgétaire fournit des informations sur les flux (nouveaux plans d'investissement et emprunts), mais ne reprend aucun renseignement quant à la valeur comptable de l'encours de la dette et du patrimoine.

Patrimoine des CPAS : bilan et actifs immobilisés

Le total de l'actif des CPAS s'élève à EUR 528 par habitant à l'exercice 2012. Les actifs immobilisés occupent une place prépondérante avec 77,7 % du total de l'actif. Au sein des actifs immobilisés, les immobilisations corporelles constituent 83,7 % de l'ensemble des immobilisés.

Le poste des constructions et terrains est le plus important avec 79,8 % du total des actifs immobilisés et EUR 354 par habitant *(graphique 13)*. Les promesses de subsides d'investissement des organismes publics représentent la part la plus conséquente des immobilisations financières.

Au passif, les dettes des CPAS au bilan 2012 s'élèvent à EUR 153. Comparé au compte 2012 des CPAS, l'encours de la dette représente 28,6 % du total des recettes à l'exercice propre.

Effort d'investissement et financement

Les investissements prévus au budget 2013 s'élèvent à EUR 83 par habitant, soit 14,9 % du total des recettes ordinaires de l'exercice propre des CPAS. L'effort prévisionnel d'investissement est en diminution nette sur les trois dernières années.

Les prévisions d'investissement figurant aux budgets ne se retrouvent pas intégralement dans les engagements ainsi que dans les imputations figurant dans les comptes *(graphique 14)*. En effet, de nombreux projets d'investissement font l'objet d'une inscription budgétaire mais ne sont pas réalisés au cours de l'exercice prévu et sont le plus souvent répartis sur plusieurs exercices ou reportés, voire abandonnés (à la suite de divers événements

Tableau 3a Évolution des dépenses courantes de la fonction MR/MRS à l'exercice propre – Budget 2013 et compte 2012

	Comptes (*)		Budgets (**)	
	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance
DÉPENSES	2012	2011-2012	2013	2012-2013
Personnel	86	4,3 %	85	4,6 %
Fonctionnement	19	4,4 %	19	3,6 %
Transferts	1	8,3 %	1	-0,2 %
Facturation interne	4	6,6 %	5	1,4 %
Prélèvements	0	-94,3 %	0	-
Charges financières	7	13,1 %	9	8,9 %
Total des dépenses ordinaires – exercice propre	**118**	**4,9 %**	**119**	**4,6 %**

(*) Sur un échantillon de 64 CPAS avec MR/MRS.
(**) Sur un échantillon de 62 CPAS avec MR/MRS.

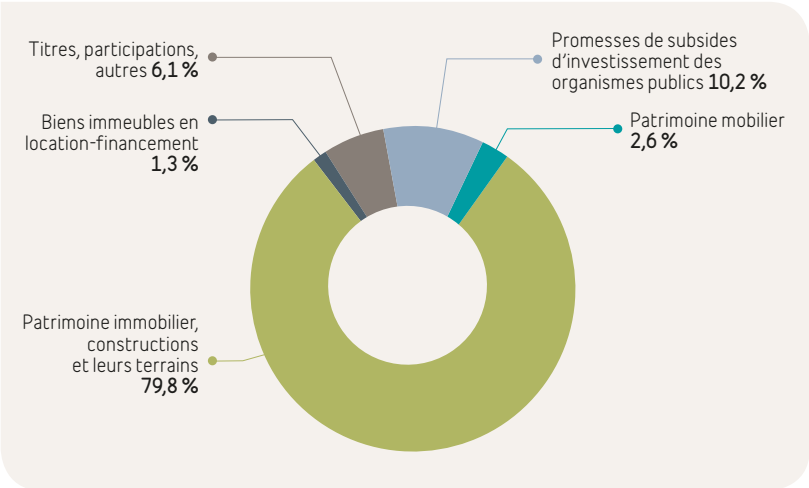
Tableau 3b Évolution des recettes courantes de la fonction MR/MRS à l'exercice propre – Budget 2013 et compte 2012

	Comptes (*)		Budgets (**)	
	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance
RECETTES	2012	2011-2012	2013	2012-2013
Prestations	44	2,4 %	45	4,4 %
Transferts	67	5,8 %	67	6,9 %
Produits financiers	0	35,6 %	0	50,8 %
Facturation interne	3	-1,8 %	3	-3,6 %
Prélèvements	0	0,0 %	0	-12,9 %
Total des recettes ordinaires – exercice propre	**114**	**4,3 %**	**114**	**5,6 %**

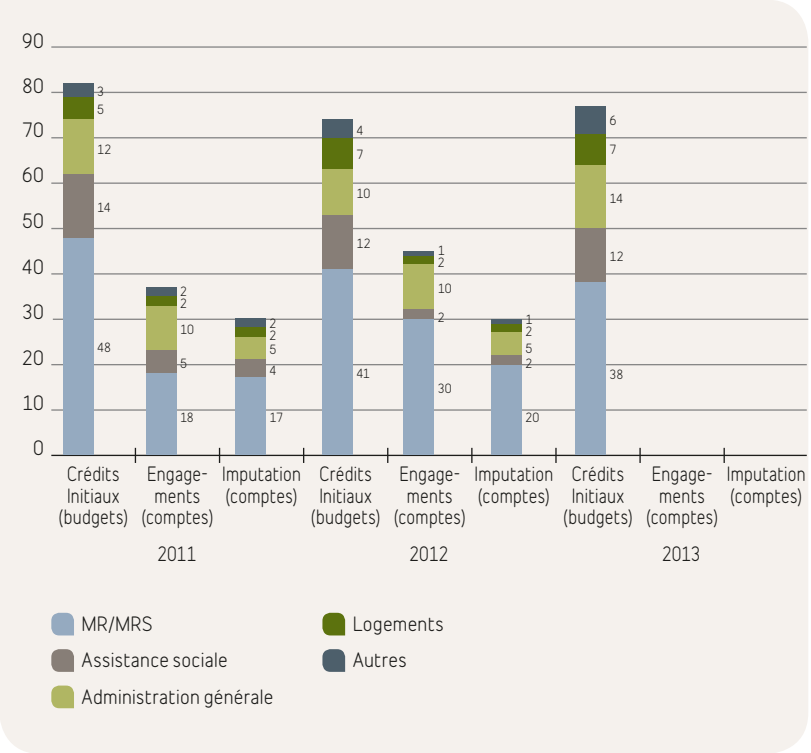
(*) Sur un échantillon de 64 CPAS avec MR/MRS.
(**) Sur un échantillon de 62 CPAS avec MR/MRS.

SOLDE				
Solde du service ordinaire – exercice propre	**-4**	**26,3 %**	**-5**	**-16,0 %**

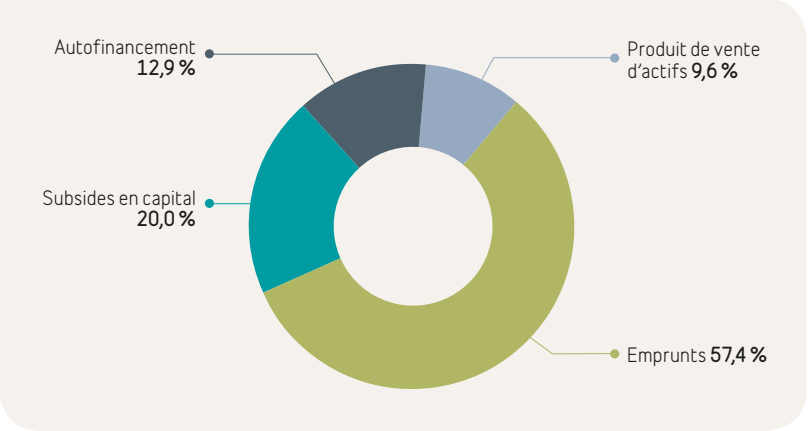
Graphique 13 Composition des actifs immobilisés – Bilan 2012



Graphique 14 Évolution des dépenses d'investissement (en EUR par habitant) – Comptes et budgets 2011-2012-2013



Graphique 15 Structure du financement des investissements – Budget 2013



comme des retards dans la préparation du dossier, l'abandon ou le report de projets, des problèmes liés à la faisabilité financière, etc.).

Sur la base de la ventilation fonctionnelle, les investissements tant aux budgets qu'aux comptes concernent prioritairement les maisons de repos (MR et MRS). Au budget 2013, l'activité MR/MRS représente pas moins de 49,8 % des projets d'investissement, suivie par l'assistance sociale et l'administration générale. À noter la part des investissements consacrés à la fonction Logements qui passe de EUR 5 au budget 2011 à EUR 7 aux budgets 2012 et 2013.

Structure de financement

Les dépenses extraordinaires des CPAS sont principalement financées par de l'emprunt à hauteur de 57,4 %, soit EUR 52 par habitant au budget 2013. Les autres composantes des moyens de financement comprennent les subsides en capital, l'autofinancement ainsi que la vente de patrimoine (en tant que forme de désinvestissement) . Cette structure de financement moyenne varie d'une année à l'autre et diffère par ailleurs sensiblement d'un CPAS à l'autre, en fonction de leurs possibilités de financement.

5. Soldes budgétaires et résultats des comptes

En comptabilité budgétaire, on apprécie généralement la santé financière d'un CPAS en calculant les soldes budgétaires, c'est-à-dire l'écart observé entre les recettes et les dépenses.

La comptabilité des pouvoirs locaux distingue systématiquement les opérations relatives à l'exercice proprement dit et celles ayant trait aux exercices antérieurs.

Cette distinction entraîne le calcul de deux types de soldes :

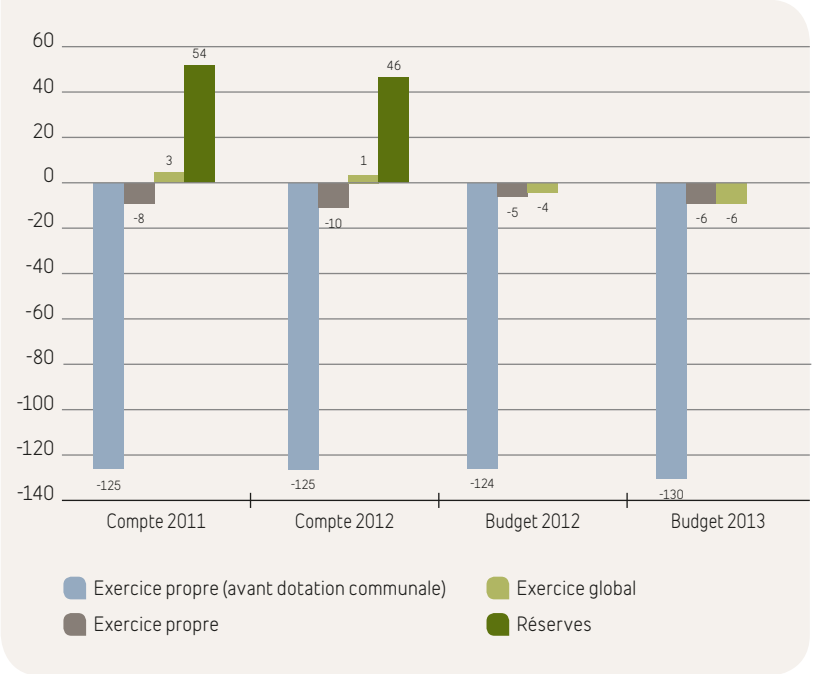
- le **solde de l'exercice propre** qui ne concerne que les recettes et les dépenses de l'exercice considéré. Il intègre toutefois les prélèvements fonctionnels qui sont imputés à l'exercice propre ;
- le **solde global** tient également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs (y compris le boni ou le mali reporté) ainsi que des prélèvements généraux.

Les soldes des comptes budgétaires (définis comme l'écart entre les droits constatés et les engagements) reflètent une réalité financière concrète tandis que les soldes budgétaires sont obtenus sur la base de prévisions des recettes et des dépenses pour un exercice budgétaire donné. Étant donné que les communes ont l'obligation financière[9] de couvrir l'insuffisance des ressources nécessaires à la couverture de l'accomplissement de leurs missions, il convient d'analyser l'évolution du solde budgétaire avant intervention communale *(graphique 16)*.

Ce dernier s'élève dans les **comptes** 2011 et 2012 à EUR 125 par habitant. La légère détérioration du déficit à l'exercice propre (après intervention communale) qui passe de EUR 8 en 2011 à EUR 10 par habitant en 2012 résulte en réalité de la réduction de l'intervention communale à concurrence de EUR 2 par habitant. Quant au solde dégagé à l'exercice global, il est très proche de l'équilibre puisqu'il s'établit à EUR 1 par habitant dans les comptes 2012. Par rapport à 2011, ce solde enregistre une légère détérioration de EUR 2 par habitant. La pression financière qui s'exerce sur les CPAS se reflète par contre davantage au travers du recul plus sensible du niveau des réserves ordinaires (de EUR 54 en 2011 à EUR 46 en 2012).

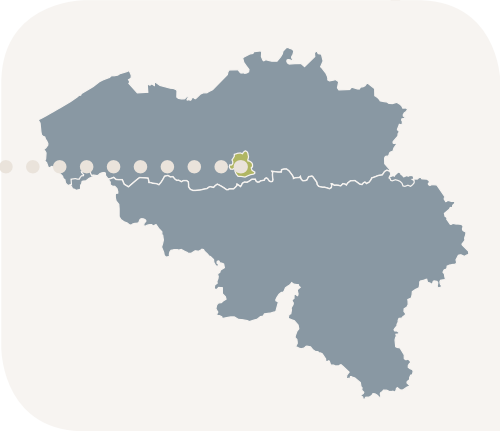
Au niveau des **budgets**, on relèvera que le solde prévu initialement en 2012 (avant intervention communale) est très proche de celui présenté au niveau du compte de ce même exercice. Le déficit dégagé à l'exercice propre est par contre plus important au niveau des comptes (EUR 10 par habitant contre EUR 5 dans les budgets), tout simplement parce que la dotation communale subit une réduction à due concurrence (de EUR 120 par habitant dans les budgets 2012 contre EUR 115 dans les comptes 2012). Selon les budgets 2013, le déficit des CPAS (avant intervention communale) s'accroîtrait de EUR 6 par habitant pour atteindre EUR 130 par habitant.

Graphique 16 **Évolution des soldes ordinaires (en EUR par habitant) – Compte et budget**



[9] En vertu de l'article L 1321-16° du code wallon de la démocratie locale et de l'article 106 de la loi organique des CPAS.

Les finances des CPAS bruxellois



Principales tendances pour les CPAS bruxellois, qui se dégagent globalement selon **les budgets** et les **comptes** :

- Une précarisation grandissante dans un contexte de crise économique et financière qui se manifeste notamment au travers d'une croissance importante du nombre de bénéficiaires du Revenu d'intégration (+12,3 % en moyenne annuelle aux budgets 2007-2012 et 7 % au budget 2013).
- Une part prépondérante dans l'ensemble des dépenses de transferts qui est occupée par le Revenu d'intégration et l'intervention des CPAS en tant que Centre secourant, ces deux postes formant 43,2 % des dépenses au budget 2013.
- La part des dépenses de personnel qui s'élève à 37,9 % avec une croissance significative de 4,4 % au budget 2013, influencée notamment par la réforme des pensions du personnel statutaire.
- Une maîtrise des dépenses de fonctionnement observée au budget 2013 (-1,7 %) par rapport au budget précédent et à la moyenne établie au cours de la dernière mandature (2007-2012).
- Une contribution de la commune qui représente la première source de financement du CPAS, soit 26,4 % du total des recettes d'exploitation à l'exercice propre et en constante augmentation depuis 2005.
- Une progression du montant des investissements inscrits au budget 2013 (EUR 238 par habitant) mais un taux de réalisation effectif nettement plus faible au niveau des comptes (49 % en 2011).
- Un solde général négatif de EUR 4 par habitant à l'exercice propre et détérioré au budget 2013 par rapport à celui de l'exercice précédent malgré la nouvelle progression de l'intervention communale de 2,4 % pour couvrir le déficit d'exploitation du CPAS.

1. Contexte socioéconomique

Les CPAS bruxellois doivent évoluer dans un contexte difficile, conséquence de la crise financière et économique ainsi que des contraintes croissantes d'assainissement qui pèsent sur les finances publiques. Parmi les lignes de force qui ressortent régulièrement des états des lieux ou analyses menées à l'échelle régionale, on mentionnera :

Un essor démographique sans précédent

Après avoir connu une période de déclin jusque dans les années 90, la région bruxelloise connaît ces dernières années un **essor démographique** sans précédent.

Sur la base des projections réalisées par l'IBSA, le cap des 1 200 000 habitants serait atteint dès 2018, soit 200 000 habitants supplémentaires depuis 2007. Cet essor démographique est principalement alimenté par les migrations internationales (environ un tiers des échanges de population intervenant entre la Belgique et l'étranger s'effectue via Bruxelles) et l'accroissement naturel de la population. Par contre, la région connaît depuis des décennies un solde négatif de migrations internes (notamment des familles avec des enfants en bas âge et avec des revenus supérieurs à la moyenne, qui partent). Ce solde négatif dépasse à nouveau les 10 000 personnes par an depuis plusieurs années.

La région bruxelloise absorbe plus d'un tiers (34,7 %) des immigrants venus de l'étranger pour s'installer en Belgique en 2011[1]. Au 1er janvier 2012, la population de nationalité étrangère représente 32,6 % de la population bruxelloise.

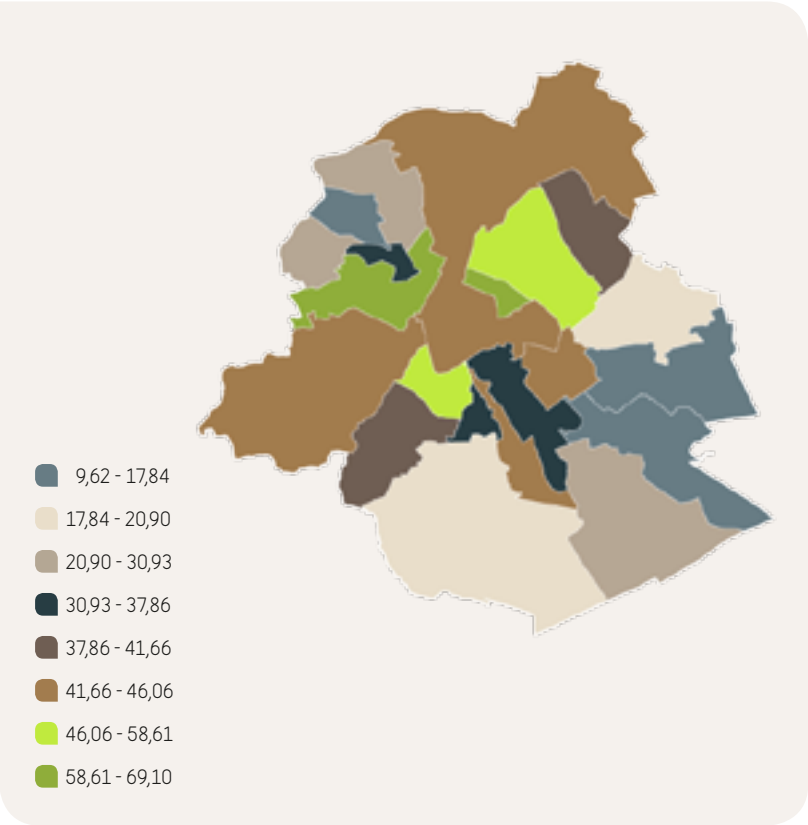
Alors que les régions wallonne et flamande (en particulier) enregistrent les effets du vieillissement de la population (coefficient de vieillissement > 100 %), la région bruxelloise subit un net rajeunissement de sa population. En région bruxelloise, si le coefficient de vieillissement est le plus faible des trois régions, il faut cependant noter que le coefficient d'intensité du vieillissement, c'est-à-dire la part des personnes de plus de 80 ans dans le groupe des personnes de 65 ans et plus, est quant à lui le plus élevé des trois régions (33,1 % en 2012). Ces chiffres moyens cachent cependant des réalités différentes par commune (voir *infra*).

Une précarisation de plus en plus marquée

Sur la base de l'enquête EU-SILC[2] menée dans tous les pays membres de l'UE, le seuil de pauvreté peut s'établir à 60 % de la médiane du revenu disponible, à l'échelle individuelle par rapport aux moyens financiers dont disposent les ménages. Cependant, la pauvreté est avant tout un état multidimensionnel d'exclusions sociales où l'individu ne parvient pas à accéder à un ensemble de domaines nécessaires de l'existence. L'étude réalisée par la Direction générale Statistique du SPF Économie[3] indique que le risque de pauvreté monétaire s'élève à 15 % des ménages en 2011. À côté de cela, 6 % de la population souffre de privation matérielle grave et 14 % des personnes de moins de 60 ans vivent dans un ménage à faible intensité de travail. Les personnes confrontées à un de ces trois risques (pauvreté monétaire, privation matérielle grave ou faible intensité de travail) sont considérées comme à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pour ce qui forme le nouvel indicateur européen de la pauvreté dans le cadre de la stratégie Europe-2020[4].

Si la région bruxelloise affiche un Produit intérieur brut (PIB) nettement plus élevé que les deux autres régions, le taux de risque de pauvreté selon le baromètre social

Carte 1 **Nombre de bénéficiaires du Droit à l'intégration sociale (DIS) pour 1 000 habitants – 2012**



1 *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté – 2013.* Observatoire de la santé et du social de Bruxelles – Commission communautaire commune.
2 EU-SILC : *European Union – Statistics on Income and Living Conditions.*
3 SPF Économie – *La pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique* – Octobre 2012 *statbel.fgov.be.*
4 *Enjeux financiers de la législature communale 2013-2018* – Fiche 4 – *Le développement durable* – tableau 2, page 28.

2013 est de 33,7 % , soit significativement le plus élevé par rapport à ce qu'il est dans les deux autres régions. En termes d'emploi, la région bruxelloise est atypique en ce sens que plus de la moitié des travailleurs à Bruxelles proviennent des deux autres régions du pays au lieu de la région elle-même. À titre d'exemple, le taux de chômage en région bruxelloise atteint 17,5 % en 2012. Les personnes qui n'ont pas accès au marché du travail peuvent obtenir des revenus de remplacement (allocations de chômage, pension…) ou, à défaut, des aides sociales du CPAS. L'aide apportée par le CPAS peut revêtir plusieurs formes : financière notamment au travers du Revenu d'intégration (RI) mais aussi matérielle, médicale, etc. Le CPAS dispose à cet effet de trois instruments : l'emploi, le revenu d'intégration et le projet individualisé d'intégration sociale, ou une combinaison de ces instruments. Le CPAS examine quelle aide est la plus adaptée en fonction de la situation personnelle ou familiale de la personne concernée.

La *carte 1* permet de visualiser par commune en région bruxelloise le nombre de bénéficiaires du Droit à l'intégration sociale pour 1 000 habitants.

Le *tableau 1* présente une évolution du nombre de personnes qui ont pu bénéficier du Revenu d'intégration au cours de l'année concernée. Après une stagnation à l'exercice 2010-2011, le nombre de bénéficiaires continue de progresser en 2012. La progression moyenne annuelle sur la période 2008-2012 est de 3,2 % en région bruxelloise alors qu'elle s'établit à 2,8 % au niveau national.

De profondes disparités du tissu communal

Composé de 19 communes, le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, bien que limité en superficie, présente de fortes hétérogénéités, que ce soit en termes de dynamique démographique, de niveau de revenus, de qualité des logements, de niveau de précarisation de la population (pourcentage de bénéficiaires du revenu d'intégration, taux de chômage…).

Notre analyse des finances communales procède à une agrégation des comptes et des budgets des 19 communes et fournit dès lors une image de la situation « moyenne » des communes bruxelloises. Il convient toutefois de garder à l'esprit que chaque commune est en réalité confrontée à un contexte socioéconomique local qui lui est propre (niveau de revenus de la population, dynamisme économique, évolution démographique….) et qui a dès lors des répercussions spécifiques tant sur ses recettes que ses dépenses.

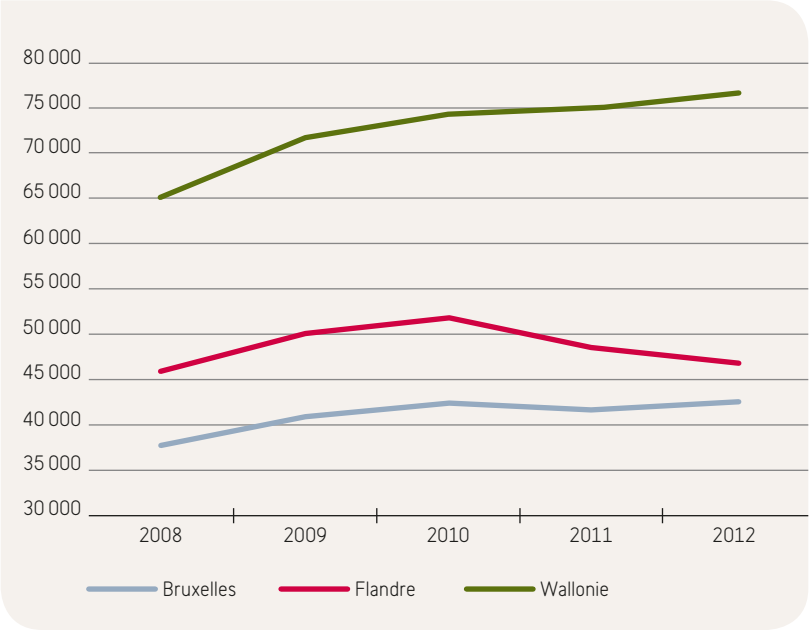
Afin de pouvoir refléter cette diversité communale, sans aborder des situations individuelles, Belfius a réalisé une typologie socioéconomique des communes. Cette étude a pour principal objectif de regrouper dans des catégories aussi homogènes que possible les communes caractérisées par des environnements socioéconomiques similaires, et de fournir dès lors un nouveau cadre de référence pertinent pour la comparaison et l'explication des états financiers des communes. Des statistiques complémentaires à cette étude (par cluster socioéconomique) sont disponibles sur notre site internet[5]. Au niveau de l'ensemble de la région bruxelloise, la typologie compte cinq catégories socioéconomiques[6].

Parmi les critères qui ont un impact sur les types de services du CPAS, relevons le niveau de revenu moyen par habitant, la qualité des logements, le niveau de précarisation de la population, etc.

L'étude est complétée d'une annexe statistique qui fournit un ensemble d'informations complémentaires éclatées par catégorie socioéconomique[7].

5 *www.belfius.be/Financescommunales2013.*
6 Finances locales – Août 2007 (réédition 2013) – *Typologie socioéconomique des communes, www.belfius.be/nosetudes* (Thèmes).
7 Annexe statistique disponible sur le site *www.belfius.be/nosetudes*, Finances locales.

Graphique 1 Évolution du nombre de bénéficiaires du Droit à l'intégration sociale (DIS) – 2008-2012



Source des données financières

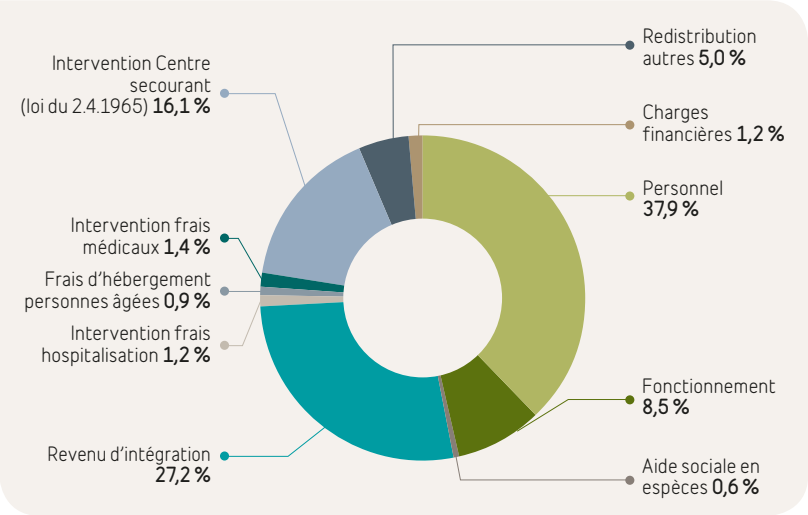
Avec le concours de la Section CPAS de l'association de la Ville et des communes de Bruxelles-Capitale, les données financières des budgets 2013 ont été collectées au travers de formulaires d'enquête reprenant les principaux postes de recettes et de dépenses au budget 2013 et au compte 2011 ainsi que les données bilantaires 2011. L'ensemble des CPAS bruxellois ayant répondu, l'étude peut dès lors s'appuyer sur un échantillon représentant 100 % de la population. Par ailleurs, les données récoltées l'ont été pour l'ensemble des CPAS bruxellois depuis l'exercice 2007, de telle sorte qu'il est possible de dégager des tendances à moyen terme (dernière mandature communale), ainsi que la dernière tendance du budget 2013 qui est le premier exercice de la nouvelle mandature.

Chaque CPAS bruxellois dispose d'au moins une Maison de repos (MR) ou d'une Maison de repos et de soins (MRS). Les montants de cette activité (fonction 8341) tant en recettes qu'en dépenses sont intégrés dans l'analyse ci-dessous.

Tableau 1 Structure et évolution des dépenses ordinaires – Exercice propre – Budget 2013

	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance		
	2013	2012	2013	Moyenne 2007-2012
Personnel	**339**	**3,6 %**	**4,4 %**	**5,5 %**
Fonctionnement	76	3,6 %	-1,7 %	3,9 %
Redistribution	470	7,7 %	4,3 %	9,6 %
Aide sociale en espèces	5	-1,3 %	-6,5 %	-4,7 %
Revenu d'intégration	244	3,0 %	7,0 %	12,3 %
Intervention frais d'hospitalisation	11	5,3 %	13,7 %	n.d.
Frais d'hébergement personnes âgées	8	1,2 %	-9,4 %	7,1 %
Intervention frais médicaux	13	-5,9 %	2,7 %	n.d.
Intervention Centre secourant (loi du 2.4.1965)	145	16,3 %	0,6 %	15,9 %
Charges financières	11	-10,7 %	10,5 %	6,4 %
Total des dépenses d'exploitation	**897**	**5,5 %**	**3,9 %**	**7,4 %**

Graphique 2 Structure des dépenses ordinaires – Exercice propre – Budget 2013



2. Dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires de l'exercice propre auxquelles les CPAS vont devoir faire face s'élèvent à EUR 1 021 millions, soit EUR 897 en moyenne par habitant au budget 2013. Le niveau de dépenses peut toutefois être fortement influencé en fonction du profil de la commune classée par catégorie socioéconomique. C'est ainsi que les CPAS des communes de la catégorie « communes résidentielles du Sud-Est » affichent un niveau moyen relativement plus faible de dépenses à EUR 518 par habitant, tandis que les CPAS des communes dites de la « première couronne » présentent un montant moyen en dépenses de EUR 1 000 par habitant.

Structure des dépenses

Les principaux postes de dépenses ordinaires en euro par habitant répartis sur la base de la ventilation économique donne un aperçu de l'évolution des budgets des CPAS bruxellois au cours des deux derniers exercices ainsi qu'au cours de la dernière mandature 2007-2012. Les dépenses figurant à l'exercice propre du budget 2013 sont en croissance de 3,9 % par rapport à l'exercice précédent. Cette croissance est toutefois moins forte qu'à l'exercice précédent où elle atteignait 5,5 %. La croissance moyenne sur la dernière mandature 2007-2012 (+7,2 %) est encore supérieure à celle enregistrée ces deux derniers exercices. Elle reflète les fortes pressions qui se sont exercées sur les activités des CPAS bruxellois surtout depuis 2009 à la suite de l'impact croissant de la crise économique sur la population. La progression soutenue des dépenses ordinaires est principalement alimentée par la croissance des dépenses de redistribution (+9,6 % en moyenne annuelle entre 2007 et 2012) et plus particulièrement des dépenses en matière de revenu d'intégration et d'intervention en tant que centre secourant (croissance moyenne de respectivement 12,3 % et 15,9 % entre 2007 et 2012).

Avec 52,4 %, les dépenses de redistribution représentent la majeure partie du total des dépenses ordinaires des CPAS bruxellois à l'exercice propre. Elles sont constituées notamment des dépenses en Revenu d'intégration, des interventions en tant que centre secourant et d'autres interventions. Les dépenses de personnel constituent le deuxième poste en importance avec 37,9 % du total des dépenses à l'exercice propre.

Évolution des charges nettes et taux de couverture des CPAS bruxellois par fonction (budgets 2012-2013)

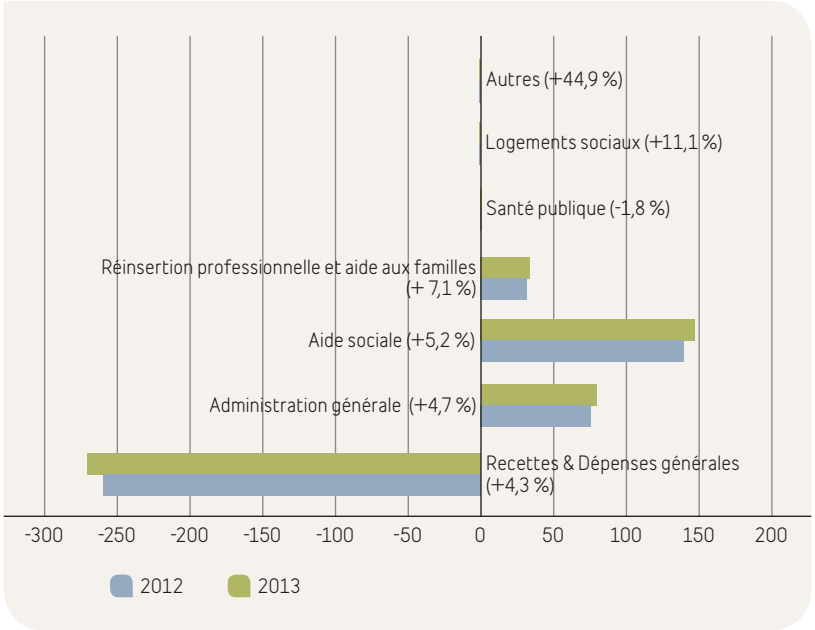
Les **charges nettes** par grande fonction budgétaire sont obtenues en prenant le total des dépenses de chaque fonction et en déduisant le total des recettes perçues pour cette même fonction. Elles traduisent les priorités ou les contraintes budgétaires qui peuvent varier entre les CPAS en fonction de la taille de la commune, des caractéristiques sociodémographiques de la population, de l'importance des services offerts ou externalisés.

Les recettes ordinaires reprises pour déterminer la charge nette relative à la fonction « recettes et dépenses générales » comprennent principalement la dotation communale, le Fonds spécial de l'aide sociale et des subsides d'intervention de l'Autorité supérieure, c'est-à-dire les sources de financement à caractère général. Cette dernière assure en réalité le financement des charges nettes enregistrées au niveau des diverses fonctions budgétaires et en particulier celle concentrée sur l'activité d'assistance sociale[8] (EUR 148 par habitant).

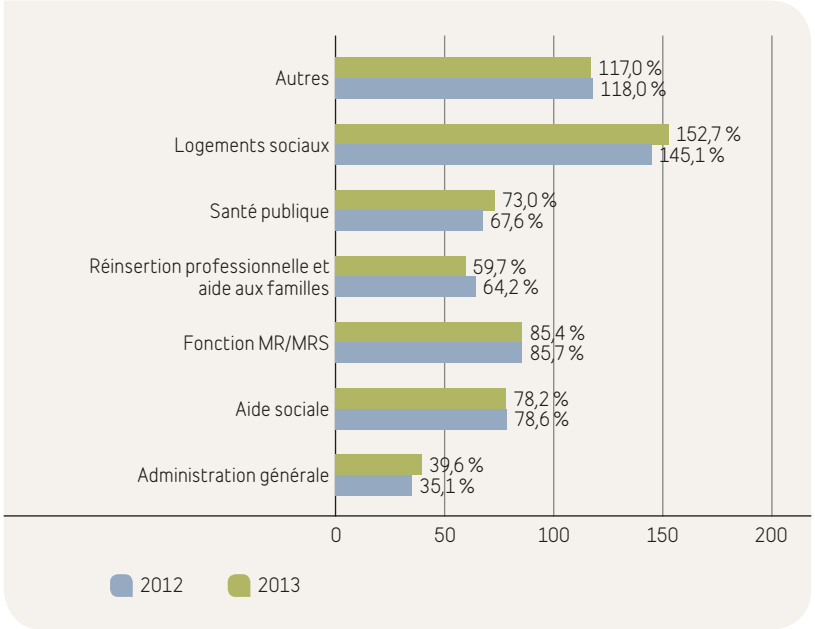
Le **taux de couverture** est le ratio qui exprime en pourcentage le montant en recettes de la fonction divisé par le montant en dépenses relatif à cette même fonction.

Le taux de couverture de l'aide sociale – poste le plus important en valeur absolue – atteint 78,2 % au budget 2013, ce qui correspond aux taux enregistrés auprès des CPAS des grandes villes dans les deux autres régions du pays. Une des principales composantes de cette fonction est le Revenu d'intégration qui n'est remboursé qu'en partie par l'Autorité supérieure sur la base de plusieurs critères. La base de remboursement est de 50 %[9]. Elle peut être augmentée en fonction par exemple d'un nombre élevé d'ayants droit de la commune, du statut de l'ayant droit, en liaison avec un projet individualisé d'intégration sociale, etc. On constate une faible disparité du taux de couverture selon les différents CPAS. Le taux le plus faible s'observe auprès des CPAS des communes « résidentielles du Sud-Est » (76,1 %) et le plus élevé (79,5 %) auprès des CPAS des communes de la « zone canal ».

Graphique 3 Évolution des charges nettes par groupe d'activité (en EUR par habitant) – Budgets 2012 et 2013



Graphique 4 Évolution des taux de couverture par groupe d'activité (en EUR par habitant) – Budgets 2012 et 2013



8 L'assistance sociale regroupe l'aide sociale, l'aide aux personnes âgées en ce compris les dépenses de la fonction MR/MRS, les aides à l'enfance, les initiatives locales d'accueil, etc.

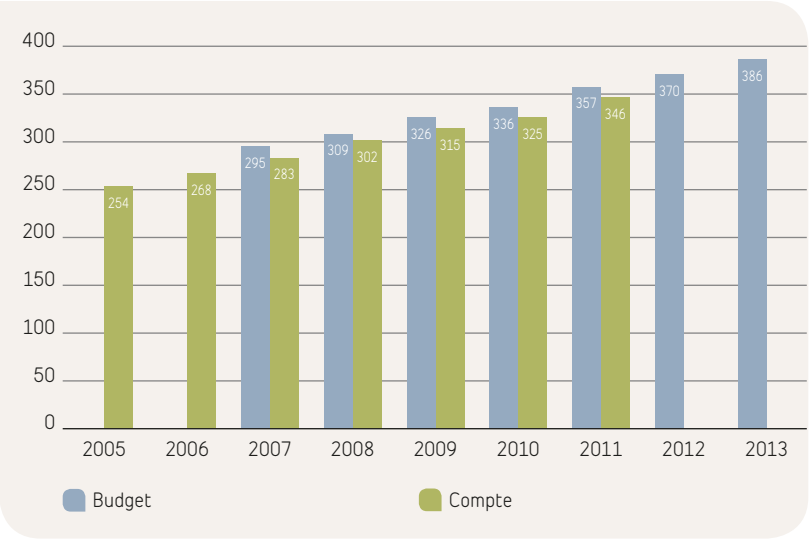
9 Article 32, loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Les dépenses de personnel

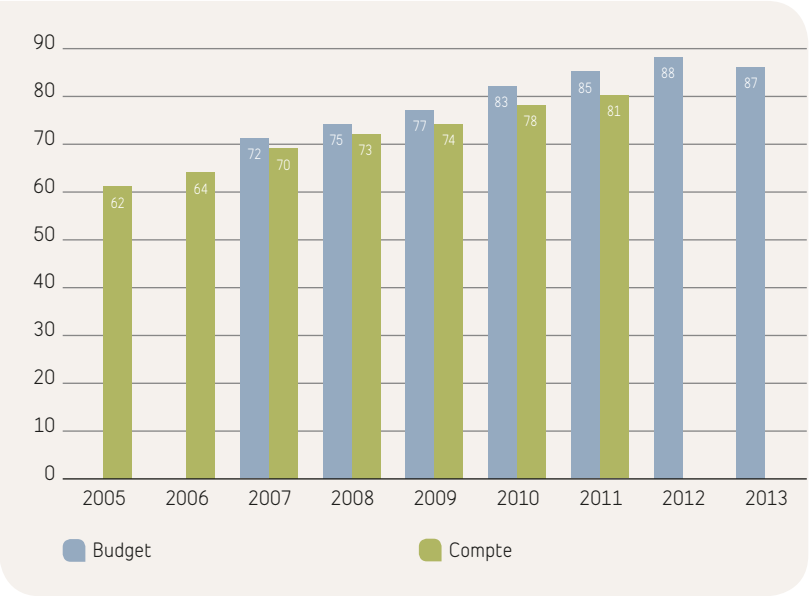
Les dépenses de personnel s'élèvent à EUR 386,5 millions selon les données de l'enquête, soit EUR 339 par habitant au budget 2013. Elles comprennent les salaires du personnel du CPAS, les cotisations patronales, les allocations sociales, les frais de déplacement et les autres avantages pécuniaires ainsi que les charges de pensions.

Une observation de l'évolution des dépenses de personnel sur une période plus longue 2007-2013 permet de constater une progression continue de ces dépenses.

Graphique 5 Évolution des dépenses de personnel à l'exercice propre (en EUR millions) – Budget et compte



Graphique 6 Évolution des dépenses de fonctionnement (en EUR millions) – Budget et compte



Les engagements aux comptes sur la période 2007-2011 suivent une progression analogue à celle des montants budgétés mais à un niveau moindre *(graphique 5)*.

Au deuxième trimestre 2013, le nombre de personnes en équivalents temps plein des CPAS bruxellois s'élevait à 8 748 unités répartis en statutaires (1 558) et contractuels (7 190), soit une nette prépondérance du personnel au statut contractuel (82 %).

Il convient de relever que les dépenses de personnel dites « en article 60 » qui figuraient au budget 2012 en dépenses de redistribution (sous la rubrique Réinsertion socioprofessionnelle) se retrouvent désormais imputées parmi les dépenses de personnel du CPAS au budget 2013. Cette adaptation comptable est un facteur supplémentaire à prendre en considération pour apprécier la croissance réelle des dépenses de personnel entre 2012 et 2013. Le taux de croissance de 4,4 % observé en 2013 est en effet surévalué par rapport à celui de 2012 (3,6 %). D'autres facteurs peuvent également influencer la progression des dépenses de personnel, parmi lesquels :

- la réforme des pensions du personnel statutaire qui prévoit notamment ses premières hausses progressives des taux de cotisation dès 2012 pour tous les régimes de pension des administrations locales (loi du 24 octobre 2011)[10] ;
- une adaptation du mode d'organisation de certains services offerts (en service propre, par convention ou via une association dite « chapitre XII »), ce qui peut avoir un impact sur les dépenses de personnel repris directement dans la comptabilité du CPAS ou pris en charge par une autre structure ;
- l'évolution de l'inflation et le dépassement éventuel de l'indice pivot qui entraîne une progression de 2 % des allocations sociales et des salaires dans le secteur public.

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement englobent, pour leur part, les dépenses telles que les frais administratifs, les frais de chauffage, l'entretien des bâtiments, l'informatique, les fournitures diverses, etc.. Elles s'élèvent à EUR 86,6 millions, soit EUR 76 par habitant au budget 2013 et sont en diminution de 1,7 %, contre une augmentation de 3,6 % lors de l'exercice précédent.

Une observation de l'évolution des frais de fonctionnement sur une plus longue période (2005-2013) permet de constater une bonne maîtrise de ceux-ci, d'autant que les

10 Pour plus de détails, voir la fiche n° 9 « Les charges de pension des fonctionnaires locaux » du dossier *Enjeux financiers de la nouvelle législature communale (2013-2018)*.

montants effectivement réalisés au niveau du compte se situent systématiquement en deçà des prévisions budgétaires initiales *(graphique 6)*. Au niveau du compte, on observe une croissance plus importante sur la période 2006-2008 qui résulte notamment de la forte progression des coûts de l'énergie durant cette période.

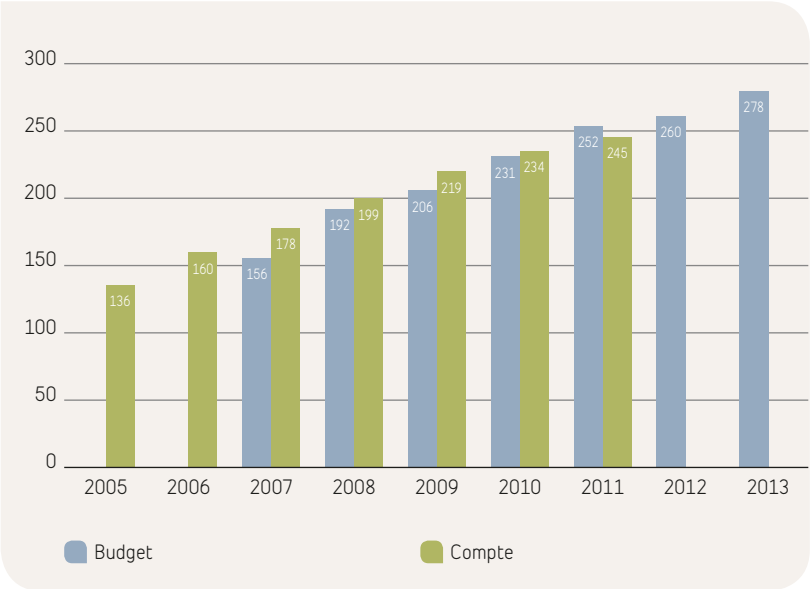
Les dépenses de transferts (ou de redistribution)

Les dépenses de redistribution (anciennement les transferts) désignent principalement des aides que le CPAS accorde aux personnes en difficulté sous forme financière ou en nature ainsi que les actions en matière de réinsertion socioprofessionnelle. Selon les données de l'enquête, avec un montant de EUR 535,2 millions, elles constituent le premier poste en importance des dépenses des CPAS bruxellois au budget 2013. Les dépenses sous forme de Revenu d'intégration et les interventions du CPAS en tant que centre secourant constituent à elles seules pas moins de 43,4 % en moyenne du total des dépenses ordinaires à l'exercice propre, soit un montant supérieur aux dépenses de personnel *(graphique 2)*. De fortes disparités sont cependant observées selon les caractéristiques socioéconomiques. C'est ainsi que les CPAS des communes « résidentielles du Sud-Est » consacrent seulement 27,9 % de leurs dépenses totales pour ces deux postes, tandis que les CPAS des communes de la « zone canal » y consacrent une part nettement plus élevée de 54,1 %.

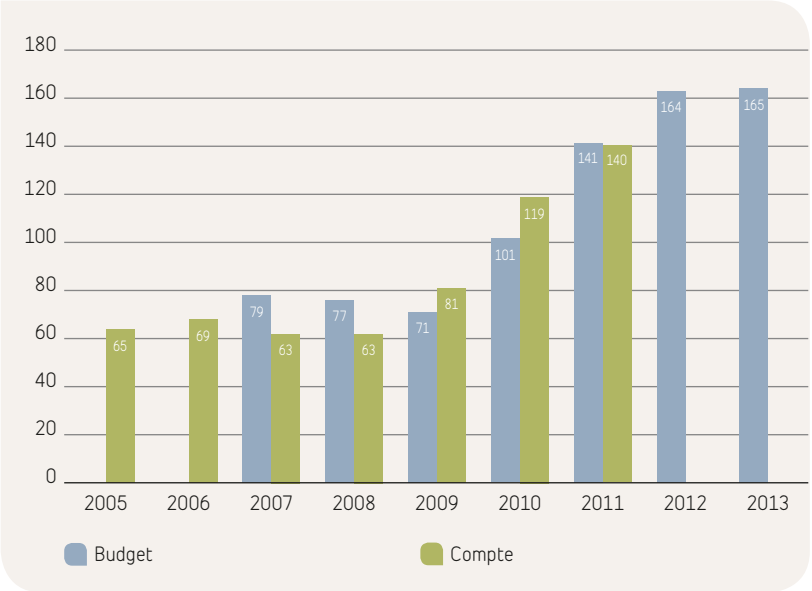
L'évolution des dépenses relatives au revenu d'intégration a connu une croissance constante au cours de la période 2007-2013. Une première hausse significative est intervenue entre 2007 et 2008 lors de l'émergence de la crise financière et économique. Une nouvelle progression significative s'observe au budget 2013, notamment à la suite de l'accueil supplémentaire de personnes exclues du chômage. En comparant la prévision initiale (budget) avec la dépense effective (engagements nets du compte), on constate que l'ampleur de l'impact de la crise a été sous-estimée lors de la confection du budget. C'est particulièrement le cas sur la période 2007-2010.

En région bruxelloise, le poste « interventions en tant que centre secourant » revêt plusieurs aspects en matière d'aide sociale. La règle générale indique que la prise en compte des demandeurs d'intervention se fait en fonction du lieu d'enregistrement de la demande dans les registres de la population ou des étrangers. Cependant, lorsque le demandeur n'est pas inscrit dans les registres de la population ou des étrangers, le CPAS compétent reste celui de la commune où il se trouve. Il s'agit notamment des interventions en faveur d'étrangers indigents, sans inscription dans un registre de population ainsi que des demandeurs ne résidant pas dans la commune du centre secourant. Ce sont principalement les dépenses liées à ces rubriques qui ont provoqué les fortes hausses enregistrées au cours de la période 2010-2012 *(graphique 8)*. À l'exercice 2013, on constate une quasi-stagnation des montants budgétés par rapport au budget de l'exercice précédent, ce qui pourrait s'expliquer notamment par un renforcement des critères d'admission liés aux conditions de remboursement par l'Etat. À noter que la plupart de ces interventions font l'objet d'un remboursement à 100 %.

Graphique 7 Évolution des dépenses de Revenu d'intégration (en EUR millions) – Budget et compte



Graphique 8 Évolution des dépenses en tant que Centre secourant (en EUR millions) – Budget et compte



Une autre rubrique de ce poste « Centre secourant » concerne l'intervention complémentaire à l'activation de l'aide sociale remboursable à 100 % par le pouvoir central en faveur d'étrangers indigents, inscrits au registre de population qui, en raison de leur nationalité ne bénéficient pas du minimex. Cette rubrique a cependant un impact moindre dans l'évolution des totaux du poste « Centre secourant ».

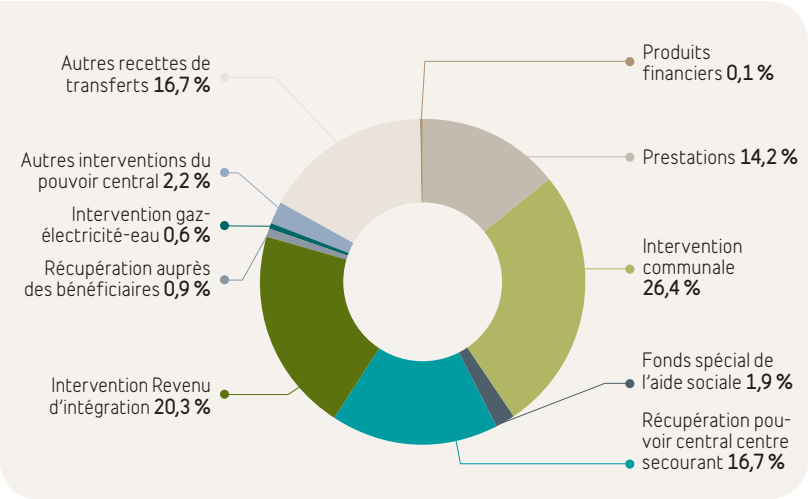
Les charges financières

Le poste des charges financières est constitué principalement des charges d'intérêts qui s'élèvent à EUR 12,8 millions au budget 2013, soit EUR 11 par habitant *(tableau 1)*. Elles représentent 1,2 % seulement du total des dépenses ordinaires des CPAS bruxellois.

Tableau 2 Structure et évolution des recettes ordinaires – Exercice propre – Budget 2013

	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance		
	2013	2012	2013	Moyenne 2007-2012
Prestations	**129**	**3,1 %**	**-0,4 %**	**4,3 %**
Transferts	777	6,3 %	4,3 %	8,0 %
Dotation de la commune	240	4,8 %	2,4 %	5,9 %
Fonds spécial de l'aide sociale	17	2,0 %	2,1 %	3,2 %
Récupération pouvoir central Centre secourant	151	17,2 %	1,1 %	18,1 %
Intervention Revenu d'intégration	185	11,8 %	4,9 %	n.d.
Récupération auprès des bénéficiaires	8	-13,4 %	5,6 %	6,7 %
Intervention gaz-électricité-eau	5	-3,7 %	-9,4 %	n.d.
Autres interventions du pouvoir central	20	2,5 %	3,5 %	n.d.
Autres recettes de transferts	152	-4,6 %	11,4 %	-10,3 %
Produits financiers	1	5,1 %	16,4 %	9,8 %
Total des recettes d'exploitation	**908**	**5,8 %**	**3,6 %**	**7,4 %**

Graphique 9 Structure des recettes ordinaires – Budget 2013



3. Recettes d'exploitation

En regard des dépenses prévues, les CPAS doivent disposer de sources de financement suffisantes afin de préserver les équilibres budgétaires. Sur la base de l'enquête réalisée, les CPAS bruxellois disposent de EUR 1 031,7 millions en recettes d'exploitation à l'exercice propre, soit EUR 908 de recettes par habitant au budget 2013. À l'instar des dépenses, des disparités apparaissent toutefois en fonction du contexte socioéconomique propre à chaque CPAS.

Structure des recettes

Les principaux postes de recettes d'exploitation (exprimés en euro par habitant) sur la base de la ventilation économique donne un aperçu des évolutions constatées dans les budgets au cours des deux derniers exercices 2012-2013 ainsi qu'au cours de la dernière mandature *(tableau 2)*.

Selon les budgets 2013, les recettes de transferts procurent 85,6 % des recettes totales et contribuent de manière prépondérante à assurer le financement des diverses missions incombant aux CPAS *(graphique 9)*. Outre la dotation communale (26,4 %), les recettes de transferts proviennent des autres niveaux de pouvoir, principalement de l'État fédéral, sous forme de subventions de récupération (partielle) de dépenses effectuées. Les récupérations en matière de revenu d'intégration et des interventions en tant que centre secourant occupent pas moins de 43,2 % du total des recettes de transferts. Leur importance varie cependant selon le contexte socioéconomique des CPAS. C'est ainsi que pour les CPAS des « communes résidentielles du Sud-Est », ces recettes ne représentent que 18,5 % de leurs recettes de transferts tandis que pour les CPAS des communes de la « zone canal », elles contribuent à concurrence de 47,3 % de leurs recettes de transferts.

Quant aux recettes propres, constituées des prestations et des produits financiers, elles représentent 14,4 % du total des recettes d'exploitation à l'exercice propre.

La dotation communale au CPAS

Un examen de l'évolution de la dotation communale aux CPAS à partir des budgets communaux sur la période 2000-2013 apporte un éclairage complémentaire sur la contribution de la commune dans les sources de financement des CPAS *(graphique 10)*. Relativement stable entre 2000 et 2004, la dotation communale (exprimée en EUR par habitant) enregistre une progression continue depuis 2005. De EUR 172 par habitant en 2004, elle atteint désormais EUR 253 par habitant en moyenne en 2013.

Depuis la crise économique et financière, la dotation communale au CPAS absorbe également une part croissante des dépenses ordinaires des communes. Alors que le palier des 13 % du total des dépenses ordinaires est atteint en 2008, la dotation au CPAS représente désormais 14,1 % des dépenses totales.

Le Fonds spécial de l'aide sociale

En région de Bruxelles-Capitale, le Fonds spécial de l'aide sociale représente 7 % de la dotation générale du Fonds des communes. Le montant de la dotation de chaque CPAS est fixé dans la circulaire relative à l'élaboration du budget 2013. Elle représente EUR 17 par habitant au budget 2013 et est en croissance de 2,1 %.

Le Revenu d'intégration

Au sein des recettes de transferts, les montants enregistrés en **récupération du revenu d'intégration** auprès de l'Autorité supérieure constituent en importance le deuxième poste des recettes de transferts après la dotation communale avec un montant de EUR 210,2 millions, soit EUR 185 par habitant au budget 2013. Le taux de couverture du revenu d'intégration[11], c'est-à-dire le montant récupéré par rapport au montant dépensé, est en moyenne de 75,6 % avec cependant de profondes disparités selon les CPAS. Les CPAS des communes résidentielles du Sud-Est présentent un taux de couverture de 66,5 % en moyenne tandis que les CPAS des communes de la zone canal affichent un taux de 76,8 %. Étant donné le poids prépondérant de ces derniers ainsi que celui de la Ville sur les montants en valeur absolue, ils influencent plus fortement la moyenne régionale. Les taux de couverture des CPAS des autres catégories de communes se situent entre ces deux valeurs extrêmes. La progression constante des bénéficiaires du Revenu d'intégration, d'une part, et la récupération partielle des montants dépensés, d'autre part, influencent de manière déterminante la situation financière déficitaire des CPAS.

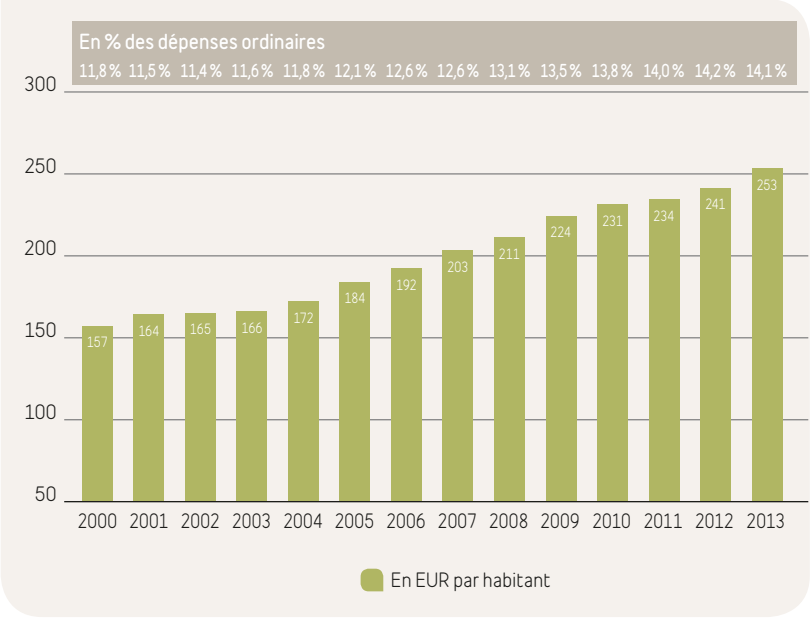
Les recettes de prestations

Les recettes de prestations intègrent les revenus provenant des services fournis par le CPAS ainsi que ceux générés par la gestion de biens propres. Selon les budgets 2013, elles représentent en moyenne EUR 147,3 millions, soit EUR 129 par habitant et 14,2 % du total des recettes d'exploitation.

Elles se composent essentiellement de quotes-parts récupérables auprès des bénéficiaires ou des ayants droit des services octroyés (repas à domicile, service de nettoyage, hébergement en maison de repos...). Au sein des recettes de prestations, 33,2 % en moyenne proviennent des interventions des pensionnaires de Maisons de repos ou de MRS.

11 Le taux de couverture est obtenu en divisant les montants repris à l'article (8320-465XX/05) en recettes sur les montants repris à l'article (8320-333XX/05) en dépenses.

Graphique 10 Évolution de l'intervention communale au CPAS – Budgets communaux 2000-2013



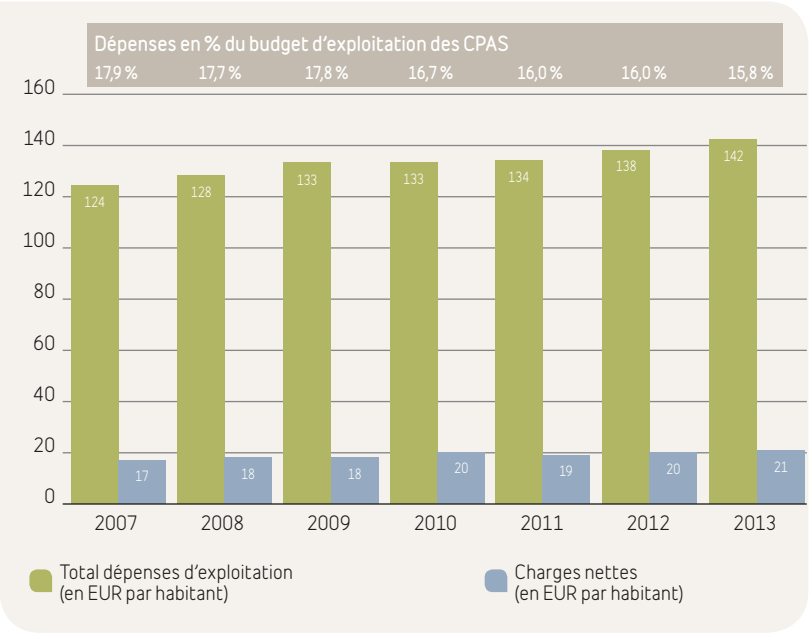
Les Maisons de repos, Maisons de repos et de soins

Tous les CPAS bruxellois disposent d'au moins une Maison de repos (MR) ou d'une Maison de repos et de soins (MRS). Le nombre d'institutions MR/MRS ou de résidences-services en région bruxelloise est de 173 en 2013 et l'offre en termes de lits agréés est de 16 436. La répartition du nombre de lits par type de pouvoir organisateur indique que 24,1 % dispose d'un pouvoir organisateur de type public ; 12,7 % de type associatif, le pourcentage restant étant de type privé.

Les dépenses de la fonction MR/MRS des CPAS atteignent EUR 142 par habitant en moyenne, soit 15,8 % du total des dépenses ordinaires à l'exercice propre des CPAS au budget 2013 avec cependant de fortes disparités entre les CPAS repris par catégorie socioéconomique. Les CPAS des communes résidentielles du Sud-Est affichent un montant en dépenses de EUR 152, contre EUR 94 pour les CPAS des communes de la zone canal. L'activité MR/MRS a une charge nette sur le budget 2013 de EUR 21 par habitant. On observe un niveau de charge nette relativement stable sur la période 2007-2013.

Le taux de couverture, c'est-à-dire la part en recettes d'intervention des pensionnaires dans le total des dépenses de la fonction, s'élève en moyenne à 30,2 %.

Graphique 11 Évolution des dépenses de la fonction MR/MRS – Budget



4. Investissements

Les bilans des CPAS nous renseignent sur leur situation patrimoniale de fin d'exercice. L'actif regroupe l'ensemble des avoirs et des droits du CPAS, alors que le passif répertorie les ressources mises à sa disposition (fonds propres et dettes). L'évolution de la situation patrimoniale est appréhendée au travers de l'analyse détaillée de deux dimensions financières importantes, à savoir les investissements et les dettes. Le lien entre ces deux volets financiers est induit par le fait que les investissements sont principalement financés par l'emprunt, et déterminent ce faisant en grande partie l'évolution des dettes. La comptabilité budgétaire fournit des informations sur les flux (nouveaux plans d'investissement et emprunts), mais ne reprend aucun renseignement quant à la valeur comptable de l'encours de la dette et du patrimoine.

Patrimoine des CPAS : bilan et actifs immobilisés

Sur la base des bilans 2011, le total de l'actif des CPAS s'élève à EUR 1 368 millions, soit EUR 1 223 par habitant. Les actifs immobilisés occupent une place prépondérante avec 72,5 % du total de l'actif. Au sein des actifs immobilisés, les immobilisations corporelles constituent 93,5 % de l'ensemble des immobilisés.

Au passif, les dettes des CPAS au bilan 2011 s'élèvent à EUR 584 millions, soit EUR 522 par habitant. La part des dettes à court terme dans l'ensemble des dettes s'élèvent à EUR 208 par habitant et représentent pas moins de 39,8 % de l'ensemble des dettes.

Comparé au volume du budget des CPAS, l'encours de la dette représente 56,5 % du total des recettes d'exploitation de l'exercice 2011.

Effort d'investissement et leur financement

Les investissements prévus au budget 2013 s'élèvent à EUR 238 millions selon les données collectées au cours de l'enquête, soit EUR 209 par habitant. Ils représentent 23,1 % du total des recettes ordinaires de l'exercice propre des CPAS. L'effort prévisionnel d'investissement se maintient sur les trois dernières années.

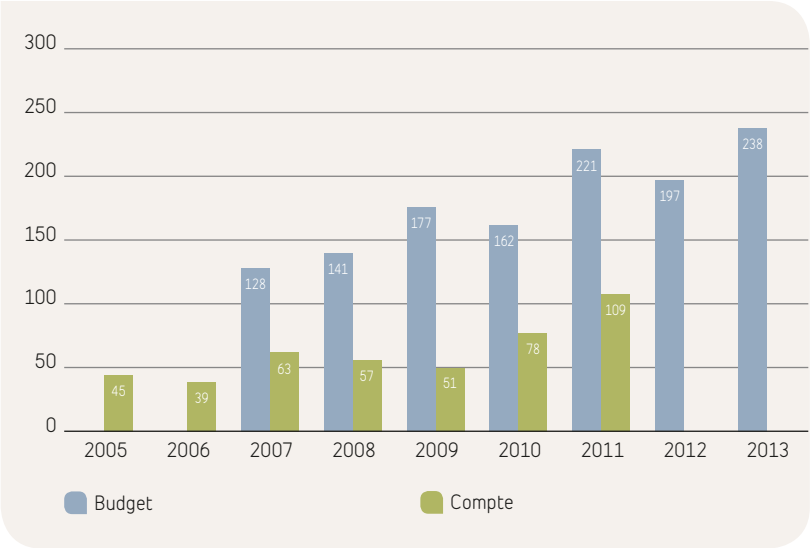
Les prévisions d'investissement figurant aux budgets ne se retrouvent pas intégralement dans les engagements figurant dans les comptes *(graphique 12)*. En effet, de nombreux projets d'investissement font l'objet d'une inscription budgétaire mais ne sont pas réalisés au cours de l'exercice prévu et sont le plus souvent répartis sur plusieurs exercice ou reportés, voire abandonnés (à la suite de divers événements comme des retards dans la préparation du dossier, d'abandon ou de reports de projets, de problèmes liés à la faisabilité financière, etc.).

Le taux de réalisation effectif des investissements s'élève en moyenne à 43,1 % pour la période 2007-2011.

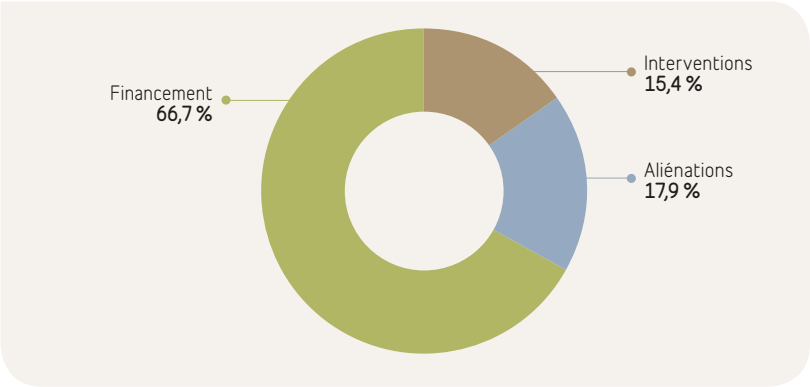
Structure de financement

Les dépenses extraordinaires des CPAS sont principalement financées par de l'emprunt à hauteur de 74,3 %, soit EUR 131 par habitant au budget 2013. Les autres composantes des moyens de financement comprennent les subsides en capital, l'autofinancement ainsi que la vente de patrimoine (en tant que forme de désinvestissement) . Cette structure de financement moyenne varie d'une année à l'autre et diffère par ailleurs sensiblement d'un CPAS à l'autre, en fonction de leurs possibilités de financement.

Graphique 12 Évolution des dépenses d'investissement – Compte et budget



Graphique 13 Structure du financement des investissements – Budget 2013



5. Soldes budgétaires et résultats des comptes

En comptabilité budgétaire, on apprécie généralement la santé financière d'un CPAS en calculant les soldes budgétaires, c'est-à-dire l'écart observé entre les recettes et les dépenses.

La comptabilité des pouvoirs locaux distingue systématiquement les opérations relatives à l'exercice proprement dit et celles ayant trait aux exercices antérieurs.

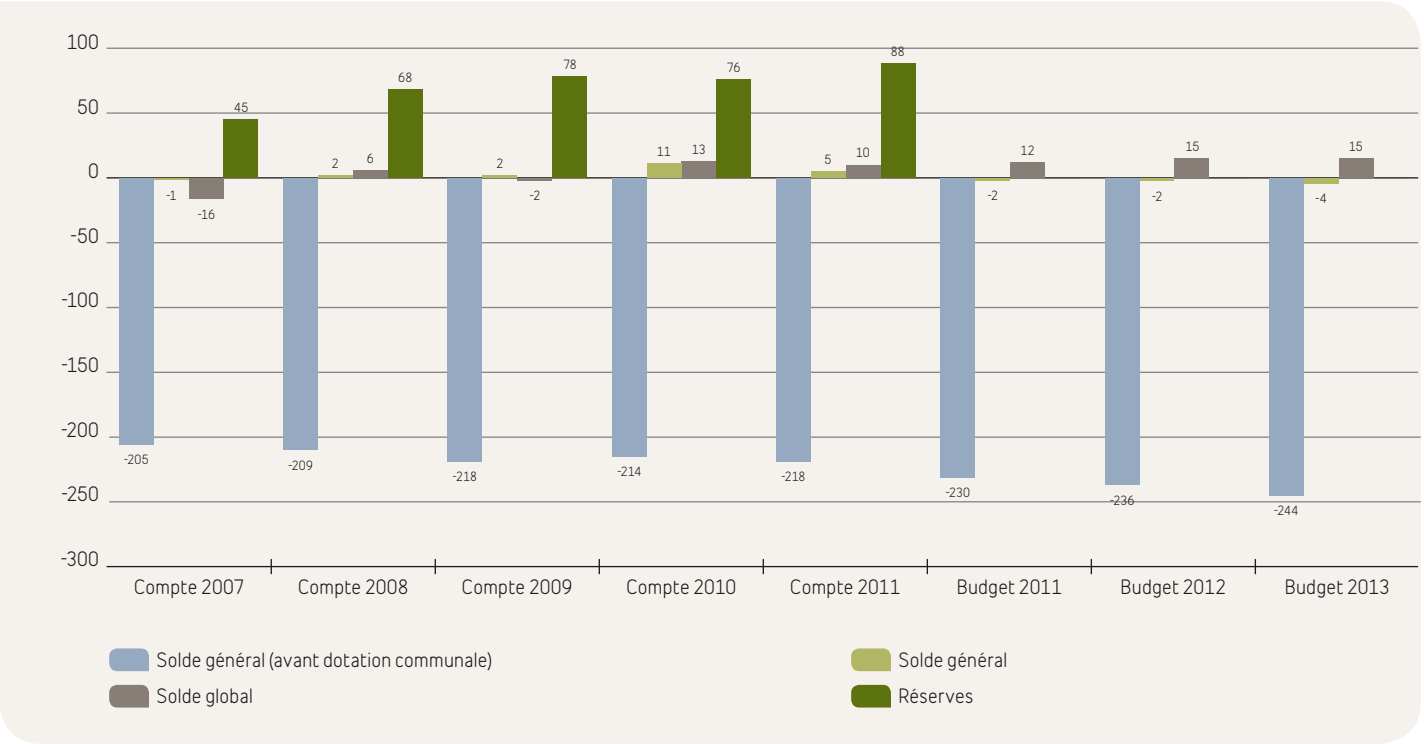
Cette distinction entraîne le calcul de deux types de soldes :

- le **solde général** qui ne concerne que les recettes et les dépenses de l'exercice considéré. Il intègre toutefois les prélèvements fonctionnels qui sont imputés à l'exercice propre. Il est constitué de deux parties, à savoir le **solde d'exploitation** à l'ordinaire et le **solde d'investissement** à l'extraordinaire. Le solde d'exploitation est généralement positif et doit être mis en relation avec le solde du service investissements à l'extraordinaire qui est quant à lui généralement négatif, car il reprend le remboursement en capital des emprunts ;
- le **solde global** tient également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs (y compris le boni ou le mali reporté) ainsi que des prélèvements généraux.

Les soldes des comptes budgétaires (définis comme l'écart entre les droits constatés et les engagements) reflètent une réalité financière concrète tandis que les soldes inscrits aux budgets sont obtenus sur la base de prévisions des recettes et des dépenses pour un exercice budgétaire donné. Comme une politique financière prudente repose généralement sur une légère sous-estimation des recettes et sur une légère surestimation des dépenses, les soldes budgétaires donnent la plupart du temps une image plus pessimiste que les soldes des comptes budgétaires.

Hormis le résultat à l'exercice 2007, le solde général est positif au compte sur toute la période analysée. Le solde général est négatif au budget pour la période 2011-2013 et atteint EUR -4 par habitant au budget 2013. En retirant le montant de la dotation communale dont le rôle est d'obtenir un équilibre au budget, on assiste à une dégradation progressive tant au budget qu'au compte sur la période examinée. Dans ce cas, le déficit au budget 2013 atteint EUR 244 par habitant. À noter cependant la progression nette de la part des réserves aux comptes sur la période 2007-2011.

Graphique 14 Évolution des soldes (en EUR par habitant) – Compte et budget



Les Finances des zones de police

Principaux chiffres clés et tendances d'évolution qui se dégagent globalement selon **les budgets 2013** et les **comptes 2011** des zones de police :

- Une zone de police regroupe en moyenne trois communes, compte 56 921 habitants et dispose d'un corps de police de 170 personnes. Ces chiffres moyens diffèrent toutefois fortement selon les régions et surtout selon la typologie basée sur le niveau d'urbanisation.
- Les dépenses ordinaires totales progressent modérément (+3,5 %) en 2013 contre près de 5 % en 2012. La croissance de ces dépenses est toutefois plus prononcée à Bruxelles (+6,5 %) que dans le reste du pays (+3,5 % en Wallonie et +2,4 % seulement en Flandre).
- Les dépenses de personnel sont largement prédominantes (85,8 %) et subissent l'influence des premiers effets de la réforme des pensions du personnel statutaire (hausse des taux de cotisation).
- Les budgets des zones de police sont alimentés par deux sources de financement principales venant des autorités fédérales (la dotation fédérale et des dotations complémentaires), d'une part, et des communes (la dotation communale), d'autre part. La dotation communale s'élève en moyenne à EUR 148 par habitant et couvre à elle seule plus de 60 % des recettes ordinaires.
- Le solde dégagé à l'exercice propre enregistre une amélioration en 2013 (EUR 28 millions) qui contraste avec une nouvelle détérioration du solde de l'exercice global (EUR 8,4 millions). Cette situation résulte de l'imputation des traitements du mois de décembre au niveau des exercices antérieurs et dont le solde présente un déficit croissant.
- La dette financière s'élève en moyenne à EUR 50 par habitant, mais est contractée principalement pour financer des investissements (commissariat, équipements, véhicules...). Les charges de la dette (intérêts et amortissements) ne représentent que 2,5 % des dépenses ordinaires totales.
- Sur la base des budgets, les projets d'investissement des zones de police sont en en recul structurel depuis 2009. Ils ne s'élèvent qu'à EUR 12,5 par habitant en 2013 contre près de EUR 20 par habitant en 2009.

1. Police locale

La police locale dans la nouvelle structure de la police intégrée

Avant la réforme des polices, la structure policière présentait un caractère assez hybride comprenant la police communale, la gendarmerie, la police judiciaire et des polices spéciales. La loi du 7 décembre 1998 consacre une réforme en profondeur qui vise à mettre sur pied une police intégrée à deux niveaux : la police fédérale et la police locale. C'est à partir de l'exercice 2002 que la mise en place de cette réforme a eu lieu au niveau local.

La police fédérale intervient sur l'ensemble du territoire belge dans le cadre de missions spécialisées et supralocales de police administrative et judiciaire. Elle joue également un rôle de soutien pour les services locaux et les autorités de police[1].

La police locale est opérationnelle au travers de 195 zones de police après fusion de deux zones de police en Flandre. 48 d'entre elles couvrent le territoire d'une seule commune (les zones unicommunales) et 147 le territoire de plusieurs communes (les zones pluricommunales). La Flandre compte 117 zones, la Wallonie 72 et la région de Bruxelles-Capitale 6, ce qui correspond grosso modo à la population de chacune de ces régions bien que la densité de population soit plus élevée à Bruxelles *(tableau 1)*.

[1] Source : Article 3 de la loi du 7 décembre 1998 portant sur l'organisation d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Tableau 1 Caractéristiques générales par région

	Nombre de zones de police	Nombre moyen de communes	Population moyenne	Superficie moyenne	Effectif policier moyen par zone
Flandre	117	2,6	54 546	114,6	140
Wallonie	72	3,6	49 487	233,9	150
Bruxelles-Capitale	6	3,2	192 439	26,9	990
Total	**195**	**3,0**	**56 921**	**155,7**	**170**

Tableau 2 Caractéristiques générales sur la base de la typologie définie par le ministère de l'Intérieur

Typologie	Nombre de zones de police	Nombre moyen de communes	Population moyenne	Superficie moyenne	Effectif policier moyen par zone
Catégorie 1 (fortement urbanisé)	5	1,2	281 840	114,2	1 716
Catégorie 2	22	2,5	109 164	110,4	371
Catégorie 3	51	2,1	44 936	79,4	114
Catégorie 4	62	3,2	45 955	160,4	95
Catégorie 5 (très rural)	55	4,0	39 051	242,1	85
Total	**195**	**3,0**	**56 921**	**155,7**	**170**

Les zones de police sont des entités territoriales qui disposent d'une autonomie organique, mais dont le fonctionnement est déterminé par des normes fédérales. Toutes les zones disposent d'un budget et d'un compte spécifiques, mais seules les zones pluricommunales ont la personnalité juridique.

Ces deux niveaux, fédéral et local, sont autonomes et dépendent d'autorités distinctes mais sont quand même complémentaires, du fait que des liens sont organisés entre eux de manière à constituer une police dite « intégrée ». Il s'agit notamment d'appuis mutuels, de détachements structurels, de procédures de mobilité, de recrutements et de formations communes.

Un Conseil zonal de sécurité est créé dans chaque zone et permet une concertation entre les autorités administratives et judiciaires (bourgmestre et procureur du Roi) ainsi que les services de police locale (chef de corps zonal) et de la police fédérale (directeur coordinateur administratif).

La mission principale du Conseil de police consiste à préparer et évaluer l'exécution d'un plan zonal quadriennal de sécurité, qui doit respecter, au niveau local, les objectifs prioritaires définis par le plan national de sécurité.

Zones de police – Caractéristiques socioéconomiques

Les zones de police présentent de grandes disparités en termes de population, de territoire couvert ou encore en termes d'effectif policier.

Pour l'ensemble du pays, une zone de police compte en moyenne trois communes *(tableau 1)*. La Wallonie compte le plus grand nombre de communes par zone de police (3,6). Ceci s'explique par la densité de population plus réduite des communes wallonnes, de sorte qu'un nombre plus élevé de communes est repris au sein d'une même zone. Cette situation se retrouve également dans le nombre d'habitants par zone de police qui est le plus faible en Wallonie (49 487 habitants) par rapport aux deux autres régions. La population moyenne en Flandre de 54 540 est inférieure à la moyenne du pays (56 921). Cette dernière est entraînée vers le haut par la région bruxelloise qui culmine à 192 439 habitants par zone de police.

Lors de la constitution de la police locale en 2002, l'effectif s'élevait à 27 322 policiers locaux, dont 7 539 ex-gendarmes provenant des brigades territoriales et 19 783 policiers communaux. Fin 2011, sur la base des

statistiques du ministère de l'Intérieur[2], le cadre opérationnel de la police locale s'élevait à 27 930 personnes en équivalent temps plein (ETP), auxquelles il convient d'ajouter 5 216 ETP membres du cadre administratif et logistique (CALOG). Ce personnel effectif de la police locale représente 90 % du cadre du personnel prévu pour l'ensemble des zones de police.

Un corps de police local d'une zone de police est donc composé en moyenne de 170 personnes. Cet effectif moyen par zone, cadre administratif et logistique compris, s'élève à 140 personnes en Flandre, 150 en Wallonie et 990 dans la région bruxelloise.

Le niveau d'urbanisation est à mettre en relation avec l'effectif policier de la zone de police concernée. Le *tableau 2* montre clairement ce lien sur la base des catégories telles que définies par le ministère de l'Intérieur[3].

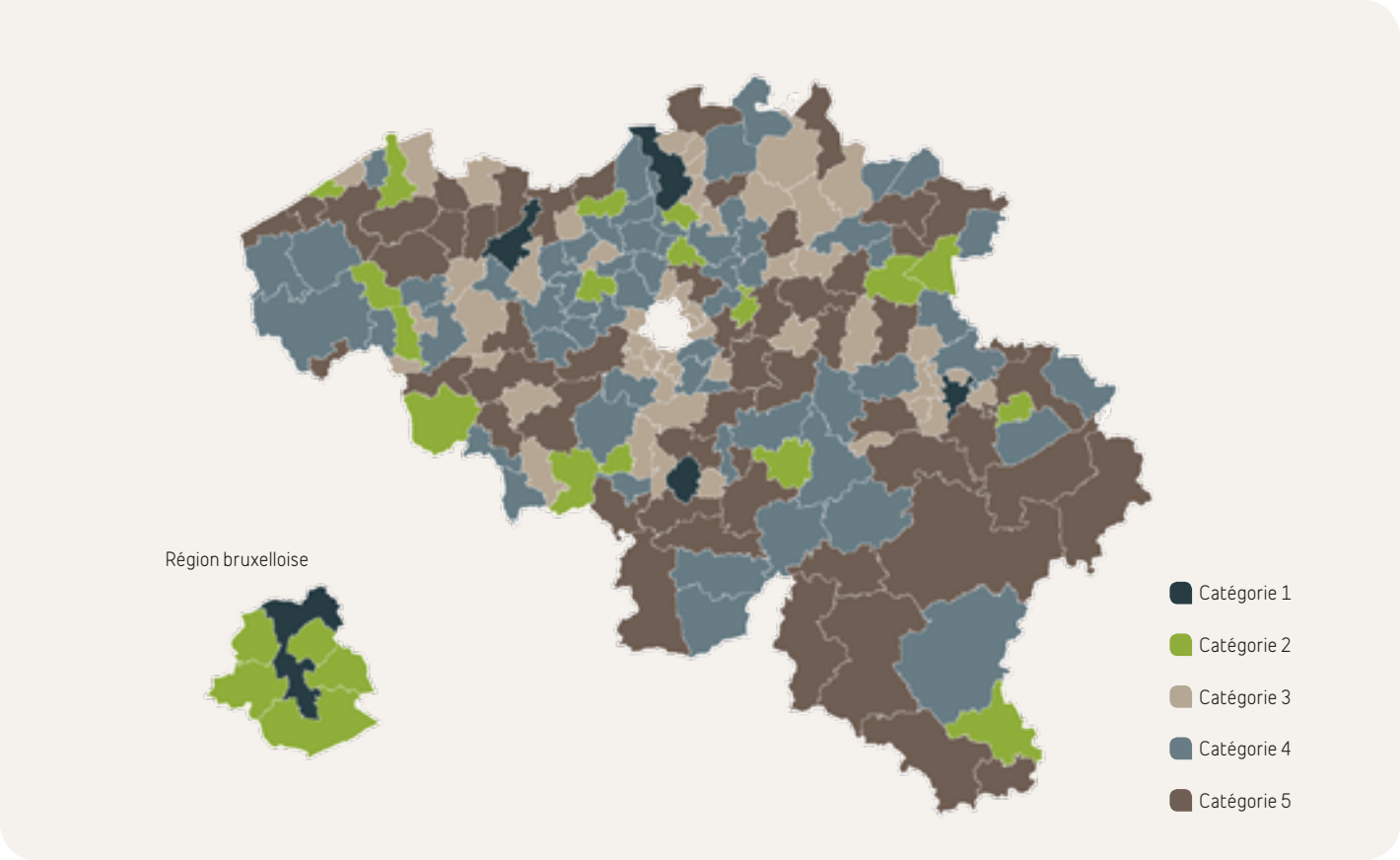
La population moyenne par zone de police diminue en fonction du caractère plus rural de la catégorie, tandis que le nombre moyen de communes par zone et la superficie de la zone augmentent proportionnellement à la catégorie. Schématiquement, les zones fortement urbanisées font partie du type unicommunal (à l'exception des zones de la région bruxelloise). Ce sont ces dernières qui comptent le plus grand nombre d'habitants et la densité de population la plus forte. Par contre, les zones rurales sont du type pluricommunal. Elles se composent généralement d'un plus grand nombre de communes qui doivent gérer un large territoire avec une faible densité de population. Dans les grandes villes (catégorie 1), l'effectif moyen est de 1 716 policiers, alors qu'il se réduit progressivement en fonction du caractère plus rural de la catégorie. Les catégories 4 et 5 sont constituées des communes où le caractère rural est le plus prononcé. Ces dernières affichent proportionnellement par zone de police un effectif moindre de respectivement 95 et 85 policiers par zone de police, soit quasiment deux fois moins que la moyenne générale du pays.

Le caractère urbain ou rural de la catégorie aura un impact significatif sur la structure financière de cette dernière. Pour l'analyse, il est donc intéressant d'étudier les données des corps de police sur la base de cette typologie.

[2] Source : Police fédérale – CGL – Morphologie de la police locale – Aperçu général des données au 31-12-2011.

[3] Le ministère de l'Intérieur répartit les 195 zones de police du pays en cinq catégories ou « clusters » par degré décroissant d'urbanisation. La catégorie 1 correspond aux zones des cinq grandes villes du pays, tandis que la catégorie 5 se compose des communes à dominante rurale.

Carte 1 Carte des zones de police en fonction de la typologie (ministère de l'Intérieur)



2. Recettes ordinaires

Au budget 2013, l'ensemble des zones de police présente un montant de EUR 2 707 millions de recettes ordinaires, soit EUR 244 en moyenne par habitant *(tableau 3)*. Le montant par habitant varie de manière significative pour chaque région du pays. Ce sont les zones de police de la région de Bruxelles-capitale qui affichent le niveau de recettes le plus élevé (EUR 435 par habitant), soit près du double du montant moyen des recettes observé dans le reste du pays. Les zones de la région flamande présentent le niveau par habitant le plus faible (EUR 215) tandis que les recettes des zones de police de la région wallonne se situent à un montant légèrement supérieur (EUR 234 par habitant). Bien entendu, ces disparités de niveau de recettes s'expliquent par le niveau des dépenses, elles-mêmes imputables aux charges variables en matière de sécurité.

Cadre de l'analyse

La présente analyse financière des zones de police repose sur la collecte des budgets 2013. Avec 175 zones de police sur 195, l'échantillon représente 91,7 % de la population totale. Un examen sur la base de la typologie des zones indique que le taux de représentativité est de 100 % dans les zones les plus urbanisées (catégories 1 et 2) et oscillent entre 88 % et 86 % dans les zones plus rurales (catégories 3, 4 et 5). Sur la base d'une découpe régionale, le taux de représentativité des zones, en termes de population, s'élève à 100 % en région bruxelloise, 93,1 % en Flandre et à 86,3 % en Wallonie.

Les données manquantes relatives au budget 2013 ont fait l'objet d'une extrapolation afin de présenter une situation financière sur l'ensemble des zones. La forte représentativité tant par catégorie que par région permet de dégager une image relativement fidèle de l'évolution de la situation financière des zones de police.

Tableau 3 Ventilation économique des recettes ordinaires – Budget 2013

	Budget 2013			
	En EUR milliers	En EUR/ hab.	En %	Variation 2012-2013
Prestations	22 955	2	0,8 %	10,8 %
Transferts	2 674 251	241	98,8 %	3,9 %
Dotations fédérales et autres	1 030 016	93	38,0 %	4,3 %
Dotations communales	1 644 235	148	60,7 %	3,7 %
Dette	9 970	1	0,4 %	1,6 %
Total des recettes	**2 707 176**	**244**	**100,0 %**	**4,0 %**
Flandre	1 372 369	215		3,1 %
Wallonie	832 620	234		3,7 %
Bruxelles-Capitale	502 187	435		6,9 %

La croissance des recettes en 2013 par rapport à l'exercice précédent s'élève en moyenne à 4,0 %, soit un taux de croissance légèrement plus faible que celui observé en 2012 (+4,7 %). La croissance des recettes des zones de police est sensiblement plus élevée que la moyenne nationale en région bruxelloise (+6,9 %) alors que le taux de croissance se limite à 3,7 % en Wallonie et à 3,1% en Flandre.

La ventilation économique des recettes ordinaires des zones de police se compose de trois grands groupes, d'importance relative très variable : les recettes de prestations, de transferts et de dette. Les recettes de transferts, largement prédominantes, contiennent deux postes principaux que sont les dotations fédérales et les dotations communales.

Les **recettes de prestations** des zones de police s'élèvent à EUR 23,0 millions et EUR 2 par habitant au budget 2013. Proportionnellement au total des recettes, leur contribution au financement des zones de police se limite à 0,8 % du total du budget. Elles sont essentiellement constituées des rémunérations provenant des services rendus par les zones de police et de l'exploitation éventuelle des biens immobiliers appartenant à la zone de police (loyers...). Les recettes dégagées des prestations des zones sont toutefois en progression de 10,8 % par rapport à l'exercice précédent.

Les **recettes de transferts** des zones de police constituent de loin la première source de financement avec EUR 2 674,2 millions au budget 2013, soit EUR 241 par habitant. Ces recettes représentent pas moins de 98,8 % du total des recettes ordinaires des zones de police et influencent de manière structurelle les tendances observées sur l'ensemble des recettes.

Par rapport à l'exercice précédent, elles progressent en moyenne de 3,9 % au budget 2013. Un examen des données par région fait ressortir que c'est à Bruxelles que la croissance est la plus prononcée avec +6,5 %, contre +3,7 % en Wallonie et +3,1 % en Flandre.

Le budget de la zone de police est alimenté par deux sources de financement principales venant des autorités fédérales (la dotation fédérale et des dotations complémentaires), d'une part, et des communes (la dotation communale), d'autre part.

Le financement fédéral

La subvention fédérale composée de plusieurs dotations est prévue chaque année par zone de police et est à charge du budget fédéral.

Un montant de EUR 1 030,0 millions est inscrit en regard des diverses dotations fédérales au budget initial 2013 de l'ensemble des zones de police du pays. Elles représentent EUR 93 par habitant en moyenne avec de profondes disparités régionales. En Flandre, les zones de police affichent le montant moyen le plus faible par habitant (EUR 77), tandis qu'à Bruxelles-Capitale, il est le plus élevé (EUR 146), la Wallonie se situant entre ces deux valeurs (EUR 105).

Ces dotations sont globalement en augmentation de 4,3 % au budget 2013 par rapport à l'exercice précédent. C'est en région bruxelloise que la croissance est la plus prononcée (+8,7 %), tandis que les zones de police wallonnes et flamandes enregistrent une progression plus modérée de 3,5 %.

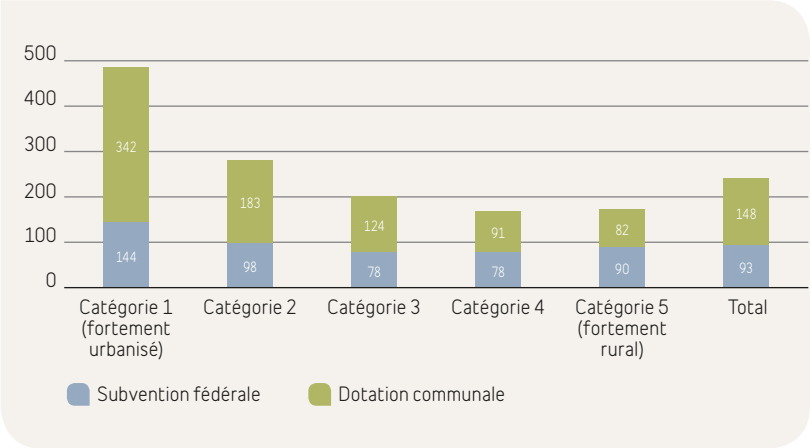
Le financement fédéral assure en moyenne 38,0 % des recettes des zones de police avec cependant d'importantes disparités régionales (et par zone). C'est en région wallonne que les diverses allocations fédérales représentent la part la plus élevée des recettes ordinaires (44,8 %) et en région de Bruxelles-Capitale qu'elles ont la part la plus faible (33,5 %). En région flamande, la part des dotations fédérales se situe en moyenne à 35,6 % du total des recettes ordinaires des zones de police.

L'examen par catégorie de zones indique que la part de la subvention fédérale en % du total des recettes est inversement proportionnelle au degré d'urbanisation des zones de police *(graphique 1)*. Ainsi, elle représente plus de la moitié des sources de financement (51,5 %) dans les zones au caractère rural prononcé (catégorie 5) et chute à moins de 30 % du budget ordinaire dans les zones fortement urbanisées (catégorie 1). La proportion de la dotation fédérale se situe entre ces deux valeurs dans les autres catégories (catégories 2, 3 et 4).

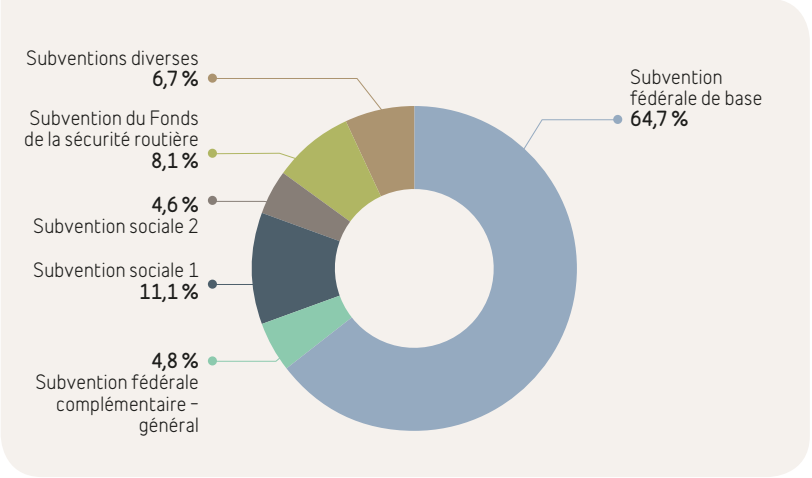
Le financement fédéral des zones de police se compose de diverses allocations *(graphique 2)*, parmi lesquelles :

- la partie la plus importante du financement fédéral qui est assurée par le biais de **la subvention fédérale de base**, dont la clé de répartition repose majoritairement sur la norme KUL. Le montant provisoire repris dans le budget 2013 des zones de police s'établit à EUR 660 millions (+3,2 %), et représente à lui seul deux tiers du financement fédéral ;
- une **subvention fédérale complémentaire** (« générale »), enveloppe que l'État fédéral libère pour payer les surcoûts jugés acceptables par la commission d'évaluation (arrêté royal du 15 janvier 2003). La subvention complémentaire se maintient à EUR 47,0 millions au budget 2013 ;
- une seconde subvention complémentaire (« contrat de police ») pour l'année 2013 d'un montant de EUR 4,7 millions, destinée à certaines communes qui disposent d'un **contrat de sécurité** ;
- la subvention fédérale relative à **l'équipement de maintien de l'ordre public** qui s'établit à EUR 0,4 million au budget 2013 ;
- l'**allocation sociale fédérale 1** qui s'élève à EUR 115 millions au budget 2013 et dont la progression plus élevée en 2013 (+11,5 %) s'explique par la hausse des taux de cotisation de base des charges de pension ;
- l'**allocation sociale fédérale 2** dont le montant s'établit, selon le budget 2013 des zones de police, à plus de EUR 46,5 millions et qui concerne le surcoût relatif aux cotisations patronales de sécurité sociale sur les allocations, primes et indemnités redevables en application du nouveau statut du personnel policier ;
- les recettes provenant du **Fonds de la sécurité routière** qui s'établissent à près de EUR 93,9 millions.

Graphique 1 **Part relative du financement communal et fédéral en fonction du degré d'urbanisation (catégories) (en EUR par habitant) – Budget 2013**



Graphique 2 **Principales composantes du financement fédéral**



Enfin, différentes dotations plus spécifiques viennent compléter le dispositif de financement, telles que la subvention fédérale en matière de baux de location fédéraux transférés à certaines zones de police, etc. Des moyens fédéraux complémentaires ont été mis à disposition de la Ville de Bruxelles et des communes bruxelloises afin de faire face aux exigences liées au caractère international de Bruxelles. Concrètement, il s'agit d'aides financières relatives à l'infrastructure et au matériel de sécurité lors des sommets européens et d'autres réunions internationales.

La dotation communale

L'effort financier communal envers les zones de police est concrétisé au travers de la dotation communale. Chaque commune verse par exercice une dotation à sa zone de police dont elle dépend dans le cadre de ses missions de service public.

La dotation communale constitue la principale source de financement des zones de police. Au budget 2013, il s'agit d'un montant de EUR 1644,2 millions, soit EUR 148 par habitant avec toutefois des disparités régionales (et par zone) prononcées. À Bruxelles-Capitale, elle atteint EUR 286 par habitant en moyenne, soit plus du double de la Flandre (EUR 136 par habitant) et de la Wallonie (EUR 126 par habitant).

La dotation communale enregistre au budget 2013 une croissance moyenne de 3,7 % par rapport à l'exercice précédent. Sur le plan régional, c'est en région bruxelloise que l'augmentation des dotations communales est la plus forte (+5,4 %) contre +3,9 % en Wallonie et +2,9 % en région flamande.

La dotation communale contribue en moyenne à 60,7 % des ressources ordinaires des zones de police au budget 2013 avec des disparités régionales prononcées. Les zones de police de Bruxelles enregistrent le montant de dotation communale proportionnellement le plus important, avec 65,6 % de l'ensemble des recettes ordinaires. Les zones de police de Wallonie se situent nettement en deçà avec une proportion de 53,9 % tandis que les zones de police de Flandre se situent légèrement en deçà des zones de police bruxelloises avec 63,1 %.

Lorsque la zone de police est unicommunale, la hauteur de la dotation communale à la zone tient compte de la nécessité d'établir un équilibre budgétaire au niveau du solde de l'exercice propre de la zone, ce qui est une obligation légale (article 252 de la nouvelle loi communale). Par son rôle de maintien de l'équilibre budgétaire, la dotation communale constitue le dernier volet du budget de la police.

Dans le cas des zones de police pluricommunales, il convient de déterminer la contribution de chaque commune qui constitue la zone. Un arrêté royal offre en première instance aux communes d'une zone pluricommunale la possibilité de décider en accord mutuel de la quote-part de chaque commune dans la dotation globale. Si les communes n'arrivent pas à conclure un tel accord, l'utilisation d'une clé de répartition (dite 60/20/20) tenant compte de facteurs déterminés (norme KUL et capacité fiscale des communes) est d'application.

Cet arrêté, modifié à diverses reprises à la suite des annulations par le Conseil d'État, peut être une source de tension entre les communes constituant la zone et a parfois été à l'origine de fortes augmentations des dotations au sein de certaines zones.

La clé de répartition pour fixer la quote-part de chaque commune est la suivante :

- norme KUL (60 %) ;
- revenu imposable (20 %) ;
- revenu cadastral (20 %).

Un examen des zones de police classées par catégorie selon la nomenclature du ministère de l'Intérieur démontre que le poids de la dotation communale dans le total des recettes des zones de police est directement fonction du degré d'urbanisation des communes concernées et de grands écarts sont observés.

La catégorie 1, fortement urbanisée, affiche un montant de dotation communale de EUR 342 par habitant qui est plus de quatre fois plus élevé que la dotation de la catégorie 5, très rurale, où ce montant atteint EUR 82 par habitant *(tableau 4)*.

Dans la catégorie 1, la part de la dotation communale atteint près de 70 % du total des recettes ordinaires tandis que dans la catégorie 5, la dotation est inférieure à 50 % ; les autres catégories se situant entre ces deux valeurs.

Tableau 4 Dotation communale en fonction du degré d'urbanisation (catégories) – Budget 2013

Typologie	En EUR milliers	En EUR/hab.	En % des recettes totales
Catégorie 1 (fortement urbanisé)	481 613	342	69,3 %
Catégorie 2	439 781	183	64,3 %
Catégorie 3	285 228	124	61,0 %
Catégorie 4	260 489	91	53,7 %
Catégorie 5 (fortement rural)	177 124	82	47,3 %
Total	**1 644 235**	**148**	**60,7 %**

Le *graphique 1* met en évidence le poids relatif par catégorie de zones de police des deux principales sources de financement, à savoir la subvention fédérale et la dotation communale.

Le poids relatif de ces deux sources de financement diffère significativement en fonction des catégories. C'est essentiellement le niveau de la dotation communale fixée par commune qui, par son poids, influence proportionnellement la part des autres dotations. Dans la catégorie 1, la part de la dotation communale est plus de deux fois plus importante que la subvention fédérale, contrairement à la catégorie 5 où la part de la subvention fédérale est légèrement prépondérante par rapport à la dotation communale.

Les communes les plus urbanisées ont historiquement opté pour la constitution d'une police communale forte, désirant pouvoir disposer d'une capacité d'action pour rencontrer efficacement les phénomènes particuliers (présence d'institutions, manifestations, délinquance...) auxquels elles étaient, et sont toujours, confrontées. Proportionnellement donc, elles ont pris l'habitude d'investir davantage dans les services de police.

Les **recettes de dette** s'élèvent à EUR 10,0 millions au budget 2013 des zones de police, soit EUR 1 par habitant. Si les recettes de dette affichent une nette progression de 1,6 %, elles occupent une position marginale de 0,4 % dans l'ensemble des recettes ordinaires des zones de police. Elles sont essentiellement constituées des revenus de placements de trésorerie.

3. Dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires des zones de police s'élèvent à EUR 2 679,1 millions au budget 2013, soit EUR 241 par habitant en moyenne *(tableau 5)*. Les zones de police de la région de Bruxelles-Capitale présentent un niveau par habitant presque deux fois plus élevé (EUR 435) que le montant par habitant des zones de police de Flandre (EUR 213) et de Wallonie (EUR 229).

Un examen par catégorie fait apparaître des différences significatives dans la répartition des dépenses rapportées en EUR par habitant. C'est au niveau des grandes villes (catégorie 1) que le niveau des dépenses est le plus élevé. Les dépenses atteignent EUR 487 par habitant et représentent un peu moins du triple des dépenses afférentes à la catégorie 5. Le caractère urbain et spécifiquement international de Bruxelles implique de rencontrer des besoins complémentaires qui se traduisent par des montants en dépenses supérieurs dans les catégories 1 et 2 par rapport aux autres catégories *(graphique 3)*.

Si les catégories 4 et 5, à caractère rural prononcé, affichent des niveaux de dépenses semblables (proches de EUR 170 par habitant), c'est entre autres une conséquence de dispositions réglementaires qui imposent un service minimum dans chaque zone de police. Cela se traduit dans les budgets en dépenses par des seuils minima incompressibles même si la taille de la zone se réduit.

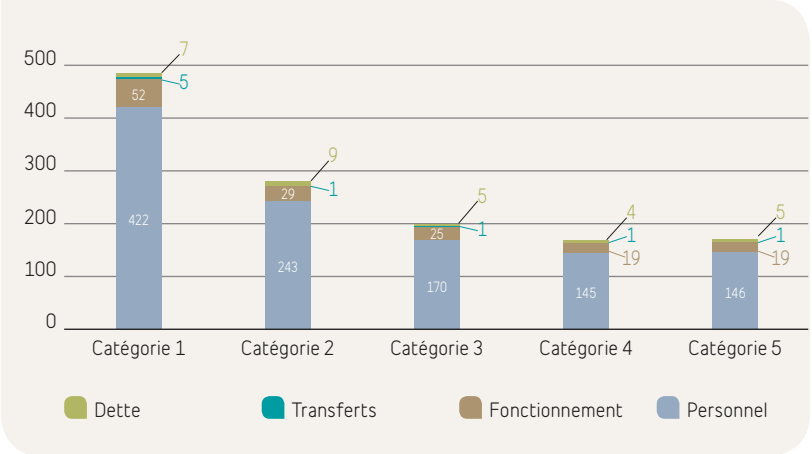
Les zones de police de la catégorie 2, composée notamment de villes régionales et de cinq zones de la région bruxelloise ont inscrit un montant de dépenses de EUR 283 par habitant, tandis que les zones de la catégorie 3 qui se situent entre les zones les plus urbanisées et les zones les plus rurales affichent un montant de EUR 201 en dépenses ordinaires.

Par rapport au budget des zones de police de 2012, les dépenses augmentent à concurrence de 3,5 % en 2013. La croissance de ces dépenses est toutefois plus prononcée à Bruxelles (+6,5 %) que dans le reste du pays (+3,5 % en Wallonie et +2,4 % seulement en Flandre).

Tableau 5 Ventilation économique des dépenses ordinaires – Budget 2013

	En EUR milliers	En EUR/hab.	En % des dépenses totales	Variation 2012-2013
Personnel	2 297 593	207	85,8 %	4,0 %
Fonctionnement	297 516	27	11,1 %	2,7 %
Transferts	17 429	2	0,7 %	-28,6 %
Dette	66 594	6	2,5 %	2,9 %
Total des dépenses	**2 679 132**	**241**	**100,0 %**	**3,5 %**
Flandre	1 361 148	213		2,4 %
Wallonie	816 022	229		3,5 %
Bruxelles-Capitale	501 963	435		6,5 %

Graphique 3 Dépenses ordinaires en fonction du degré d'urbanisation (catégories) (en EUR par habitant) – Budget 2013



La comptabilité des zones de police est très largement inspirée du règlement de la comptabilité des communes, de sorte que les dépenses des zones de police peuvent être ventilées selon la classification économique habituelle, soit les dépenses de personnel et de fonctionnement, les transferts et les dettes.

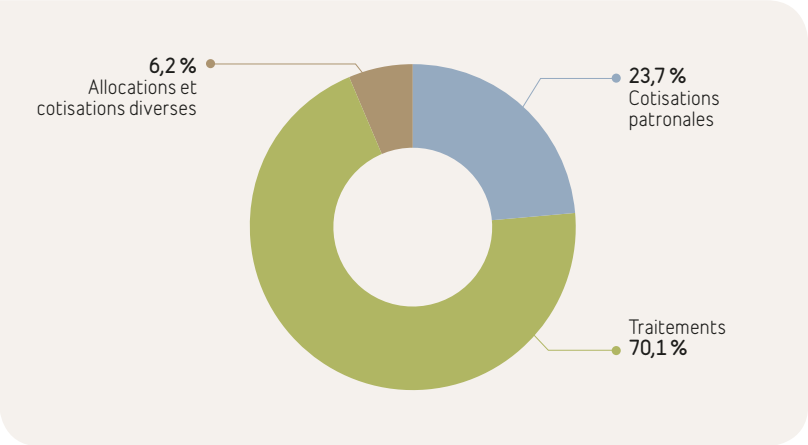
Les **dépenses de personnel** s'élèvent à EUR 2 297,6 millions, soit EUR 207 par habitant. Étant donné l'importance de ce poste, les contrastes régionaux constatés au niveau des dépenses totales s'observent également au niveau de cette rubrique. Les dépenses de personnel enregistrées à l'exercice propre du budget 2013 sont en progression de 4,0 %. La progression des dépenses de personnel est toutefois davantage soutenue en région bruxelloise (+7,4 %) qu'en Wallonie (+3,6 %) et surtout qu'en Flandre (+2,9 %).

En absorbant 85,8 % des dépenses totales, les dépenses de personnel constituent le principal poste de dépenses des zones de police. Cette proportion varie légèrement d'une région à l'autre mais reste néanmoins le poste budgétaire largement prédominant. Ces charges de personnel se composent principalement des dépenses de traitement (70,1 %), des cotisations patronales (23,7 %) et d'allocations et de cotisations sociales diverses (6,2 %) *(graphique 4)*. Les cotisations patronales enregistrent une progression assez soutenue de 8,3 % à la suite de la mise en œuvre de la réforme des pensions du personnel statutaire[4] (progression du taux de cotisation de base).

En vertu de la loi sur la police intégrée à deux niveaux, chaque zone de police est tenue de respecter un effectif minimal de personnel opérationnel ainsi que de personnel administratif et logistique qui est fonction de la spécificité de la zone. Outre les dépenses relatives au cadre opérationnel (traitements, cotisations sociales, allocations, indemnités et primes diverses) et au cadre administratif et logistique, les dépenses de personnel comprennent également les allocations de mandat de chef de corps, du comptable spécial et éventuellement celles versées au secrétaire de la zone.

[4] Cf. fiche n° 9 du dossier sur les enjeux financiers de la législature communale 2013-2018 : *www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Index.aspx*.

Graphique 4 Composantes des dépenses de personnel – Budget 2013



À noter que les zones de police ont reçu, comme les années précédentes, pour instruction budgétaire[5] de comptabiliser les dépenses de traitement des onze premiers mois de l'année N à l'exercice propre tandis que celles relatives au mois de décembre de l'exercice N-1 doivent être budgétisées parmi les exercices antérieurs.

Cette pratique comptable diffère de celle appliquée habituellement par les communes et n'est, semble-t-il, pas respectée par quelques zones de police, ce qui peut engendrer un biais dans l'analyse de l'évolution des dépenses relatives à l'exercice propre. Cette particularité comptable n'est pas sans conséquences sur l'interprétation des soldes budgétaires (cf. *infra*).

Les **dépenses de fonctionnement** reprennent l'ensemble des charges relatives au fonctionnement des zones de police telles que les carburants des véhicules, les fournitures de bureau, le chauffage et, le cas échéant, les loyers pour l'occupation des bâtiments fédéraux. Elles s'élèvent à EUR 297,5 millions au budget 2013 pour l'ensemble des zones de police du pays, soit EUR 27 par habitant. Ces dépenses de fonctionnement constituent en moyenne 11,1 % de l'ensemble des dépenses ordinaires des zones de police avec de légères disparités régionales. C'est en Flandre qu'elles occupent la part relative la plus importante (12,4 %) tandis qu'à Bruxelles-Capitale et en Wallonie, la part des dépenses de fonctionnement s'élève respectivement à 9,4 % et 9,9 % des dépenses ordinaires totales. En moyenne, les dépenses de fonctionnement ont progressé très modérément de 2,7 % au budget 2013 par rapport au budget de l'exercice précédent avec des différences marquées entre les régions. C'est en Flandre que la croissance est la plus sensible avec une progression de 3,2 % tandis qu'en région bruxelloise, on assiste à une quasi-stabilisation (+0,8 %). En région wallonne, les zones de police enregistrent une évolution de leurs dépenses de fonctionnement à concurrence de 2,7 % par rapport à l'exercice précédent, soit un taux de croissance correspondant à la moyenne nationale.

Les **dépenses de transferts** représentent EUR 17,4 millions au budget 2013, soit EUR 2 par habitant, ou 0,7 % seulement des dépenses ordinaires. Elles sont consti-

[5] Rappel notamment dans la circulaire PLP 49 du 27 novembre 2012 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2013 à l'usage des zones de police.

tuées de dotations diverses et de la contribution aux frais de fonctionnement du receveur régional désigné par le Conseil zonal de sécurité. Cette catégorie de dépenses a subi d'importantes fluctuations ces dernières années (+145 % en 2010, -60 % en 2011, -3,2 % en 2012 et -28,6 % en 2013), principalement en raison de facteurs techniques liés à la comptabilisation de récupérations de bonis entre certaines villes et leur zone de police (en Flandre principalement).

Les **dépenses de dette** s'élèvent à EUR 66,6 millions au budget 2013, soit EUR 6 en moyenne par habitant, et ne représentent que 2,5 % de l'ensemble des dépenses ordinaires. Cette rubrique comprend les flux de remboursement de capital et de charges d'intérêts des emprunts contractés par les zones de police ainsi que les charges financières d'emprunts associés à des biens immobiliers transférés par les communes à la zone de police. En termes relatifs, les zones de police bruxelloises se positionnent nettement au-dessus des autres régions avec un montant moyen de EUR 9 par habitant, contre EUR 7 par habitant en Wallonie et EUR 5 par habitant seulement en Flandre. Les charges financières sont toutefois en recul en région bruxelloise (-3,0 %) alors qu'elles sont en progression de +6,7 % en Wallonie et de 2,4 % en Flandre.

4. Dette et investissements

Les zones de police doivent également consentir chaque année un volume d'investissement afin de moderniser ou maintenir en état les équipements et les infrastructures nécessaires à l'organisation administrative et à l'exercice des missions de sécurité (commissariat, véhicules d'intervention, matériel de bureau...).

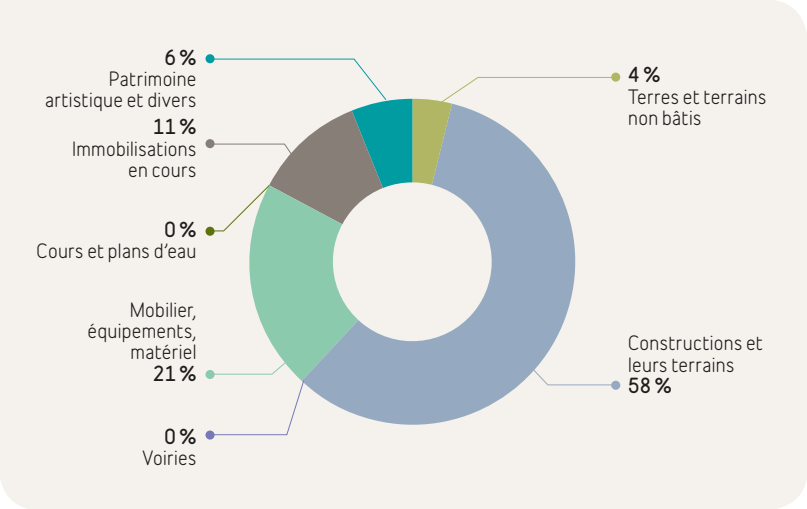
Le bilan établi au terme de chaque exercice nous renseigne sur l'évolution de la situation patrimoniale et de l'endettement des zones de police. À titre indicatif[6], le total du bilan des zones de police peut être évalué fin 2011 à près de EUR 1,6 milliard (soit près de EUR 145 par habitant). Les **immobilisations corporelles** représentent en moyenne 54 % de l'actif total, soit une proportion significativement moindre que les communes (près de 85 %). Le patrimoine mobilier et immobilier des zones de police est principalement constitué de constructions et de leurs terrains (58 %) ainsi que du matériel d'équipement et du mobilier (21 %) *(graphique 5)*. Les immobilisations en cours représentent 11 % des immobilisations corporelles.

[6] Statistiques établies à partir d'un échantillon de 151 bilans 2011 de zones de police.

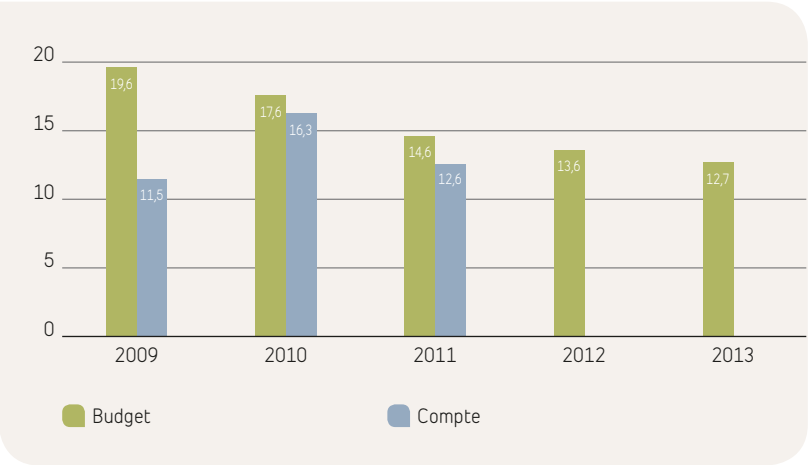
Sur la base des comptes (engagements à l'exercice propre), le volume des **dépenses d'investissement** des zones de police s'est élevé à EUR 146 millions en 2011 contre EUR 201 millions en 2010, soit un recul de plus de 25 %. La réduction des investissements semble se poursuivre en 2012 et en 2013 sur la base des prévisions budgétaires *(graphique 6)*. Sur la base des budgets, les projets d'investissement des zones de police sont en effet en recul structurel et ne représentent plus en 2013 que 68 % du volume prévu en 2009.

Le taux de réalisation des investissements (c'est-à-dire la part des engagements effectifs de dépenses d'investissement constatés au niveau des comptes par rapport aux crédits budgétaires initiaux) s'élève pour la période 2009-2011 à près de 80 % en moyenne, soit un taux sensiblement supérieur à celui observé généralement au niveau des investissements communaux (55 % seulement).

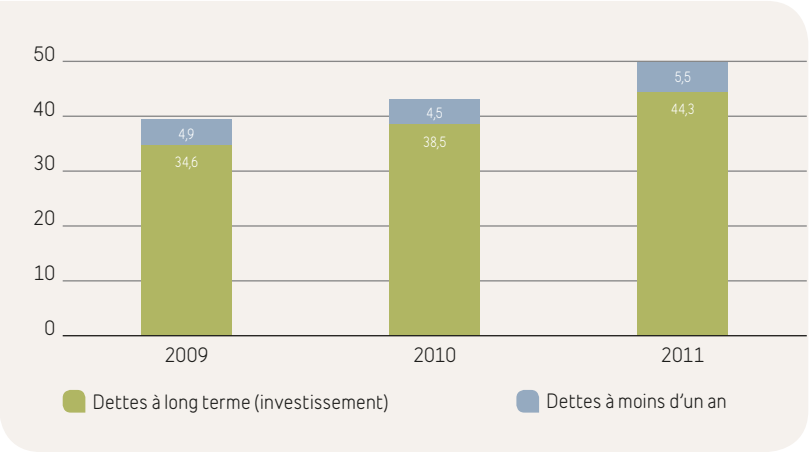
Graphique 5 Composition des immobilisations corporelles – Bilan 2011



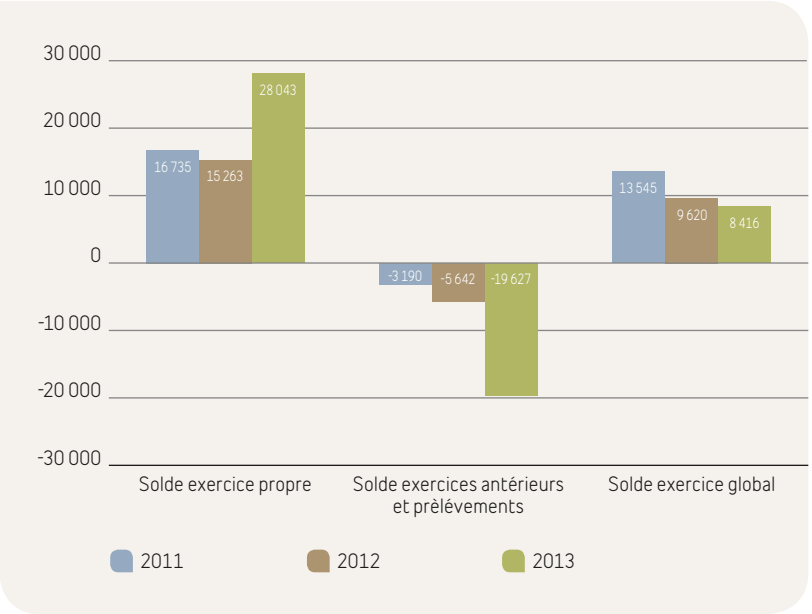
Graphique 6 Évolution des dépenses d'investissement (en EUR par habitant) – Compte et budget



Graphique 7 Composition de l'encours de la dette (en EUR par habitant) – Bilan



Graphique 8 Évolution des diverses composantes du solde budgétaire (en EUR milliers) – 2012-2013



Évolution et structure de la dette

L'encours de la dette financière des zones de police figurant aux bilans 2011 s'élève à EUR 545 millions, soit près de EUR 50 par habitant. Depuis 2009, cet encours a enregistré une progression de 28 %.

Cette progression est principalement imputable à l'évolution de la dette à long terme *(graphique 7)* qui a été contractée directement par les zones de police pour financer des investissements. La **dette inférieure à un an** (qui inclut également la dette à long terme arrivant à échéance dans l'année) représente seulement 11 % de l'encours total de la dette des zones de police, contre 89 % pour la dette à long terme.

5. Situation financière

L'exercice budgétaire 2013 se caractérise à l'exercice propre par une progression légèrement plus soutenue des recettes (+4,0 %) par rapport aux dépenses ordinaires (+3,5 %). Le solde dégagé à l'exercice propre du budget 2013 présente dès lors une légère amélioration.

En 2013, les zones de police dégagent un excédent à l'exercice propre de EUR 28,0 millions contre EUR 15,3 millions en 2012, soit une progression assez significative de EUR 12,8 millions *(tableau 6)*.

Le **solde à l'exercice global** se compose du solde de l'exercice propre, complété des prélèvements et du solde des exercices antérieurs. Il s'établit en 2013 à EUR 8,4 millions contre EUR 9,6 millions, soit un recul de EUR 1,2 million. Étant donné que le solde de l'exercice propre est quant à lui en amélioration sensible, la détérioration est forcément imputable à l'évolution du solde relatif aux exercices antérieurs.

Tableau 6 Situation financière – Budgets 2012 et 2013

	Budgets 2012		Budgets 2013		Variation 2012-2013		
	En EUR milliers	En EUR/hab.	En EUR milliers	En EUR/hab.	En EUR milliers	En EUR/hab.	En %
Recettes exercice propre	2 603 962	236,0	2 707 176	243,9	103 214	7,9	4,0 %
Dépenses exercice propre	2 588 699	234,6	2 679 132	241,4	90 433	6,8	3,5 %
Solde exercice propre	**15 263**	**1,4**	**28 044**	**2,5**	**12 781**	**-1,2**	**83,7 %**
Recettes exercice global	2 722 562	246,7	2 822 869	255,8	100 307	9,1	3,7 %
Dépenses exercice global	2 712 942	245,8	2 814 460	255,0	101 518	9,2	3,7 %
Solde exercice global	**9 620**	**0,9**	**8 409**	**0,8**	**-1 211**	**-0,1**	**-12,6 %**

Il convient en effet de rappeler que le solde dégagé à l'exercice propre est favorablement influencé par le fait qu'une majorité de zones comptabilisent, comme préconisé par les circulaires budgétaires du ministère de l'Intérieur, les traitements du mois de décembre (de l'année N-1) parmi les dépenses relatives aux exercices antérieurs. Ces dispositions se traduisent par une forte progression des crédits relatifs aux dépenses des exercices antérieurs. Ces derniers s'établissent dans le budget 2013 à EUR 106,9 millions contre EUR 99,0 millions en 2012, EUR 91,1 millions en 2011, EUR 75,2 millions en 2010, EUR 19,7 millions en 2009 et EUR 5 millions en 2008. Cette évolution entraîne une détérioration du solde relatif aux exercices antérieurs qui devient structurellement déficitaire et qui pèse négativement sur le solde dégagé à l'exercice global *(graphique 8)*.

Cette particularité comptable conduit, pour les zones de police, à une situation inhabituelle pour les pouvoirs locaux où le solde de l'exercice global est systématiquement inférieur à celui dégagé à l'exercice propre. Près de 5 % des zones de police présentent même une situation déficitaire à l'exercice global alors qu'elles dégagent un surplus à l'exercice propre. On relèvera également que la majorité des zones de police (57 %) présentent un solde à l'exercice global égal à 0 et ne disposent dès lors plus de réserves. Seules 38 % des zones de police dégagent encore un solde excédentaire à l'exercice global du budget 2013.

Cette étude est réalisée par
la Division Research de Belfius Banque :
Arnaud Dessoy, Anne-Leen Erauw et
Philippe Lafontaine

Boulevard Pachéco 44 – 1000 Bruxelles

La note trimestrielle « Finances locales » ainsi que des statistiques complémentaires sont consultables sur **PubliLink** et sur **Internet** :
www.belfius.be/nosetudes

Prochain numéro des « Finances locales » :
Les entreprises publiques locales
Publication prévue en mai 2014

Renseignements complémentaires
Division Research – Tél. : 02 222 31 16

Impression
Roprint – Bruxelles

Éditeur responsable : Dirk Smet, Belfius Banque, Boulevard Pachéco 44, 1000 Bruxelles
RPM Bruxelles TVA BE 0403.201.185 - SDRA0935-1 - Décembre 2013

Belfius
Banque & Assurances