

Bruxelles, le 28 janvier 2014

Etude Belfius : Les finances des CPAS et des zones de police en 2013

L'aide sociale et la sécurité constituent deux domaines d'action publiques fondamentaux qui répondent à des préoccupations fortes de la population. Elles présentent la particularité dans notre pays de reposer sur un ancrage local fort au travers de l'activité des CPAS et des zones de polices. Sous l'influence de la crise économique et financière et la progression de la précarité de la population, l'intervention communale dans le fonctionnement de ces deux institutions occupe une place croissante dans les budgets communaux. Dans les années à venir, la mise en œuvre de nouvelles réformes (pension du personnel statutaire, dégressivité des allocations de chômage,...) conjuguée aux conséquences du vieillissement de la population devrait maintenir les finances des pouvoirs locaux sous pression.

Le rôle central des CPAS et de la zone de police dans la mise en œuvre de politiques locales

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. Bien que le CPAS soit juridiquement indépendant de la commune, il existe un lien clair entre ces deux entités étant donné que la commune est tenue de couvrir le déficit d'exploitation de son CPAS.

Depuis 2002, avec la loi-cadre sur la réforme des polices, la police locale est organisée en **zones de police** composé soit d'une seule commune (zone mono-communale), soit de plusieurs communes (zones pluri-communales). Les zones de police, au nombre de 195 actuellement, sont des collectivités territoriales qui disposent d'une autonomie organique, mais dont le fonctionnement est encadré par des normes fédérales. Toutes les zones disposent d'une comptabilité distincte, mais seules les zones pluri-communales sont dotées de la personnalité juridique.

Chaque corps de police zonal est chargé d'effectuer, à l'intérieur de sa zone, l'ensemble des missions de la police locale, à savoir « toutes les missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion d'événements et des phénomènes locaux sur le territoire de la zone de police, de même que l'accomplissement de certaines missions de police à caractère fédéral ».

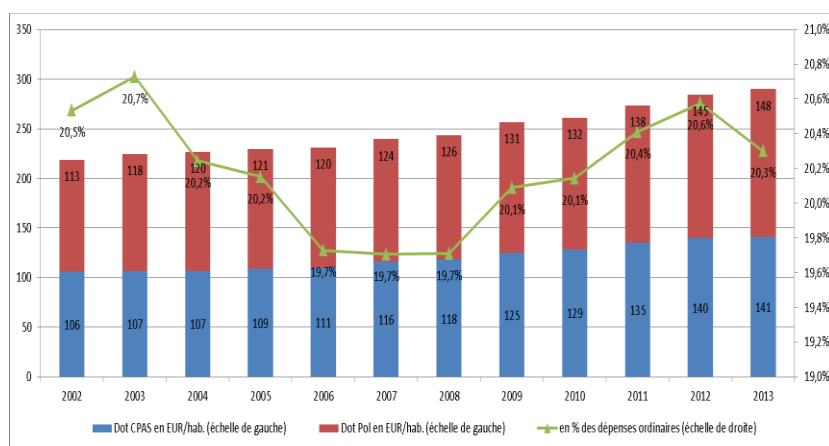
A l'instar des CPAS, la dotation communale constitue la variable d'ajustement pour équilibrer le budget de la zone de police lorsque celle-ci ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission.

Le poids croissant des dotations communales au CPAS et à la zone de police

La **dotation communale** versée au CPAS et à la zone de police constituent ensemble une partie non négligeable du budget communal (plus de 20 % des dépenses ordinaires en moyenne).

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 d'1,8 % par an lors de la législature communale précédente (2001-2006). Au cours de l'année 2013, première année de la mandature communale, la dotation continue à progresser en valeurs absolues.

Evolution de la dotation communale au CPAS et à la zone de police – Budget communal 2000-2013



Les charges en matière d'aide sociale et de sécurité présentent toutefois de fortes disparités selon les communes. D'une manière générale, elles progressent fortement avec le nombre d'habitants des communes (cf tableau) et plus particulièrement en fonction de la densité de population, du niveau d'urbanisation et de centralité.

Dotation communale au CPAS et à la zone de police (en EUR/hab.) en fonction de l'importance de population – Budget communal 2013 – Total du pays

	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
Plus de 100.000 hab.	214	307
Total	141	148

Pour les communes de moins de 10.000 habitants, la dotation communale s'élève à EUR 96 par habitant pour les CPAS et à EUR 74 par habitant pour les zones de police. Dans les villes de plus de 100.000 habitants, ces dotations s'élèvent respectivement à EUR 214 et à EUR 307 par habitant. Les disparités du montant des dotations sont dès lors plus prononcées pour les zones de police que pour les CPAS.

Au cours de ces prochaines années, tant les CPAS que les zones de police sont confrontées aux charges croissantes liées à la mise en œuvre de la **réforme des pensions** du personnel statutaire¹. 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 fort recul, voire en extinction), 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 finances des CPAS en 2013

L'**analyse financière** des CPAS repose sur la collecte des données financières les plus récentes dans les trois régions du pays avec le soutien des Unions des Villes et des Communes (section CPAS).

Elle diffère toutefois pour les trois régions du pays étant donné que les CPAS wallons, flamands et bruxellois disposent de leur propre système comptable. Les notions comptables pouvant diverger d'une région à l'autre, il est dès lors difficile, voire impossible, de procéder à une comparaison des éléments de recettes et de dépenses ainsi que les soldes comptabilisés.

L'importance des moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins en matière d'aide sociale sont tributaires à la fois d'une conjoncture économique et financière mais également d'un contexte socio-économique spécifique au niveau local. A l'échelle des trois régions du pays, on perçoit de profondes disparités des divers indicateurs socio-économiques qui ont une incidence directe sur l'ampleur des interventions communales (cf tableau). Ces disparités sont encore plus prononcées à l'échelon communal.

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Pays
CPAS				
Bénéficiaires Droit Intégration Sociale (pour 1000 hab.) - 2012 (1)	4,2	13,8	25,8	9,5
Bénéficiaires Droit Aide Sociale (pour 1000 hab.) - 2011 (1)	2,6	2,9	14,5	3,9
Coefficient de vieillissement - (60 ans et + p/r moins de 20 ans) - 2013 (2)	114,0	103,8	71,8	97,7
Effectif personnel des CPAS (juin 2013) - pour 1000 hab. (3)	6,3	6,1	7,7	6,4
Nombre lits de maisons de repos (pour 1.000 hab de 75 ans et +) - 2012	53	44	46	50
Dotation communale au CPAS (en EUR /Hab) (4)	127	121	253	141

Sources :

(1) sur base des statistiques du SPP Intégration Sociale

(2) SPF Economie - DGSIE

(3) sur base des statistiques de l'ONSSAPL

(4) sur base des budgets communaux 2013

Concernant les **CPAS**, relevons un vieillissement de la population plus prononcé en **Région flamande**; un vieillissement de la population moins prononcé mais une proportion plus élevée du nombre de bénéficiaires du droit à l'intégration (DIS) en **Wallonie**, et un rajeunissement de la population accompagné d'une précarité de plus en plus marquée en **Région bruxelloise**. Les communes de cette dernière région (et d'une manière générale les principaux centres urbains du pays) se singularisent par une intervention marquée dans le cadre de l'aide sociale en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés politiques (bénéficiaires DAS).

¹ 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 législation communale (2013-2018) www.belfius.be/nosetudes, Finances locales

Les principales tendances d'évolution qui se dégagent globalement selon **les budgets 2013** et les **comptes 2011** des CPAS sont les suivantes :

- Ces dernières années, les **demandes d'aide sociale** (Droit à l'Intégration Sociale & Droit à l'Aide Sociale) sont globalement en progression constante avec toutefois des divergences selon les régions. Ainsi, on observe une atténuation des demandes en région flamande, alors que l'on constate une plus grande prédominance de l'aide sociale urgente en région bruxelloise et dans une moindre mesure en région wallonne. Etant donné la récupération partielle des dépenses d'aide sociale auprès de l'Etat fédéral, ces interventions pèsent sur l'équilibre financier des CPAS ;
- Aux périodes les plus intenses de la crise, les dépenses en matière d'aide sociale ont généralement été sous-estimées dans les budgets par rapport aux dépenses réellement consenties dans les comptes. La situation semble toutefois se régulariser en 2012.
- Les activités des CPAS sont influencées par les effets du **vieillessement de la population** qui nécessiteront à terme une adaptation de l'offre de services en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie, notamment par une extension d'infrastructures d'accueil et de services d'aide à domicile. Cette situation est actuellement plus prononcée en Flandre que dans les deux autres régions ;
- Les CPAS sont également confrontés à la **réforme des pensions du personnel statutaire** qui impacte progressivement les dépenses de personnel suite aux différentes hausses de cotisation
- Si les soldes budgétaires observés sont relativement proches de l'équilibre, il convient cependant d'y associer les montants de la **dotation communale** qui viennent en compensation des déficits d'exploitation enregistrés. La dotation communale s'élève en moyenne à EUR 141 par habitant avec d'importantes disparités selon les communes (cf tableau supra) ;
- Le nouveau cycle de politique et de gestion (le *nieuwe beleids- en rapporteringscyclus*, en abrégé **BBC**) fixe de nouveaux critères en matière d'équilibre pour les CPAS flamand: sur base d'un échantillon limité, le **résultat en base de caisse** se révèle positif en 2013. Toutefois, seuls un quart des CPAS affichent une **marge d'autofinancement** positive et presque la moitié des CPAS une marge négative.
- Le **volume des investissements** des CPAS (près de EUR 160 par habitant) est sensiblement inférieur à celui des communes et est fortement dominé par les investissements réalisés en faveur des maisons de repos. A l'instar des communes, on observe un taux de réalisation effectif (47% seulement) dans les comptes qui est nettement inférieur aux prévisions budgétaires.
- **L'endettement des CPAS** se situe en moyenne à EUR 328 par habitant au bilan 2011 mais présente de fortes disparités selon les régions. On relèvera en outre que la part de la dette à court terme est proportionnellement plus importantes (+/-30%) au niveau des CPAS que la moyenne des pouvoirs locaux en raison du préfinancement structurel de l'aide sociale.

Les chiffres présentés dans notre analyse sont des moyennes régionales. Davantage encore que dans le cas des communes, les budgets et comptes des CPAS présentent des disparités individuelles selon le contexte socio-économique local et selon l'étendue des services offerts directement par les CPAS (existence ou non d'une maison de repos, de services d'aide à domicile, d'une cuisine centrale,...).

C'est la raison pour laquelle cette étude est également complétée par des annexes statistiques disponibles sur le site de la banque (www.belfius.be « nosetudes », « Finances locales » « CPAS et zones de police ») qui utilisent une découpe plus détaillée par catégorie de communes (typologie socioéconomique, présence ou non de maison de repos).

Les finances des zones de police en 2013

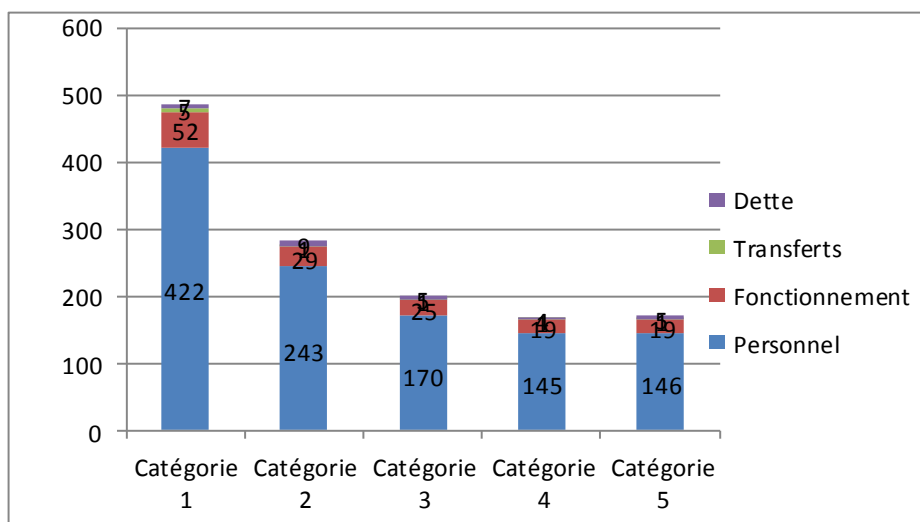
Notre **analyse des zones de police** s'appuie sur les budgets 2013 qui font l'objet de comparaisons par rapport aux budgets de l'exercice précédent. Pour la réalisation de cette étude, nous avons pu compter, pour l'exercice 2013, sur les données budgétaires de 175 zones qui représentent 91,7 % de la population totale. Les données manquantes font l'objet d'une extrapolation en se basant notamment sur l'effectif policier dans les différentes zones.

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Pays
Zones de police				
Nombre de zones de police	117	72	6	195
Population moyenne par zone de police	54.546	49.487	192.439	56.921
Effectif policier opérationnel (juin 2013) - pour 1000 hab (1)	2,6	3,0	5,3	3,0
Dotation communale à la zone de police (en EUR/Hab) (2)	128	125	286	148
Sources :				
(1) sur base des statistiques de l'ONSSAPL				
(2) sur base des budgets communaux 2013				

Au niveau des **zones de police**, les communes bruxelloises sont logiquement confrontées à des charges de sécurité beaucoup plus élevées que les autres régions. Elles doivent y faire face en s'appuyant sur un effectif policier proportionnellement plus développé, ce qui se traduit par des dotations communales sensiblement plus élevées que la moyenne du pays. Cette particularité n'est, à nouveau, pas spécifique à la région bruxelloise mais s'observe dans l'ensemble des grands centres urbains du pays.

L'analyse financière des zones de police en fonction de la typologie du Ministère de l'Intérieur fait état de disparités importantes en fonction du degré d'urbanisation, notamment en ce qui concerne le niveau relatif des dépenses consenties et la structure de financement.

Dépenses ordinaires des zones de police en fonction du degré d'urbanisation (catégories) - Budgets 2013 (en EUR/hab.)



Les principales tendances d'évolution qui se dégagent globalement selon **les budgets 2013** et les **comptes 2011** des zones de police, sont les suivantes :

- 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 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). Depuis plusieurs années, ce dernier subit en effet une érosion structurelle en raison de la comptabilisation des traitements du mois de décembre (de l'année N-1), ce qui accroît d'année en année le montant des dépenses relatives aux exercices antérieurs.
- 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 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.

Contacts presse

press@belfius.be

+ 32 2 222 02 50

Moniek Delvou

moniek.delvou@belfius.be

+ 32 2 222 98 16

+ 32 475 266495