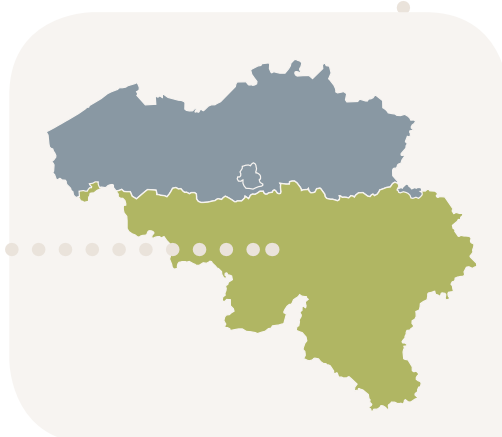


# Les finances des CPAS wallons



**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 %.

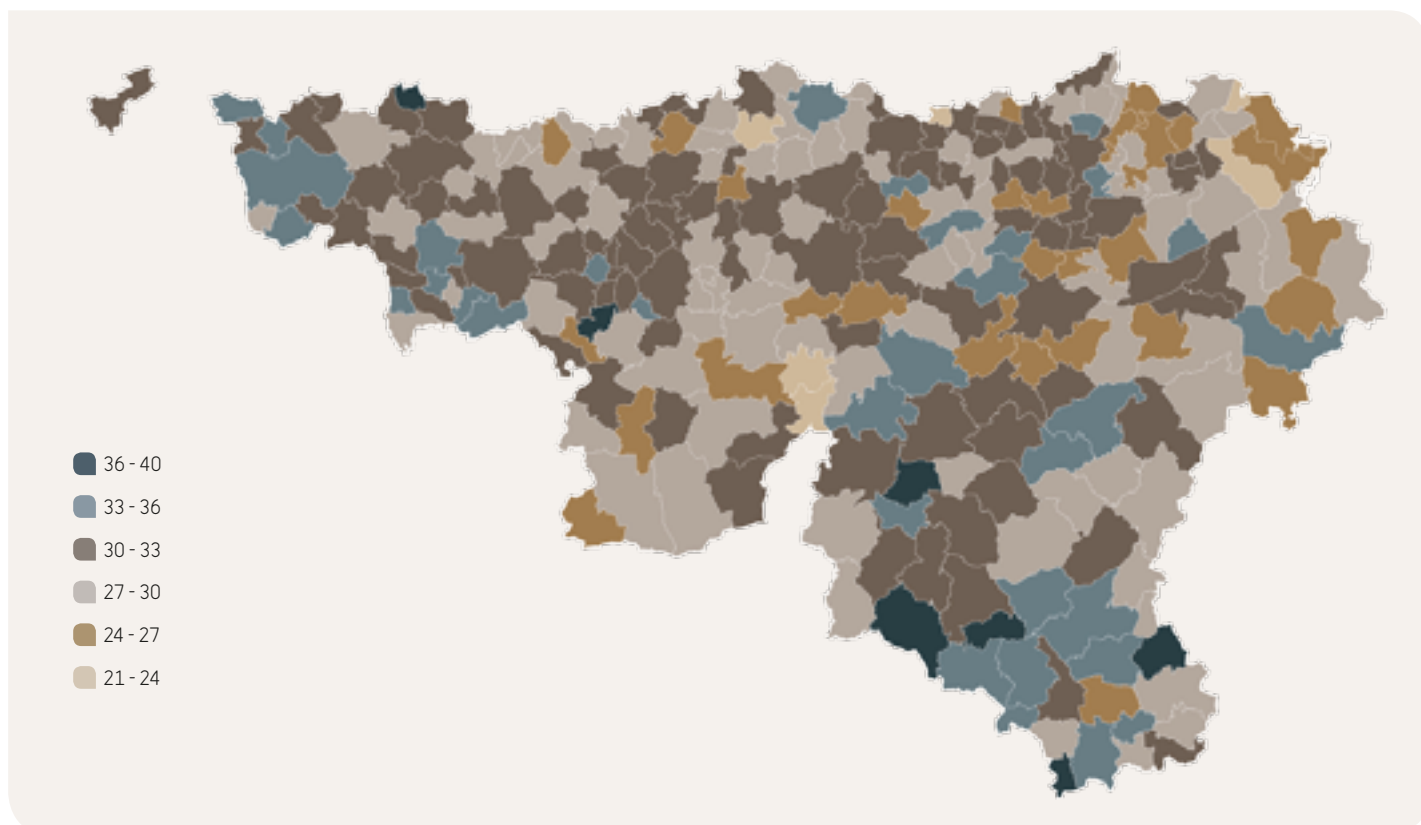
Avec l'âge, le **facteur de dépendance** augmente et la nécessité de disposer de locaux et d'infrastructures adaptés et de bénéficier d'aides complémentaires à domicile. Par ailleurs, une partie de cette catégorie de population se retrouve en difficultés financières (difficulté de prise en charge des 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<sup>1</sup> 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 tra-

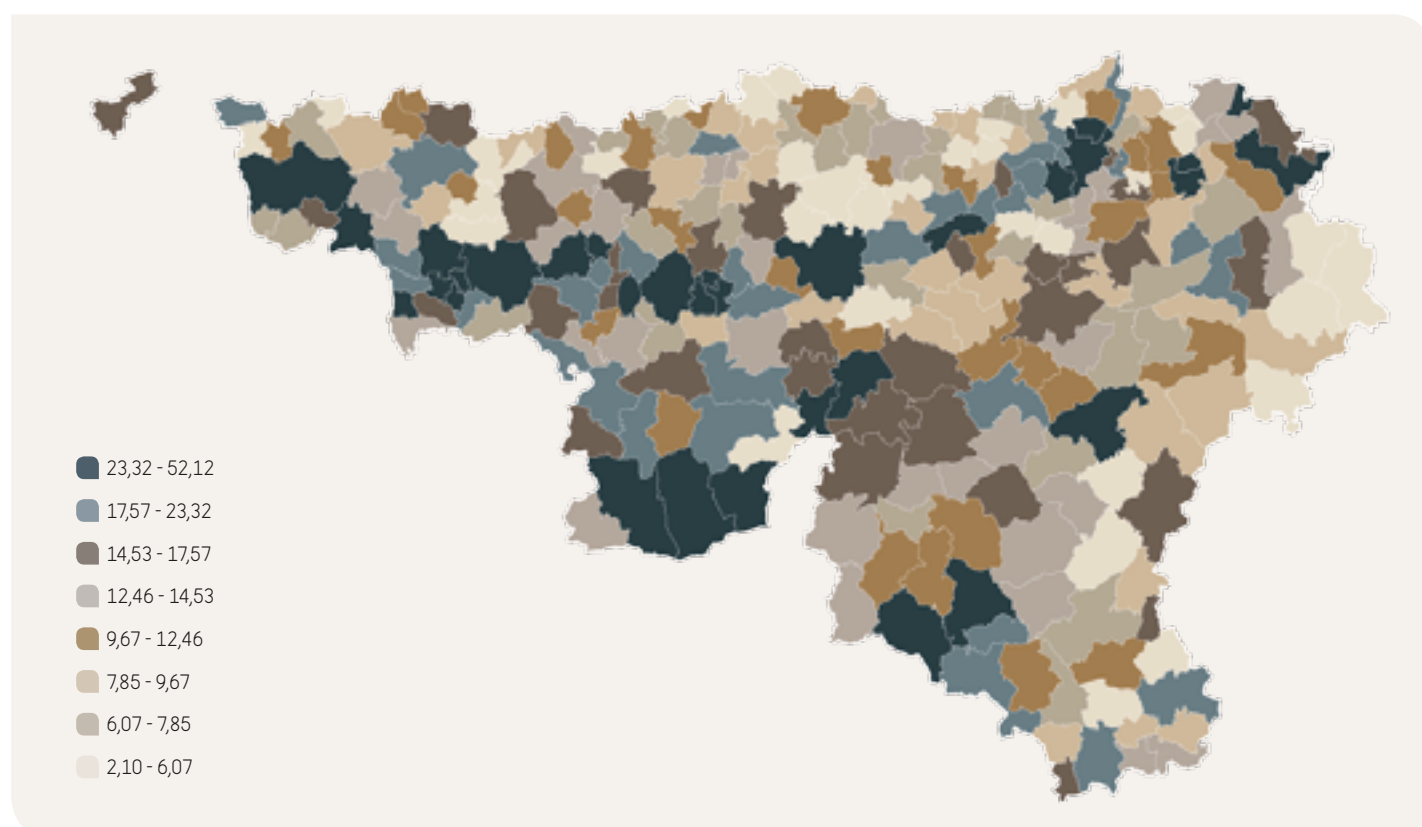
vail. Les personnes confrontées à l'un de ces trois risques (pauvreté monétaire, privation matérielle grave ou faible intensité de travail) sont considérées comme à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pour ce qui forme le nouvel indicateur européen de la pauvreté dans le cadre de la stratégie Europe-2020<sup>2</sup>.

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.

<sup>1</sup> SPF Économie - « La pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique » - Octobre 2012 - [statbel.fgov.be](http://statbel.fgov.be).

<sup>2</sup> « 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.

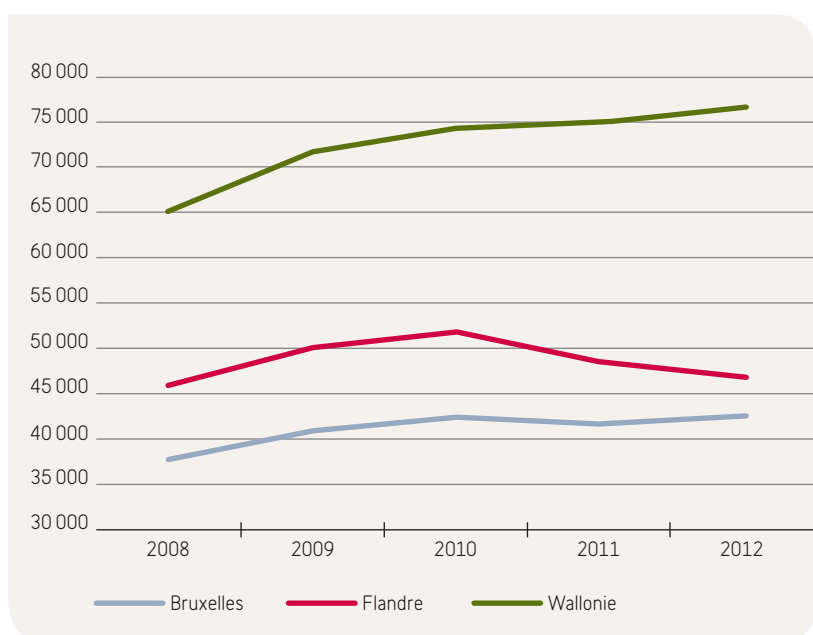
■ **le profil socioéconomique de la commune dans laquelle opère le CPAS** qui peut influencer tant sur les types de services offerts que sur leur intensité. L'étude *Typologie socioéconomique des communes*<sup>3</sup> réalisée en 2007 et qui a abouti à la constitution de catégories de communes (ou « 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 éclairées par catégorie socioéconomique<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> Annexe statistique disponible sur le site [www.belfius.be/nosetudes](http://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'élevèrent 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Le fichier SIC est une version électronique du budget, du compte et du bilan « papier » issu du logiciel « eComptes » développé par la région wallonne.

<sup>2</sup> 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.

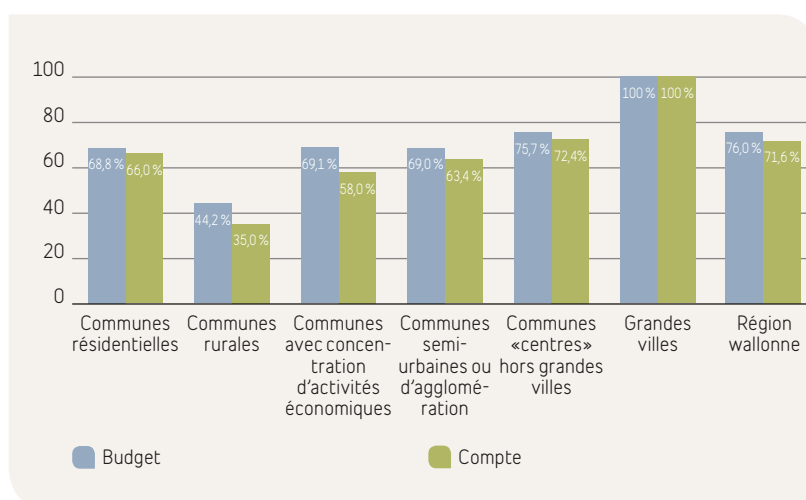
Au sein de l'échantillon, une soixantaine de CPAS disposent d'au moins une Maison de repos (MR) ou d'une Maison de repos et de soins (MRS). Les montants de cette activité (fonction 8341) tant en recettes qu'en dépenses sont intégrés dans l'analyse ci-dessous. Un paragraphe est consacré à l'analyse des 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.

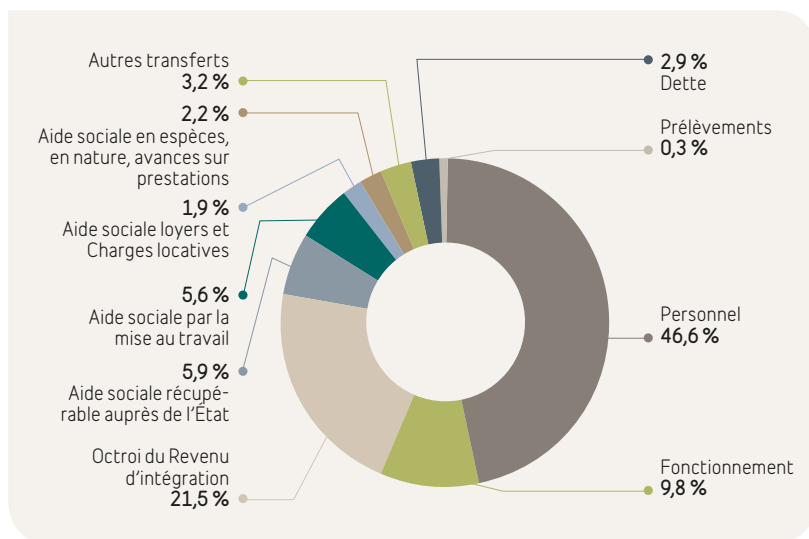
**Graphique 2** Taille de l'échantillon analysé par catégorie de communes (en % de la population) – Budget 2013 et compte 2012



**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          |
| <b>Personnel</b>  | <b>235</b>           | <b>4,5 %</b>       | <b>262</b>           | <b>4,9 %</b>       |
| <b>Fonctionnement</b>   | <b>46</b>            | <b>5,0 %</b>       | <b>55</b>            | <b>4,9 %</b>       |
| <b>Transferts</b>   | <b>211</b>           | <b>9,5 %</b>       | <b>227</b>           | <b>3,9 %</b>       |
| 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 %              |
| <b>Dette</b>  | <b>12</b>            | <b>16,1 %</b>      | <b>16</b>            | <b>9,3 %</b>       |
| <b>Prélèvements fonctionnels</b>  | <b>9</b>             | <b>-17,8 %</b>     | <b>2</b>             | <b>-45,3 %</b>     |
| <b>Dépenses ordinaires totales (exercice propre)</b>                              | <b>513</b>           | <b>6,3 %</b>       | <b>562</b>           | <b>4,3 %</b>       |

**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<sup>5</sup> 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 %<sup>6</sup>. 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.

<sup>5</sup> 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.  
<sup>6</sup> 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)<sup>7</sup> ;
- 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.

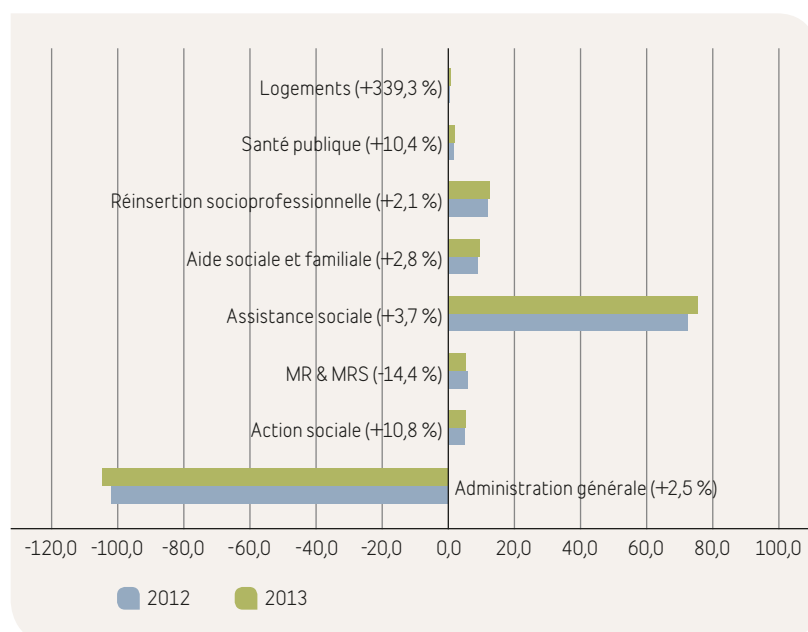
Les charges des traitements du personnel s'élève à 71,7 % (graphique 6). Les cotisations patronales à l'ONSSAPL atteignent 14,8 % tandis que les charges de pension du personnel statutaire s'élève à 3,9 % mais sont en augmentation par rapport au budget de l'année précédente. L'impact de la hausse de la 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

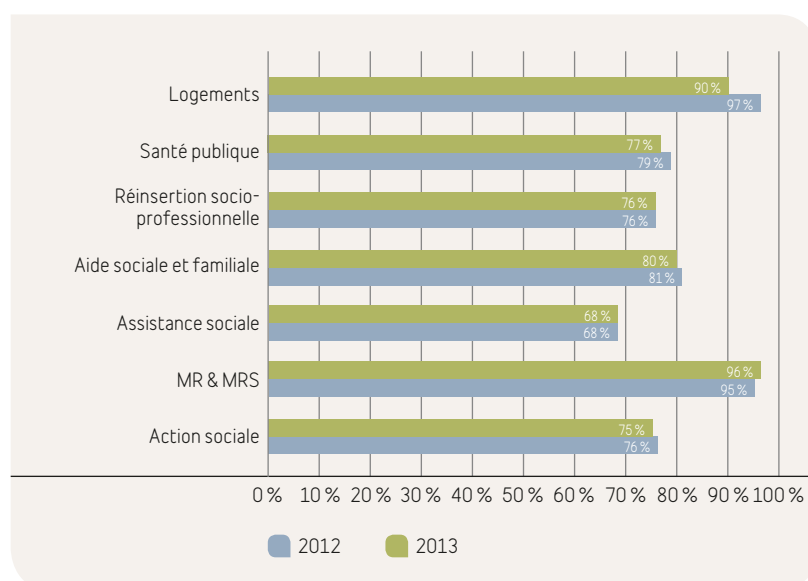
Les dépenses de fonctionnement englobent, pour leur part, les dépenses telles que les frais administratifs, frais de chauffage, l'entretien des bâtiments, l'informatique, les fournitures diverses, etc. Elles s'élèvent à EUR 55 par habitant au budget 2013 et sont en progression de 4,9 %. On observe une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

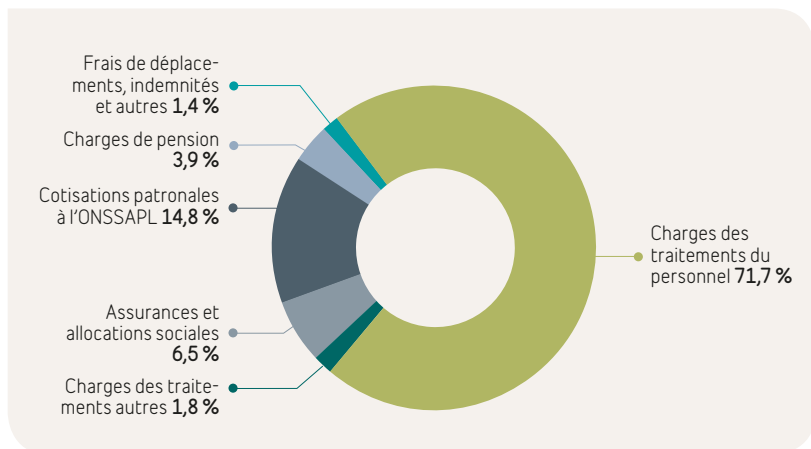


**Graphique 5** Évolution des taux de couverture par groupe d'activité (recettes en % des dépenses) - Budgets 2012 et 2013

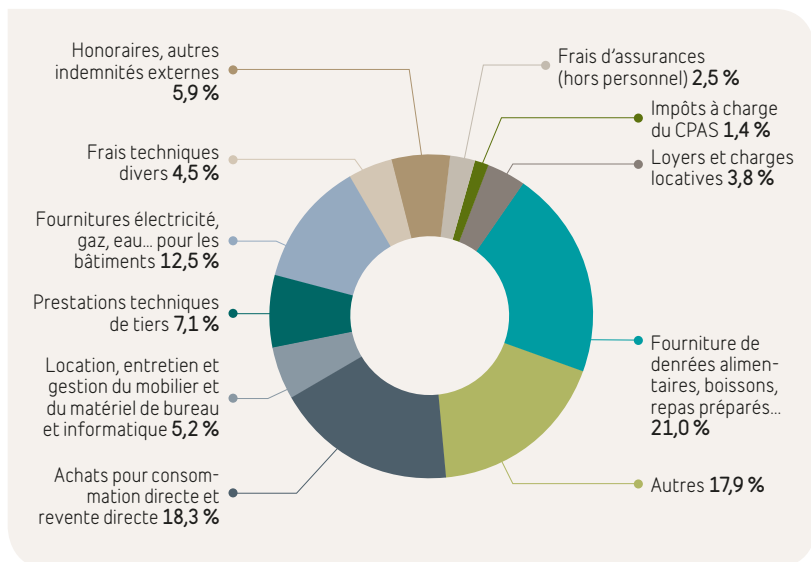


<sup>7</sup> Pour plus de détails, voir la fiche n° 9 « Les charges de pension des fonctionnaires locaux » du dossier *Enjeux financiers de la nouvelle législature communale (2013-2018)*.

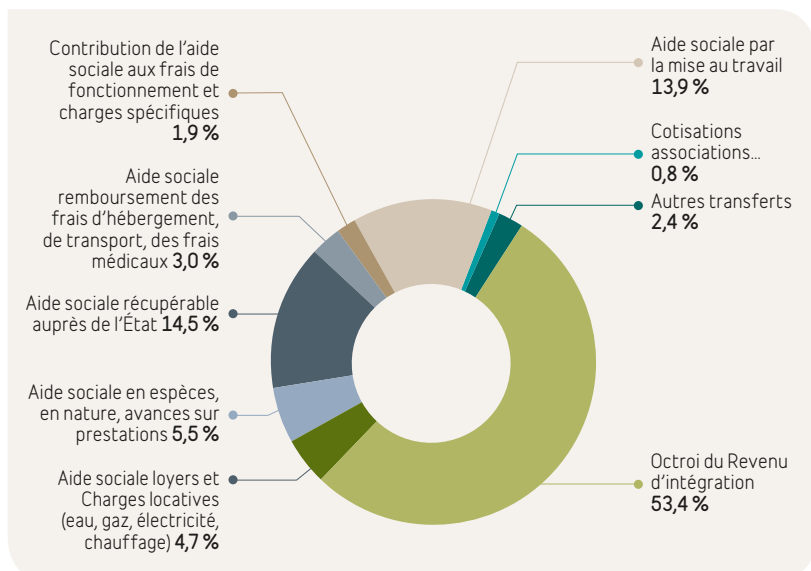
**Graphique 6** Ventilation des dépenses de personnel – Budget 2013



**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 socio-économique 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

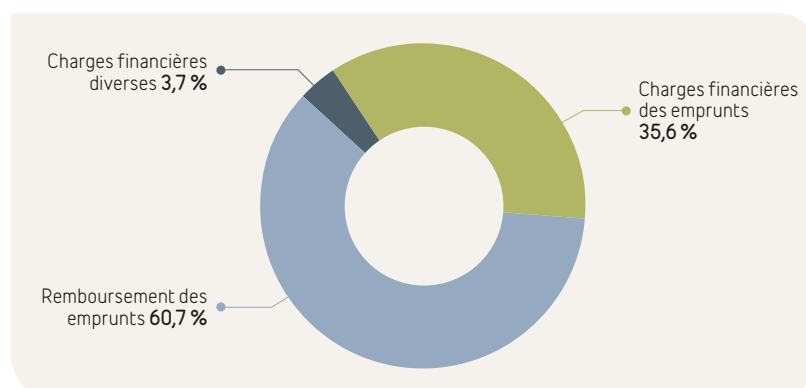
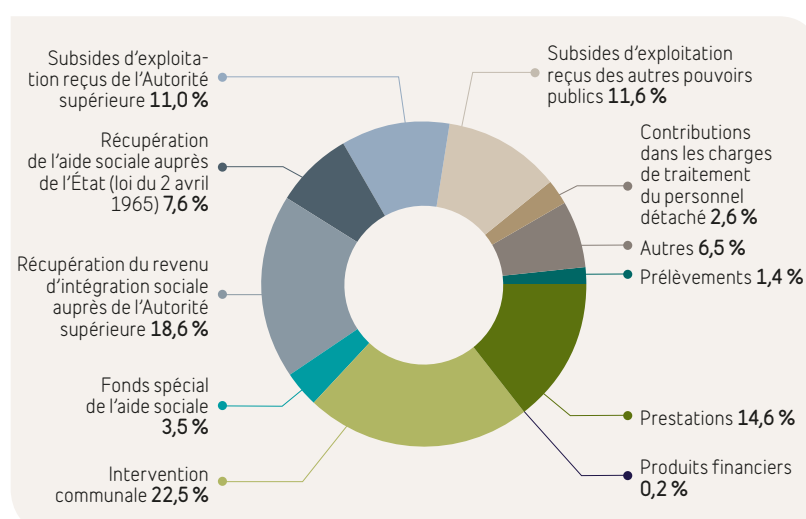


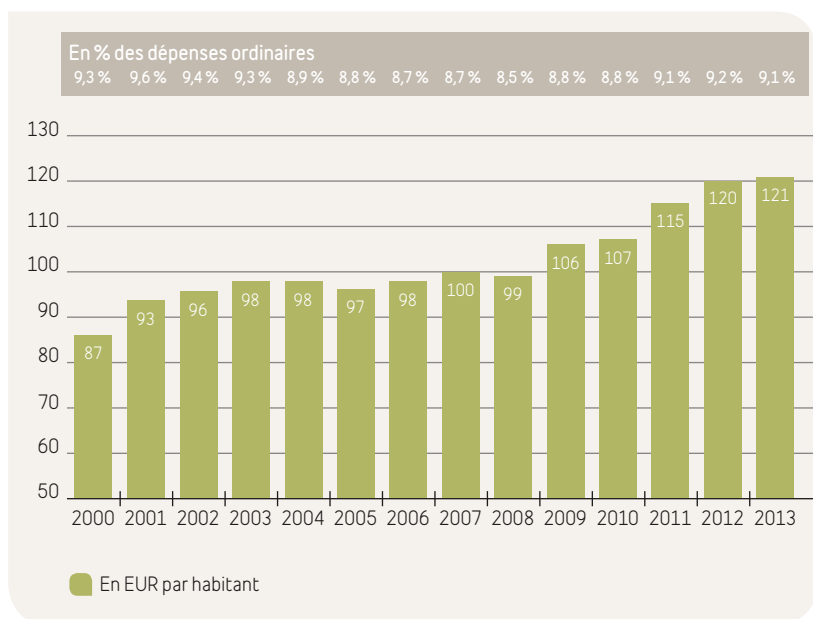
Tableau 2 Structure et évolution des recettes ordinaires - Budget 2013 et compte 2012

|  | Comptes              |                    | Budgets              |                    |
|--|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
|  | Niveau (en EUR/hab.) | Taux de croissance | Niveau (en EUR/hab.) | Taux de croissance |
|  | 2012                 | 2011-2012          | 2013                 | 2012-2013          |
| <b>Prestations</b>   | <b>72</b>            | <b>2,9 %</b>       | <b>81</b>            | <b>2,9 %</b>       |
| <b>Transferts</b>  | <b>416</b>           | <b>4,6 %</b>       | <b>466</b>           | <b>5,0 %</b>       |
| 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 %              |
| <b>Produits financiers</b>   | <b>1</b>             | <b>12,7 %</b>      | <b>1</b>             | <b>-5,6 %</b>      |
| <b>Prélèvements</b>  | <b>14</b>            | <b>115,5 %</b>     | <b>8</b>             | <b>-19,6 %</b>     |
| <b>Total des recettes ordinaires exercice propre</b>                         | <b>504</b>           | <b>5,9 %</b>       | <b>556</b>           | <b>4,2 %</b>       |

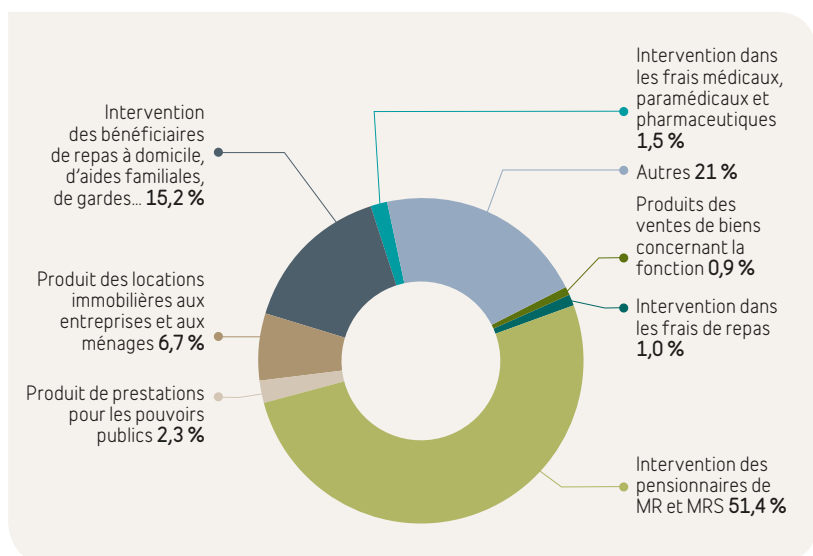
Graphique 10 Structure des recettes ordinaires - Budget 2013



**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<sup>8</sup>, 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).

<sup>8</sup> 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

| DÉPENSES   | Comptes (*)          |                    | Budgets (**)         |                    |
|--|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
|  | Niveau (en EUR/hab.) | Taux de croissance | Niveau (en EUR/hab.) | Taux de croissance |
|  | 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 %              |
| <b>Total des dépenses ordinaires – exercice propre</b> | <b>118</b>           | <b>4,9 %</b>       | <b>119</b>           | <b>4,6 %</b>       |

(\*) 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

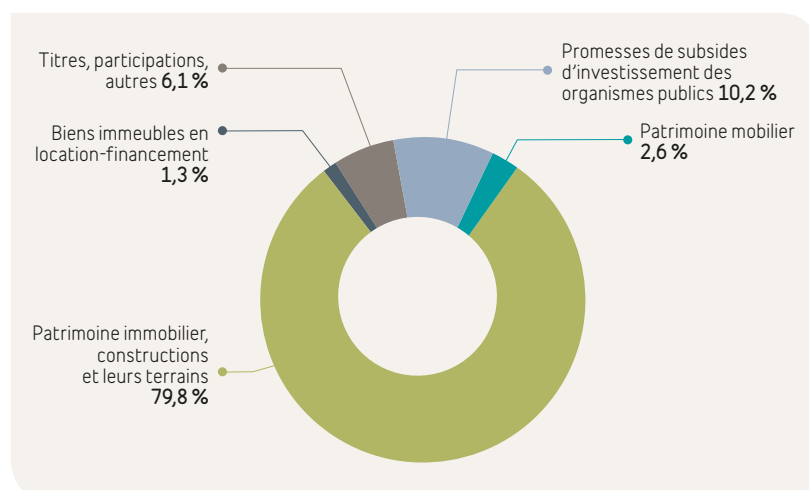
| RECETTES   | Comptes (*)          |                    | Budgets (**)         |                    |
|--|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
|  | Niveau (en EUR/hab.) | Taux de croissance | Niveau (en EUR/hab.) | Taux de croissance |
|  | 2012                 | 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 %            |
| <b>Total des recettes ordinaires – exercice propre</b> | <b>114</b>           | <b>4,3 %</b>       | <b>114</b>           | <b>5,6 %</b>       |

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

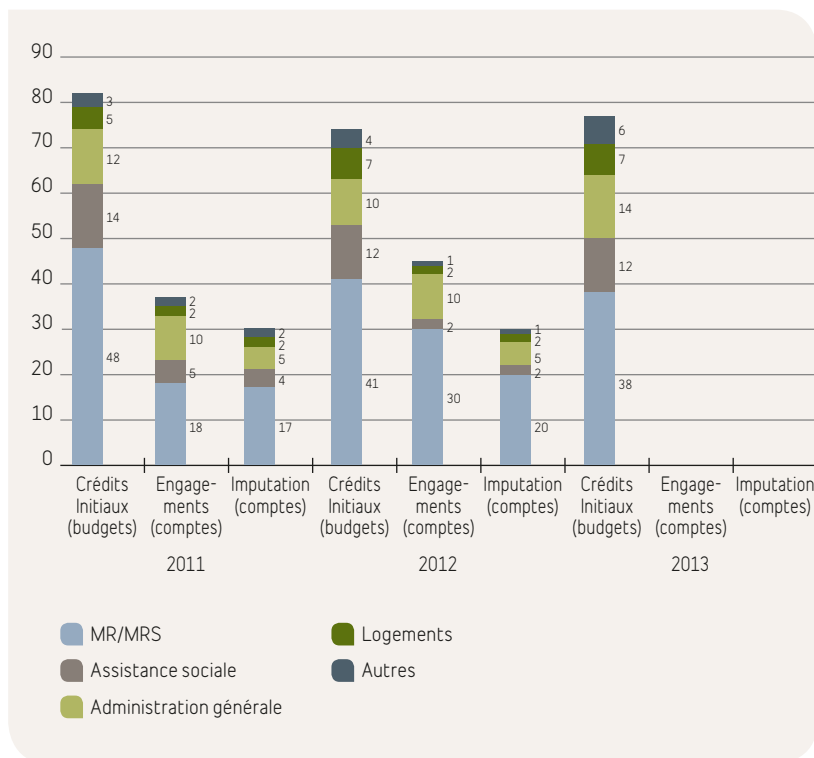
(\*\*) Sur un échantillon de 62 CPAS avec MR/MRS.

| 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



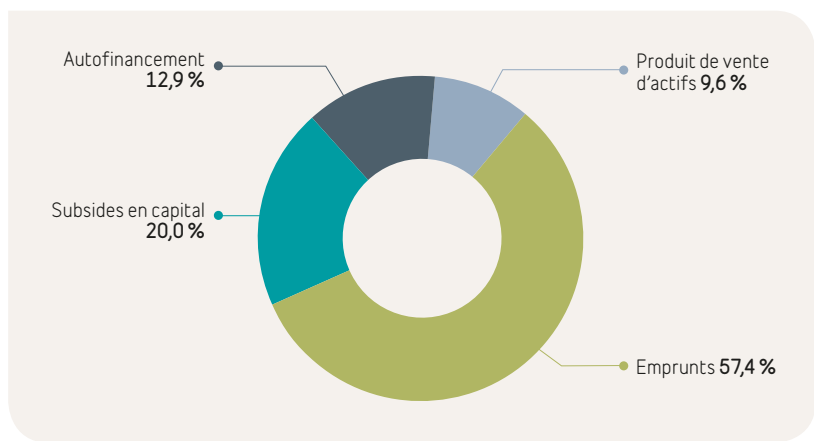
comme des retards dans la préparation du dossier, l'abandon ou le report de projets, des problèmes liés à la faisabilité financière, etc.).

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.

**Graphique 15** 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 :

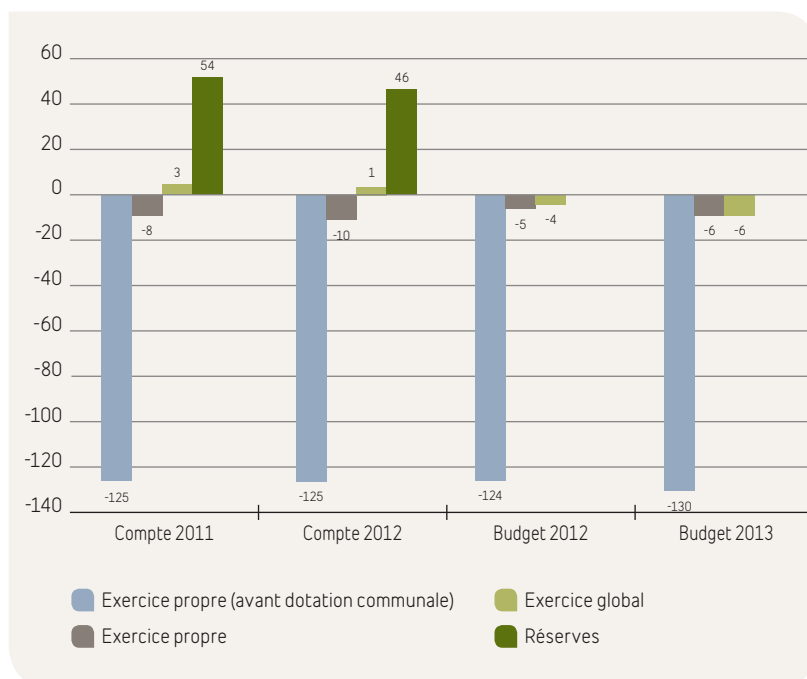
- le **solde de l'exercice propre** qui ne concerne que les recettes et les dépenses de l'exercice considéré. Il intègre toutefois les prélèvements fonctionnels qui sont imputés à l'exercice propre ;
- le **solde global** tient également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs (y compris 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<sup>9</sup> 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



<sup>9</sup> En vertu de l'article L 1321-16<sup>o</sup> du code wallon de la démocratie locale et de l'article 106 de la loi organique des CPAS.