

Bruxelles, le 28 janvier 2015

Etude Belfius : Les finances des CPAS et des zones de police en 2014

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 police. 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 une aide matérielle aux personnes (par ex. l'octroi d'un revenu d'intégration) mais il peut également apporter un accompagnement administratif, juridique ou encore une guidance psychosociale dans le trajet individuel de chacune de ces personnes. Outre ces activités légales, le CPAS peut également offrir des services facultatifs tels que l'aide à domicile (repas chauds, soins, etc.) ou encore la gestion d'institutions spécifiques (centres de services, maisons de repos, hôpitaux, etc.). Le profil socio-économique de la commune détermine dans une certaine mesure les services 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** composées 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 ».

Comme pour les 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 constitue 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. Ces dotations connaissent une croissance nominale plus importante que celle enregistrée pour l'ensemble des dépenses communales. Au cours de l'année 2014, la dotation communale versée aux CPAS et aux zones de police a continué à progresser.

Le contexte socio-économique

L'importance des moyens à mettre en oeuvre pour répondre aux besoins en matière d'aide sociale et de sécurité est liée à la fois à la conjoncture économique et financière et au contexte socio-économique spécifique au niveau local. Ainsi, les divers indicateurs socio-économiques diffèrent fortement à l'échelon communal.

Les activités des CPAS s'amplifient au même rythme que la précarité. Les domaines tels que l'exclusion sociale, la pauvreté ou encore le vieillissement reflètent les besoins de prise en charge par les CPAS :

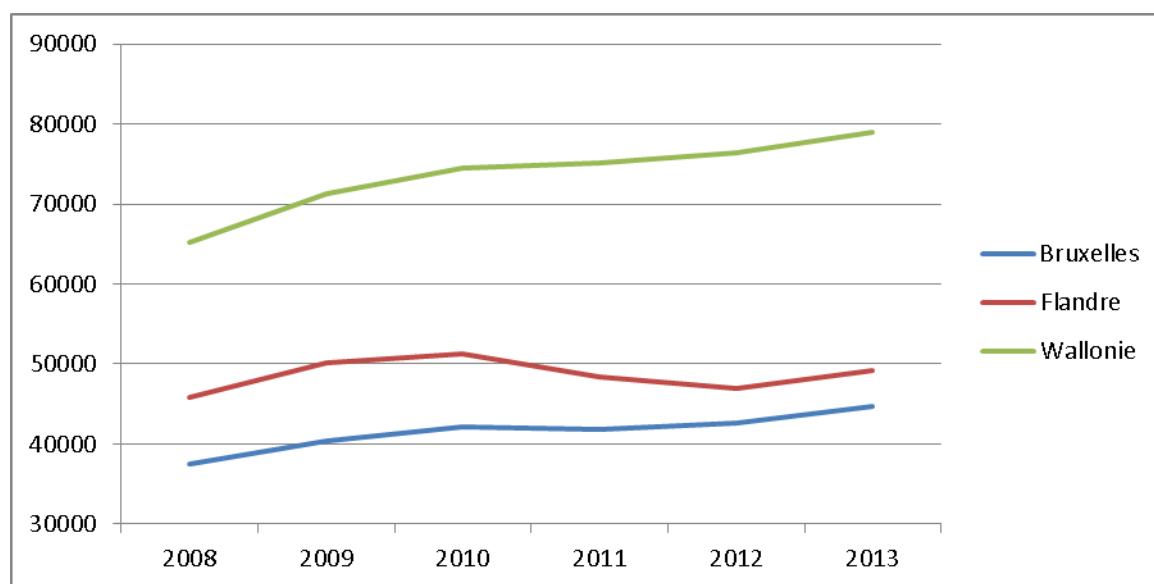
- De façon générale, un belge sur 5 est confronté à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale
- Le vieillissement implique une offre de services adaptée aux besoins des personnes en perte d'autonomie. Sur le plan financier, cela se traduit par des charges accrues en infrastructure, en personnel et en fonctionnement.

Pour les CPAS, nous pouvons relever les tendances suivantes:

- **Vieillessement :**
 - Un vieillissement de la population plus intense en Région flamande.
 - Un vieillissement de la population moins prononcé mais une proportion plus élevée du nombre de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (DIS) en Région wallonne .
 - 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).
- **Bénéficiaires du Droit à l'Intégration Sociale (DIS) :**
 - Les CPAS voient leurs dépenses consacrées au revenu d'intégration s'accroître d'année en année. Depuis la crise économique et financière de 2008, le nombre de bénéficiaires du DIS par région a constamment augmenté en Wallonie et à Bruxelles. En Flandre, son nombre a légèrement diminué entre 2011 et 2012 pour repartir à la hausse en 2013 (cfr. figure 1).
 - Le remboursement partiel de ce type de dépenses par les autorités fédérales exerce une pression croissante sur les déficits des CPAS, ces derniers devant être comblés par la dotation communale.

Figure 1

Evolution du nombre de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale par région (DIS)-2008-2013



Source : SPP Intégration Sociale, www.mi-is.be

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 (cfr tableau 1) et plus particulièrement en fonction de la densité de population, du niveau d'urbanisation et de centralité.

Tableau 1

Dotation communale au CPAS et à la zone de police (en EUR/hab.) en fonction de l'importance de population – Budget communal 2014– Total du pays

	Dotation au CPAS	Dotation à la zone de police
<10.000 hab.	101	74
10 000 – 30 000 hab.	122	110
30 000 – 100 000 hab.	167	160
Plus de 100.000 hab.	249	307
Moyenne	155	155

Pour les communes de moins de 10.000 habitants, la dotation communale s'élève à EUR 101 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 249 et à 307 EUR par habitant. Les disparités du montant des dotations sont dès lors plus prononcées pour les zones de police que pour les CPAS.

De nombreux défis exercent une pression financière sur les CPAS et les zones de police

Au cours de ces prochaines années, tant les CPAS que les zones de police seront confrontés aux charges croissantes liées à la mise en œuvre de la **réforme des pensions** du personnel statuaire¹. En raison de la proportion très différente du personnel statuaire (95 % pour les zones de police contre 25 % seulement en

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

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 **mesures d'exclusion de chômeurs de longue durée** ainsi que la dégressivité des allocations de chômage risquent d'accroître le nombre d'ayants droit au RIS. La paupérisation s'illustre notamment par ce nombre croissant de bénéficiaires du RIS.

Les **mesures d'assainissement budgétaire** adoptées dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire s'appliquant à tous les échelons des pouvoirs locaux se reflètent clairement dans le budget 2014. En Flandre, ces mesures se traduisent dorénavant dans les nouveaux critères d'équilibre du BBC. En Wallonie, ces mesures d'assainissement s'illustrent clairement dans les grandes tendances du budget.

Les finances des CPAS en 2014

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 difficile, voire impossible, de procéder à une comparaison des éléments de recettes et de dépenses ainsi que des soldes comptabilisés.

Les principales tendances d'évolution qui se dégagent globalement selon **les budgets 2014** et **les comptes 2012 et 2013** des CPAS sont les suivantes :

- Comparativement aux tendances des années précédentes, les CPAS des 3 régions prévoient dans leur budget d'exploitation 2014 une **progression limitée de leurs dépenses totales d'exploitation** (évolution de l'ordre de moins de 1% en région bruxelloise et wallonne par rapport au budget de l'année précédente, et croissance annuelle attendue de 1.7% entre 2014 et 2019 en région flamande). A l'origine de cette faible évolution, on peut souligner d'une part l'impact des mesures d'assainissement budgétaire et d'autre part la diminution des demandes d'aide sociale suite à la diminution des demandes d'asile enregistrées en 2013.
- Autre signe des mesures de restrictions budgétaires : le **volume des investissements des CPAS qui connaît un net recul** dans les 3 régions. Si les régions wallonne et bruxelloise prévoient une diminution de leurs investissements entre 2013 et 2014 de l'ordre de respectivement 9 et 12%, la Flandre présage également une réduction progressive continue de ces investissements jusqu'en 2019 dans son plan pluriannuel (réduction estimée à 66% entre 2014 et 2019). Les investissements sont principalement réalisés en faveur des maisons de repos.
- Etant donné la **récupération partielle des dépenses d'aide sociale** auprès de l'Etat fédéral, les interventions en matière de DIS et de DAS continuent à peser sur l'équilibre financier des CPAS et ce malgré une diminution ou une croissance limitée du budget global du service social .
- Les CPAS sont confrontés à la **réforme des pensions du personnel statutaire** qui impacte progressivement les dépenses de personnel suite aux différentes hausses de cotisation. Toutefois, les chiffres du budget 2014 illustrent clairement les efforts réalisés par les CPAS pour maîtriser la croissance de leurs coûts de personnel : la croissance attendue reste en effet

largement inférieure au taux de progression moyen de la précédente législature. Les CPAS wallons limitent leur taux de croissance à 1.1% et les CPAS bruxellois à 3.4%. Les plans pluriannuels des CPAS flamands indiquent que les efforts les plus soutenus sont prévus en 2014 et 2015 avec un taux d'évolution initial de l'ordre de 1% pour évoluer par la suite vers les 2%.

- 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 155 par habitant avec d'importantes disparités selon les communes et les régions :
 - Dotation des communes flamandes : 144 EUR/hab
 - Dotation des communes wallonnes : 125 EUR/hab
 - Dotation des communes bruxelloises : 261 EUR/hab
- 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:
 - le résultat en base de caisse se révèle positif en 2014
 - la marge d'autofinancement est légèrement positive. Seulement 30% des CPAS ont une marge négative. Cette dernière doit être compensée dans le courant des années 2015-2019 pour atteindre l'équilibre en 2019.
- **L'endettement des CPAS** présente de fortes disparités entre les régions et dépend de l'importance des investissements et de leur type de financement. On relèvera en outre que la part de la dette à court terme est proportionnellement plus importantes au niveau des CPAS que la moyenne des pouvoirs locaux en raison du préfinancement structurel de l'aide sociale :
 - Dettes 2012 des CPAS flamands : 389 EUR/hab
 - Dettes 2013 des CPAS wallons : 263 EUR/hab
 - Dettes 2012 des CPAS bruxellois : 544 EUR/hab

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,...).

Cette étude est disponible sur le site de la banque (www.belfius.be/nosetudes « Finances locales » « CPAS et zones de police »).

Les finances des zones de police en 2014

Notre **analyse des zones de police** s'appuie sur les budgets 2014 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 2014, sur les données budgétaires de 181 zones qui représentent 93,6 % 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.

Tableau 2

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Pays
Zones de police				
Nombre de zones de police	117	72	6	195
Population moyenne par zone de police	54.792	49.671	193.914	57.182
Effectif policier opérationnel (fin 2013) - pour 1000 hab.	2,6	3,0	5,4	3,0
Dotation communale à la zone de police (en EUR/Hab) (1)	141	125	290	152

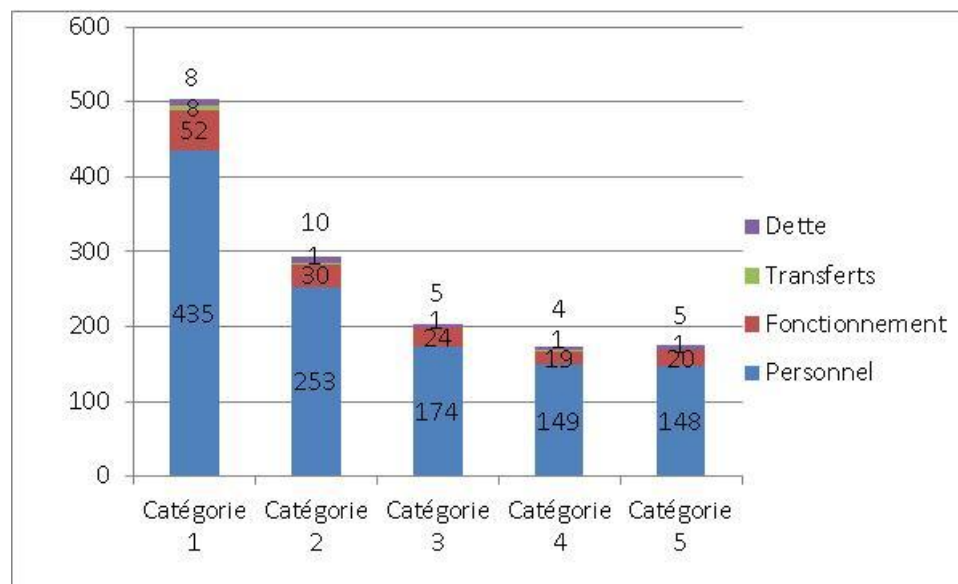
(1)Source : Budgets zones de police.

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 (figure 2) 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.

Figure 2

Dépenses ordinaires des zones de police en fonction du degré d'urbanisation (catégories) - Budgets 2014 (en EUR/hab.)



Catégorie 1 = fortement urbanisé
Catégorie 5 = très rural

Les principales tendances d'évolution qui se dégagent globalement des **budgets 2014** et des **comptes 2012** des zones de police, sont les suivantes :

- Une zone de police regroupe en moyenne trois communes, compte 57 182 habitants et dispose d'un corps de police de 171 agents. 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 (+3,1 %) en 2014 contre 3,5 % en 2013 et près de 5 % en 2012. La croissance de ces dépenses en 2014 est toutefois plus prononcée à Bruxelles (+4,3 %) que dans le reste du pays (+2,9 % en Wallonie et +2,8 % seulement en Flandre).
- Les dépenses de personnel sont largement prédominantes (85,9 %) et subissent à nouveau l'influence des effets de la réforme des pensions du personnel statutaire (hausse des taux de cotisation de base).
- 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 152 par habitant et couvre à elle seule plus de 60 % des recettes ordinaires.
- Le solde dégagé à l'exercice propre se stabilise à près de EUR 30 millions en 2014. Cet excédent est toutefois principalement concentré au niveau des zones de police en Flandre (EUR 26 millions, soit 87 % du montant total) alors que cet excédent n'avoisine que les EUR 2 millions tant en Wallonie qu'en Région bruxelloise.
- La dette financière s'élève en moyenne à EUR 52,4 par habitant, mais est contractée principalement pour financer des investissements (commissariat, équipements, véhicules...). Les charges de la dette (intérêts et amortissements) ne représentent que 2,6 % 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 13,8 par habitant en 2014 contre près de EUR 20 par habitant en 2009.
- Selon les normes SEC, qui servent de référence pour le suivi des objectifs budgétaires européens, les zones de police présentent un besoin de financement qui oscille entre EUR 243 millions en 2010 et EUR 89 millions en 2013.

Contacts presse

Ulrike Pommée
+ 32 2 222 02 57 / +32 495 18 35 17

press@belfius.be