



Association de la Ville et des Communes
de la Région de Bruxelles-Capitale asbl

Vereniging van de Stad en de Gemeenten
van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vzw



LE FINANCEMENT DES ZONES DE POLICE BRUXELLOISES

Introduction

Dans sa Déclaration de Politique Générale (DPG), le nouveau Gouvernement déclare, au point 2.8.2 'Garantir la sécurité et renforcer la police de proximité' en page 142 :

« La présence des policiers en rue sera renforcée. A cet égard, un meilleur financement de la police intégrée sera envisagé. Des moyens alternatifs de financement seront examinés et développés. »

Il s'agit là, dans la DPG, de la seule référence relative au financement de la police.

Dans sa partie I 'Réforme de l'Etat', Chapitre 2 'BHV et Bruxelles : solution communautaire durable', Point 2.6 'Simplification intra bruxelloise' et sous le sous-titre '*Une sécurité intégrale renforcée*', en page 28, la DPG évoque également un nouveau contexte institutionnel et organisationnel pour les zones de police bruxelloises sans en aborder aucunement le financement.

En 2011, Monsieur Bernard Clerfayt, Bourgmestre de Schaerbeek, publiait une note 'La Police à Bruxelles, organisation, coût, efficacité : une analyse comparée des grandes villes belges', résumée comme suit par l'auteur :

'Dans cette étude, nous comparons l'organisation de la police dans la Région de Bruxelles-Capitale à celles des polices de quatre autres grandes villes du pays. Nous démontrons qu'il y a relativement peu de policiers en Région bruxelloise, que le coût de la police y est moindre que dans les autres grandes villes, mais surtout que la police y est plus efficace car la criminalité y est plus faible qu'ailleurs et qu'elle est en baisse. Les critiques, venant principalement de la Flandre, sont donc particulièrement malvenues car elles ne reposent sur aucun examen des réalités chiffrées. Elles devraient, au contraire, se tourner vers les polices des deux grandes villes flamandes qui sont particulièrement coûteuses et moins efficaces qu'à Bruxelles.'

Le moment est donc opportun pour l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale de présenter son étude pour intégrer les nouvelles données et évolutions intervenues entretemps afin de répondre à quelques questions a priori très simples : Que représentent les budgets des zones de police bruxelloises ? Comment sont-ils financés ? Quel est l'impact du financement des zones de police sur les finances communales bruxelloises ? Les dépenses des zones de police bruxelloises sont-elles excessives ? Où en sont les effectifs ? Le personnel policier bruxellois coûte-t-il plus cher qu'ailleurs ? ...

La réponse à ces questions est apportée dans le cadre d'une comparaison entre les six zones de police bruxelloises et les zones des quatre autres grandes villes du pays : Anvers, Gand, Liège et Charleroi.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I. LE FINANCEMENT DES ZONES

Chapitre 1. Les recettes des zones

Chapitre 2. Les dotations communales aux zones

La tenaille

Chapitre 3. Les subventions EUROTOPS

PARTIE II. LE PERSONNEL

Chapitre 1. Les effectifs

1. Effectif et répartition catégorielle
2. Cadre théorique (ou organique) et cadre effectif
3. Répartition selon les niveaux

Chapitre 2. Les traitements

Chapitre 3. Sous-financement et sous-effectif

PARTIE 3. LA NORME KUL ET LE FINANCEMENT DES ZONES

Chapitre 1. La norme KUL adaptée à la Région bruxelloise ?

Chapitre 2. L'impact de la norme KUL sur le financement des zones de police

Chapitre 3. La solidarité gelée

CONCLUSIONS

PARTIE I. LE FINANCEMENT DES ZONES

Les sources de financement des zones de police sont diverses et dans l'ordre d'importance :

- la dotation (subvention) communale → SUBVCOM,
- la dotation (subvention) fédérale → SUBVFED,
- les autres transferts (par ex. les dotations 'Eurotops' pour Bruxelles) → AUTRTRSF,
- les recettes de prestations → PREST,
- les recettes de dette (p.m.).

La présente partie examine ces diverses composantes et l'impact de la dotation communale à la zone de police sur les finances communales.

Chapitre 1. Les recettes des zones

En 2010, les recettes globales des zones et leur composition s'établissaient comme suit :

	RECETTES 2010 HORS RECETTES DE DETTE (€)					
	PREST	TOT TRSF	SUBVCOM	SUBVFED	AUTRTRSF	TOTAL
4 GV	8.025.310	441.875.606	324.905.093	101.421.298	15.549.214	449.900.916
BRU	2.473.301	424.182.045	280.092.649	112.828.275	31.261.121	426.655.346

Ce qui, par habitant, se traduit comme suit :

	RECETTES 2010 HORS RECETTES DE DETTE PAR HABITANT (€)					
	PREST	TOT TRSF	SUBVCOM	SUBVFED	AUTRTRSF	TOTAL
4GV	8	437	322	100	15	445
BRU	2	392	259	104	29	394

Les recettes totales des zones par habitant en Région bruxelloises (394 €) sont inférieures de 12 % aux 4GV (445 €), soit 51 € de moins.

La différence de recettes totales des zones de 51 € par habitant équivaut donc à une masse financière de quelque **57.000.000 €** dont devraient disposer les zones de police bruxelloises pour égaler leurs consœurs des grandes villes en termes de ressources financières.

Chapitre 2. Les dotations communales aux zones

La répartition proportionnelle des subventions et des autres transferts dans le total des recettes de transferts des zones s'établit comme suit :

	RECETTES DE TRANSFERTS			
	TOTAL	SUBVCOM	SUBVFED	AUTRTRSF
4 GV	100,00 %	73,53 %	22,95 %	3,52 %
BRU	100,00 %	66,03 %	26,60 %	7,37 %

On constate que la part proportionnelle des dotations communales bruxelloises dans les recettes totales de transferts des zones est moindre (66.03 % contre 73.53 %) que dans les quatre grandes villes, la subvention fédérale légèrement supérieure (26.6 % contre 22.95 %) et les autres transferts proportionnellement deux fois plus élevés (7.37% contre 3.52%) essentiellement en raison des subventions 'Eurotops'.

La subvention communale bruxelloise par habitant (259 €) est inférieure de 20 % par rapport aux quatre grandes villes (322 €), soit 63 € de moins.

Le tableau ci-dessous explicite, sur base des comptes agrégés des 19 communes d'une part et des quatre grandes villes d'autre part, l'effort relatif des unes et des autres pour leurs zones de police par rapport à leurs dépenses totales.

ANNEE	2003	2003	2009	2009
	BXL 19	Total 4 GV	BXL 19	Total 4 GV
POPULATION *	992041	1065253	1088134	1101016
DEPENSES ** €				
Transferts Totaux ***	509 124 053	661 994 367	622 660 485	917 617 547
Dotation ZP	226 282 871	267 963 942	270 664 354	317 439 261
Dép totales à l'exercice propre	1 427 655 017	2 132 050 108**	1 769 992 493	2 576 991 525**
Dotations zones/Dép. totales propres	15,85 %	12,57 %	15,29 %	12,32 %

* forte divergence dans les évolutions démographiques. Ainsi, Bruxelles a vu sa population augmenter de 9.69 % entre 2003 et 2009 contre 3.36 % pour les 4 GV, soit une augmentation presque triple.

**hors dépenses incendie et immondices reprises au niveau régional à Bruxelles

***transferts totaux : vers les CPAS, les zones de police, les activités culturelles, le sport et transferts divers...

Les dotations aux zones de police représentent plus de 15 % des dépenses totales à l'exercice propre des communes bruxelloises contre quelque 12 % pour les quatre grandes villes. En d'autres

termes, **proportionnellement** à leurs dépenses totales respectives à l'exercice propre en 2009, les communes bruxelloises dépensent quelque **25 %** de plus que les quatre grandes villes.

Donc, pour une subvention communale par habitant inférieure de **20 %** aux quatre grandes villes, les communes bruxelloises doivent fournir un effort budgétaire relatif **25 %** plus élevé.

Il faut aussi noter que, malgré un contexte financier défavorable, les communes bruxelloises ont consenti, en termes d'augmentation de leurs dotations aux zones, un effort proportionnellement comparable sinon légèrement supérieur à celui des 4GV, soit 19.61 % contre 18.46 % sur la période considérée.

	2009/2003	
	BXL 19	Total 4 GV
POPULATION	9,69%	3,36%
Dép totales à l'exercice propre	23,98%	20,87%
Transferts Totaux	22,30%	38,61%
Dotation ZP	19,61%	18,46%

La tenaille

*Les constats ci-avant sont aussi à resituer dans le cadre d'une double contrainte : **les moyens financiers**, reflet de leurs recettes, dont disposent les différentes villes pour faire face par leurs dépenses aux besoins de leurs populations respectives et **l'évolution socio-démographique de ces dernières et de leurs revenus**.*

Ainsi, les dépenses totales ordinaires par habitant (càd hors investissements) ont évolué comme suit à Bruxelles et dans les 4 GV.

DEPENSES TOTALES ORDINAIRES PAR HABITANT (€)*			
	BXL 19	4GV	DIF 4GV - BXL
2003	1439	2001	562
2009	1627	2340	713
DIF 2009/2003	13.06 %	16.94 %	26.86 %

* hors dépenses incendie et immondices

*Sur base de ce tableau et d'une population de 1.100.000 habitants, les 19 communes bruxelloises devraient disposer annuellement d'environ **800.000.000 €** supplémentaires de moyens financiers pour égaler **par habitant** les dépenses ordinaires des 4 autres grandes villes. Ce montant traduit les conséquences de la régionalisation du Fonds des Communes et le manque de moyens de la Région bruxelloise des suites d'une régionalisation en 1989 paupérisante pour les bruxellois, le rendement de l'IPP y jouant un trop grand rôle.*

A titre exemplatif, les seules villes de Gand et Anvers reçoivent au total 500.000.000 € au titre du Fonds flamand des Communes là où les 19 Communes bruxelloises doivent se partager quelque 260.000.000 € de dotation générale (= Fonds des Communes).

Les communes bruxelloises sont également confrontées, comme le démontre le tableau ci-après, à l'appauvrissement de leur population qui, si elle croît plus rapidement que dans les autres grandes villes, continue à s'appauvrir plus que dans ces villes. Or, le revenu imposable par habitant est également un critère important dans la norme KUL non réactualisée.

	REVENU IMPOSABLE PAR HABITANT (€)				Accrois.
	€	Indice	€	Indice	
	1994	1994 = 100	2007	2007 = 100	2007/1994
RBC	8 404	95,01	12 374	84,23	47,24 %
4GV	8 583	97,03	13 472	91,70	57,00 %
Belgique	8 845	100,00	14 691	100,00	66,09 %

Ainsi, c'est en Région de Bruxelles-Capitale que les revenus ont le moins augmenté entre 1994 et 2007 et la RBC est la seule entité dont l'augmentation du revenu moyen imposable est inférieure à 50 % sur la période considérée.

Ce tableau permet également de constater que toutes les grandes villes du pays voient le revenu moyen imposable de leurs habitants augmenter plus faiblement qu'au niveau national.

Chapitre 3. Les subventions EUROTUPS

Les subventions EUROTUPS sont censées couvrir, pour les 19 communes d'une part et les 6 zones de police d'autre part, les surcoûts induits par l'organisation des sommets européens et la présence des institutions européennes à Bruxelles.

Sur base des arrêtés publiés, les subventions Eurotops s'élèvent à :

SUBVENTIONS EUROTOPS	
Investissement sécurité	3 750 000 €
Eurotops : 19 Communes	7 500 000 €
Eurotops : 6 Zones	8 750 000 €
Total	20 000 000 €
Eurotops : 6 Zones	8 750 000 €
<i>Accession cadre de base (6 x 50.000€)</i>	<i>300 000 €</i>
<i>Heures supplémentaires</i>	<i>1 500 000 €</i>
<i>Recrutement et maintien du personnel</i>	<i>5 450 000 €</i>
<i>Apprentissage langues</i>	<i>1 500 000 €</i>
Astrid¹	5 000 000 €

Il est à noter que ces montants ont été fixés à une époque où les pays membres de l'Union Européenne étaient nettement moins nombreux et surtout les sommets européens fixés à 4 réunions par an. Or, L'UE compte désormais 27 pays et, compte tenu de l'actualité, le nombre de sommets des Chefs d'Etat dépasse désormais la douzaine par an, sans tenir compte des nombreuses réunions interministérielles (Eurogroup, etc...).

La vocation européenne et internationale de Bruxelles mobiliserait en moyenne sur l'année, selon un chiffre cité régulièrement, 500 policiers équivalents temps plein pour l'ensemble des zones, soit un coût salarial global de 32.250.000 € par an, sur base d'un coût unitaire de 64.500 € par policier.

Les subventions 'Eurotops' versés aux Communes et aux zones de police (20.000.000 €) laissent aux Communes bruxelloises une ardoise de 12.250.000 € et ne couvrent donc que partiellement (62 %) les surcoûts engendrés au niveau du personnel policier par la vocation européenne de Bruxelles.

Au-delà de chiffres absolus pouvant susciter des jugements hâtifs, une fine analyse, dans cette première partie, des chiffres financiers et de leurs progressions démontre que les zones de police bruxelloises entraînent des dotations communales moindres par habitant que dans les quatre grandes villes, mais beaucoup plus importantes en termes d'efforts budgétaires par rapport aux moyens disponibles, ce qui pose un problème d'équité, d'autant plus que les écarts constatés dans les ressources disponibles devraient encore s'accroître dans les prochaines années à politique inchangée. Ecart que les subventions Eurotops ne couvrent que partiellement.

¹ Si l'on considère que la subvention ASTRID ne fait que transiter par les zones vers son destinataire réel, le total des subventions 'Eurotops' s'élève à 20.000.000 €/an.

Partie II. LE PERSONNEL

La présente partie répond à deux questions : combien de policiers à Bruxelles ? A quel coût ?

Chapitre 1. Les effectifs

Pour une population relativement semblable, la **Région de Bruxelles-Capitale** d'une part (1.088.134 h) et les **quatre autres grandes villes** d'autre part (1.101016 h) comptent, en équivalents temps plein, un effectif policier plus ou moins comparable (5775 unités contre 5935).

1. Effectif et répartition catégorielle.

	Opérationnel	ETP Calog	Total	Opérationnel	% Calog	
19C	4864	911	5775	84,2%	15,8%	100,0%
4GV	5181	754	5935	87,3%	12,7%	100,0%

En Région bruxelloise, 84.2 % du personnel est opérationnel et 15.8 % cadre logistique. Ces mêmes chiffres s'élèvent à 87.3 % et 12.7 % pour les quatre autres grandes villes. La police bruxelloise serait donc légèrement plus 'administrative' que la police des quatre autres grandes villes.

2. Cadre théorique (ou organique) et cadre effectif.

	CADRE THEORIQUE			ETP/CADRE THEORIQUE		
	Opérationnel	Calog	Total	Opérationnel	Calog	
19C	5624	1085	6709	86,5%	84,0%	100,0%
4GV	5703	897	6600	90,8%	84,1%	100,0%

Les **quatre grandes villes** se rapprochent davantage du cadre théorique pour l'opérationnel (90.8 % contre 86.5 % en RBC) et toutes, grandes villes et communes bruxelloises, se comportent de manière égale pour le logistique (84 %).

Le déficit total des 4 GV par rapport au cadre théorique s'élève à 665 unités, soit **10 %**. A noter que Charleroi représente la moitié de ce déficit.

Par rapport au cadre théorique, il manque en RBC 934 équivalents temps plein, soit **14 %** du cadre théorique total pour la Région. De ces 934 ETP manquants, la moitié relève de la seule zone 5339 (Bruxelles-Ixelles).

En termes de densité policière, il y a lieu de distinguer les situations de jour et de nuit.

	Habitants	Navetteurs	Total	Policiers	Un policier par	
Bruxelles	1088134	450000	1538134	5775	188ha	266 utilis
Tot 4 GV	1101016	260000	1361016	5975	184ha	228 utilis
					Nuit	Jour

Si l'on tient compte de la population et des navetteurs (domicile-travail), la RBC compte un policier pour 266 utilisateurs de la ville le jour et 188 habitants la nuit tandis que les 4 grandes villes comptent un policier pour 228 personnes le jour et 184 habitants la nuit.

Le tableau ci-dessus n'indique pas pour autant l'intensité de la présence policière dans la rue (police de proximité). En effet, dans les grands centres urbains, la police opérationnelle doit détacher une partie de ses effectifs vers des tâches plus spécifiques liées par exemple au grand banditisme ou encore au blanchiment d'argent lié au trafic d'armes et de drogues.

3. Répartition selon les niveaux

Il a également paru intéressant d'analyser les effectifs par niveau en distinguant le cadre opérationnel du cadre logistique. Il ne s'agit pas ici de poser des jugements mais de constater certaines différences significatives.

	EFFECTIFS EFT (2008)				Différence Proportionnelle
	19 C	4 GV	19 C	4 GV	
Cadre Officier	457,0	353,7	9,54 %	7,06%	35,20 %
Cadre moyen	651,9	746,4	13,61 %	14,89%	-8,61 %
Cadre de base	3167,5	3566,3	66,12 %	71,14%	-7,06 %
Agent de police	514,4	346,8	10,74 %	6,92%	55,21 %
OPS	4790,8	5013,2	100,00%	100,00%	

Proportionnellement, dans le cadre opérationnel, les zones de police bruxelloises comptent **35.20 %** d'officiers en plus que les 4 grandes villes et **55.21 %** d'agents de police en plus, tandis que les cadres moyens et de base sont sous-représentés à Bruxelles.

Le même phénomène se reproduit pour le cadre logistique, avec plus d'acuité encore pour les cadres moyens de niveaux B et C.

	EFFECTIFS EFT (31.12.2008)				DIFFERENCE PROPORTION
	19 C	4 GV	19 C	4 GV	
A	91,7	61,7	11,25%	8,63%	30,35%
B	87,9	108	10,79%	15,11%	-28,62%
C	221,3	324,3	27,16%	45,38%	-40,15%
D	413,9	220,6	50,80%	30,87%	64,55%
CALOG	814,8	714,6	100,00%	100,00%	

Il ne nous a pas été possible de déterminer si cette situation traduisait encore le poids du passé ou relevait de difficultés de recrutement au niveau du middle management mais des investigations plus poussées paraissent indiquées.

De même, il serait utile d'établir pour les différentes catégories opérationnelles et logistiques les pyramides d'âge, ce qui dépasse les objectifs du présent travail.

En conclusion, les zones de police bruxelloise n'utilisent pas plus de policiers que les quatre autres grandes villes proportionnellement aux populations respectives.

Il faut cependant constater des différences importantes quant aux niveaux des effectifs tant pour le cadre opérationnel que pour le cadre logistique.

Chapitre 2. Les traitements

Dans le cadre de la présente étude visant à mesurer l'impact des zones de police sur les finances communales bruxelloises, comparativement aux quatre autres grandes villes du pays (Anvers, Gand, Charleroi, Liège), il a paru utile de comparer les traitements entre les diverses zones, compte tenu du fait que les dépenses en personnel représentent 90 % des dépenses totales de ces zones.

Il était aussi intéressant de s'interroger sur l'éventuel différentiel de traitement entre les policiers (presque tous statutaires) et les agents communaux statutaires. Une recherche approfondie auprès de cinq communes concernant le traitement moyen d'un agent statuaire équivalent temps plein a fait apparaître des situations tellement différentes entre les communes qu'il n'a pas été possible d'atteindre notre objectif de manière cohérente et significative.

En effet, trop de spécificités locales ont une incidence sur le niveau des traitements des agents statutaires : âge moyen des agents statutaires, âge à la nomination, répartition uniforme ou non des agents nommés entre les différents niveaux hiérarchiques et de qualification, proportion d'agents en disponibilité ou en congé de maladie, alimentation du fonds de pension au-delà ou en deçà de ses besoins, heures supplémentaires, etc. ...

A titre exemplatif, l'âge moyen à la nomination dans les communes s'élève à :

	Pool 1	Pool 2	Pool 3	Pool 4	Pool 5 Police	Age moyen
Age moyen	39.39	37.77	36.88	48.75	29.26	37.01

Source : ONSSAPL

Au plus l'âge moyen de nomination est élevé au sein d'une commune, au plus le traitement moyen du statutaire le sera également.

A défaut de comparaison entre communes et zones au niveau du coût moyen de l'agent statutaire, nous avons comparé les traitements accordés par les différentes zones de police et procédé à des comparaisons entre elles.

Le personnel des zones de police est pratiquement statutaire à 100 % d'où un âge moyen à la nomination très bas, comme indiqué dans le tableau ci-dessus pour le Pool 5.

Le tableau ci-dessous indique le coût du personnel policier exprimé par unité équivalent temps plein.

Sur base des masses salariales reprises dans les budgets 2009 des zones de police et de l'effectif au 31.12.2008, nous obtenons :

	Budget	Effectifs	Coût moyen		
BRUXELLES	367.210.075	5689,5	64.542 €	100,00%	98,46%
4GV	381.226.861	5727,8	66.557 €	100,00%	101,53%
TOTAL	748.436.936	11.417	65.553 €		100,00%
		BXL/4GV	96,97%		

Globalement, le coût unitaire moyen national d'un policier bruxellois se situe à 96.97 % du coût unitaire moyen relevé pour l'ensemble des quatre autres grandes villes du pays. Est ici posée la question de l'influence du niveau de qualification sur le traitement moyen bruxellois, non mesurable à partir des données disponibles.

Contrairement à certaines affirmations, le coût du personnel des zones de police bruxelloises paraît donc globalement bien maîtrisé comparativement aux quatre autres grandes villes du pays et même légèrement inférieur.

Chapitre 3. Sous-financement et sous-effectif

Sur base d'un coût annuel moyen de 64 500 €, les 57.000.000 € que devraient accorder les communes bruxelloises à leurs zones de police afin que ces dernières atteignent le niveau des recettes des zones des 4 grandes villes (voir Partie I, Chapitre 1 : Les recettes des zones), augmenté de 12.250.000 € pour assurer la couverture complète des dépenses Eurotops (voir Partie I. Chapitre 3. Les Subventions EUROTUPS), soit 69.250.000 €, permettraient d'engager quelque 1070 équivalents temps plein supplémentaires, chiffre à comparer avec le sous-effectif évalué à 934 unités pour la RBC au 01.09.2010.

En d'autres termes, les zones de police bruxelloises ont traduit leur sous-financement en termes de sous-effectifs.

Le coût salarial unitaire d'un policier full-time bruxellois soit 64 500 € peut également être pris en considération pour le calcul du coût d'autres missions, telles les démarches administratives réalisées pour compte de l'Etat Fédéral, le transport et la surveillance des détenus, la sécurité d'événements sportifs, ...

Les Parties I et II consacrées aux données financières et au personnel permettent quelques conclusions.

A. La gestion des zones de police bruxelloises ne diffère pas sensiblement des zones de police des quatre autres grandes villes du pays, ni au niveau de l'effectif ni au niveau des dépenses en personnel (90 % des dépenses totales).

B. Les zones de police coûtent proportionnellement 25 % plus cher aux communes bruxelloises pour une contribution in fine plus faible de 20 % au budget des zones.

C. Pour que leurs zones de police atteignent le niveau de recettes des zones des quatre grandes villes, les communes bruxelloises devraient augmenter globalement leurs dotations de 57.000.000 €, ce qui paraît peu réaliste compte tenu de leurs ressources financières actuelles.

D. Ce montant de 57.000.000 € augmenté des 12.250.000 € nécessaires pour couvrir la totalité des coûts engendrés par les sommets européens permettrait de financer le personnel nécessaire pour remplir les cadres opérationnel et logistique prévus.

E. Les zones de police bruxelloises ont traduit leur sous-financement en sous-effectifs.

Partie III. LA NORME KUL ET LE FINANCEMENT DES ZONES

Comme exposé dans la Première partie, les sources de financement des zones de police sont diverses et dans l'ordre d'importance :

- la dotation (subvention) communale,
- la dotation (subvention) fédérale,
- les autres transferts (par ex. les dotations 'Eurotops' pour Bruxelles),
- les recettes de prestations,
- les recettes de dette (p.m.).

La dotation fédérale représente quelque 30 % des recettes des zones et est déterminée, pour chaque commune, par la norme KUL.

Comme indiqué ci-dessous, la norme KUL a été élaborée dans l'objectif de déterminer la capacité policière locale pour chaque commune du Royaume, soit le nombre de policiers requis par chaque commune.

Pour Bruxelles-Ville et les quatre grandes villes, la situation de fait a été considérée comme la norme tandis que les 18 autres communes bruxelloises ont été soumises au calcul de la norme.

Chapitre 1. La norme KUL adaptée à la Région bruxelloise ?

Une décision du Gouvernement a fixé en l'an 2000 à 27.322 le nombre de policiers affectés au fonctionnement de la police locale (7.539 ex-gendarmes et 19.783 policiers communaux).

La norme 'KUL'² détermine la capacité policière locale pour chaque commune du Royaume, soit le nombre de policiers requis par chaque commune. Cette capacité s'obtient par l'analyse de régression linéaire multiple avec intercept. Le but de cette technique scientifique est d'établir le mieux possible la capacité policière locale sur base d'un certain nombre d'indicateurs pertinents (75 indicateurs au total) de la commune concernée. Un très grand nombre d'indicateurs a été pris en compte pour éviter tout traitement inéquitable vis-à-vis de l'une ou l'autre commune. Sur base de ces indicateurs, 14 variables indépendantes explicatives ont été établies. Le calcul de la norme s'établit comme suit :

$$\begin{aligned} \text{Norme KUL de la commune } i &= -0,316888 \\ &+ 2,440647 \times \text{degré d'équipement } i \\ &+ 0,000004866 \times \text{Population } i \\ &+ 0,001392 \times \text{Superficie } i \\ &+ 0,005323 \times \text{Population } i \text{ de plus de 65 ans/1000 hab} \\ &+ 0,003762 \times \text{Nombre } i \text{ d'allocataires sociaux et chômeurs/1000 hab} \\ &+ 0,005006 \times \text{Nombre } i \text{ d'employés dans Horeca/1000 hab} \end{aligned}$$

² Cette norme KUL a été par la suite utilisée pour la répartition de la dotation fédérale aux zones de police.

- + 0,000008099 x Nombre i de nuitées/1000 hab
- + 0,011825 x Nombre i de délits/1000 hab
- + 0,007887 x Nombre i de changements d'adresse/1000 hab
- + 8,713153 x Capacité pénitentiaire i/1000 hab
- + 0,033242 x Nombre i d'accidents/1000 hab
- + 0,000000189 x revenu cadastral i/ha bâti
- + 0,004005 x pourcentage i d'habitations de faible confort
- 0,000000787 x (revenu i net imposable moyen/1000 hab)/ Population i x 1000

Les critères appellent les remarques reprises dans le tableau ci-dessous.

	Pertinence	Remarques
Degré d'équipement	Oui, mais...	Etude initiale réalisée avant l'établissement de la norme et non dans ce but. Incomplet car il fait l'impasse sur toute la fonction internationale de Bruxelles. A noter que la présence seule de l'équipement est prise en compte et non son importance. Indice composite basé sur les équipements : - médical et social, - sportif, récréatif et d'Horeca, - en infrastructures routières, - en services et guichets (banques, mutuelles,...), - éducatifs et d'enseignement, - culturels, - de fonction publique (justice, pompiers, cultes,...), - commerciaux (commerce de détail).
Population	Oui, mais...	Doit y être ajouté le nombre de navetteurs (travailleurs + étudiants). Le tourisme est pris en compte infra.
Superficie	Oui	
Population de plus de 65 ans/1000 hab	Oui	Mais dans le cas de Bruxelles, la tranche 0 - 18 ans aurait du aussi être prise en compte.
Nombre d'allocataires sociaux et chômeurs/1000 hab	Oui	
Nombre d'employés dans Horeca/1000 hab	Oui	Attention : le code statistique Horeca reprend aussi les sociétés de catering dont le siège social est établi sur les 19 C.
Nombre de nuitées/1000 hab	Oui	
Nombre de délits/1000 hab	Oui, mais...	Il faudrait tenir compte de la gravité des délits et de leur nature (délits financiers, trafics de drogues, blanchiment...) Pourquoi ne pas reprendre les crimes ?

Nombre de changements d'adresse/1000 hab	Oui	
Capacité pénitentiaire/1000 hab	Oui	
Nombre d'accidents/1000hab	Oui	Mais insuffisant car le critère n'est pas représentatif de la densité et de la complexité de la circulation à Bruxelles et du nombre d'agents nécessaires pour la gérer.
Revenu cadastral/ha bâti	Non	Au plus le RC est élevé et les additionnels perçus importants (càd au plus la Commune est riche), au plus elle reçoit d'agents et d'argent. Non péréquaté.
Pourcentage d'habitations de faible confort	Obsolète	Car était calculé sur base des résultats du recensement tous les dix ans et désormais supprimé.
Revenu net imposable moyen/1000 hab)/ Population x 1000	Oui	

Commentaires :

Sur les 14 variables explicatives, 5 sont sujettes à caution. Certaines variables manquent : les fonctions internationale et diplomatique, la fréquence et l'importance des manifestations, l'immigration, la densité de la circulation routière, les charges administratives du bilinguisme,... La norme n'a jamais été réévaluée à ce jour. Or, par exemple, les 19 Communes ont vu la population augmenter de plus de 10 % sur les dix dernières années.

Le degré d'équipement, très important dans la détermination de la norme, pose particulièrement problème. En effet, le degré d'équipement est le reflet du niveau qualitatif de l'équipement d'une localité, sans aucun rapport avec la quantité de cet équipement dans la localité. Ainsi, deux localités disposant l'une d'un hôpital de plus de cinq cent lits et l'autre de cinq hôpitaux de plus de cinq cent lits se verront attribuer le même degré d'équipement, ce degré étant déterminé par le fait de disposer ou non d'un hôpital de plus de cinq cents lit. Le même raisonnement vaut pour les stades de football, les salles de spectacle, etc...

L'étude sur le degré d'équipement ne tient compte, sous la fonction 'institutions publiques', que des institutions liées aux arrondissements, provinces, arrondissements judiciaires, pompiers et cultes. Il n'est aucunement tenu compte des institutions régionales, communautaires, fédérales ou européennes particulièrement nombreuses à Bruxelles. Ces institutions attirent plus de monde (usagers, travailleurs, manifestants, etc...) et requièrent plus de présence policière que des institutions liées aux provinces ou aux cultes. De même, le degré d'équipement fait l'impasse sur l'ensemble de la fonction diplomatique.

A noter que le degré d'équipement tel qu'utilisé par la norme KUL est le résultat d'une étude universitaire antérieure à l'élaboration de la norme. Cette dernière étude n'a donc pas été réalisée dans le cadre de l'élaboration de la norme KUL mais visait des objectifs totalement différents. Les auteurs de l'étude ont dès lors regretté l'utilisation des résultats de leur travail dans le cadre de l'élaboration de la norme.

Enfin, il faut bien constater que l'étude ayant mené à la définition de la norme KUL a été réalisée en cinq mois, délai particulièrement court en la circonstance. Elle s'est dès lors basée sur des

études et des données statistiques rapidement disponibles et accessibles, sans toujours, faute de temps, en analyser la portée ou le contenu exact.

Les zones de police de la Région de Bruxelles–Capitale se trouvent confrontées à la non réactualisation de la norme KUL particulièrement désavantageuse dans leur cas avec une population en forte progression et en voie de paupérisation, tandis que de nombreuses charges de travail policier liées d’une part à la fonction diplomatique et d’autre part au rôle international de Bruxelles ne sont pas prises en compte.

Chapitre 2. L’impact de la norme KUL sur le financement des zones de police

Outre la détermination de la capacité policière par commune, il a été choisi de baser la répartition de la dotation fédérale aux zones sur la norme KUL qui, comme dit précédemment, n’a pas élaborée à cet effet mais est néanmoins utilisée par défaut.

Le système de financement de la police est dès lors particulièrement malaisé à appréhender et à comprendre. Sa complexité et son opacité expliquent d’une part les difficultés à bien mesurer les effets financiers de tous les paramètres du système sur le financement effectif des zones de police locales et d’autre part les difficultés à réaliser une évaluation régulière de ces effets. Ces difficultés ne rassurent pas les acteurs concernés quant à l’application équitable des règles et la répartition efficiente des moyens disponibles.

Ainsi, les critères utilisés par la norme KUL sont difficiles à mettre à jour sur une base régulière. Cette absence de mise à jour peut avoir des conséquences financières importantes pour les zones subissant des changements significatifs par rapport à un ou plusieurs critères, comme les six zones de police bruxelloises ayant vu leur population augmenter de plus de 10 % en dix ans sans aucune adaptation de leur dotation.

On peut à cet égard regretter que la norme n’ait pas, depuis 2002, été au moins partiellement réévaluée sur base des 9 critères pertinents et facilement actualisables.

La dotation générale attribue un montant uniforme par policier local, le nombre théorique de policiers locaux par zone ayant été fixé sur base de la norme ‘KUL’. Il n’existe donc pas de mécanisme de financement spécifique par objectif ou par fonction.

L’article 41 de la LPI, définissant une dotation pour le financement fédéral des zones de police, prévoit une première partie de la dotation comme aide fédérale pour les polices locales et une deuxième partie de la dotation comme financement des missions fédérales assurées par la police locale. Cette distinction n’a pas été mise en œuvre, ce qui est particulièrement regrettable pour les zones de police bruxelloises.

Enfin, les communes doivent elles seules compenser les déficits éventuels des zones. Le mode de financement du déficit des zones par les communes est de type ‘gap-filling’, c’est-à-dire qu’un niveau de pouvoir (dans notre cas les communes) compense systématiquement le déficit d’un autre niveau de pouvoir (l’Etat Fédéral), sans avoir le contrôle total sur les dépenses induites par ce dernier. Ainsi, les communes, malgré leurs demandes répétées, ne sont toujours pas représentées au sein du Comité XV où se décide l’évolution des salaires dans la police. Le principe ‘décideur-payeur’ est violé.

En conclusion, le système de financement de la police intégrée et la norme utilisée (à défaut) pour la répartition de ce financement entre les zones de police se révèlent défavorables, sur bien des aspects, aux zones de police de la Région de Bruxelles–Capitale.

Chapitre 3. La solidarité gelée

En 2001 a été fixée une enveloppe fédérale globale pour le financement des zones de police.

Les différentes zones ont été classées en zones riches, stables et pauvres. Les zones riches ont vu leur enveloppe diminuer de quelque 25 millions € en faveur des zones pauvres. Pour les 6 zones de police bruxelloises, le coût de la solidarité (soit une diminution de leur dotation fédérale) s'élevait en 2002 à 9.527.812.31 €.

Il était entendu qu'ensuite cette solidarité devait diminuer d'un douzième par an soit 793.984,36 € et la dotation annuelle aux zones de police bruxelloises augmenter d'autant chaque année jusqu'en 2014 inclus.

Ce scénario n'a pas été du tout respecté : la solidarité a été gelée dès 2004 à raison de 50 % et surtout dès 2005 à hauteur de 75 %. Ainsi, en 2004, au lieu de diminuer d'un douzième, la solidarité ne diminue plus que d'un vingt-quatrième ($50\% \times 1/12$) et à partir de 2005 d'un quarante-huitième ($25\% \times 1/12$).

Ce qui donne les coûts globaux de la solidarité (gelée) pour Bruxelles ci-après.

Fin 2012, au lieu d'une solidarité cumulée prévue s'élevant à 61.136.796 €, les 6 zones de police bruxelloises auront déjà 'cotisé' à hauteur de 86.147.303 €, soit une différence de 25.010.507 €, c.à.d. 40 % de plus que le scénario initialement prévu.

Si aucune mesure n'est prise, la solidarité des 6 zones de Bruxelles-Capitale ne devrait s'éteindre qu'en 2046, à raison d'une diminution d'un quarante-huitième par an.

Au total, la solidarité devrait coûter 197.503.609 € au lieu des 61.930.780 € prévus, soit une différence de 135.572.829 €, c.à.d. 218 % de plus que le scénario initialement prévu.

Si l'on peut comprendre qu'une certaine solidarité soit de mise en 2002, il apparaît indécent que cette solidarité soit gelée et maintenue au delà du raisonnable lorsque l'on se penche sur les finances des zones de police bruxelloises, leur sous-financement comparativement aux zones des autres grandes villes du pays malgré les efforts budgétaires comparativement plus élevés des communes bruxelloises.

Ce mécanisme pervers, injuste et totalement défavorable aux zones de police bruxelloises doit être revu sinon supprimé dans les plus brefs délais.

	SCENARIO PREVU	SOLIDARITE PREVUE	SOLIDARITE PREVUE CUMULEE	SCENARIO GELE	SOLIDARITE GELEE	SOLIDARITE GELEE CUMULEE	DIFFERENCE (b) - (a)	DIFFERENCE CUMULEE (b) - (a)
	9 527 812,31 MOINS	(a)		9 527 812,31 MOINS	(b)			
2002	0,00	9 527 812,31	9 527 812,31	0,00	9 527 812,31	9 527 812,31	0,00	0,00
2003	1/12 793 984,36	8 733 827,95	18 261 640,26	1/12 x 100% 793 984,36	8 733 827,95	18 261 640,26	0,00	0,00
2004	1/12 793 984,36	7 939 843,59	26 201 483,85	1/12 x 50 % 396 992,18	8 336 835,77	26 598 476,03	396 992,18	396 992,18
2005	1/12 793 984,36	7 145 859,23	33 347 343,09	1/12 x 25 % 198 496,09	8 138 339,68	34 736 815,71	992 480,45	1 389 472,63
2006	1/12 793 984,36	6 351 874,87	39 699 217,96	1/12 x 25 % 198 496,09	7 939 843,59	42 676 659,31	1 587 968,72	2 977 441,35
2007	1/12 793 984,36	5 557 890,51	45 257 108,47	1/12 x 25 % 198 496,09	7 741 347,50	50 418 006,81	2 183 456,99	5 160 898,33
2008	1/12 793 984,36	4 763 906,16	50 021 014,63	1/12 x 25 % 198 496,09	7 542 851,41	57 960 858,22	2 778 945,26	7 939 843,59
2009	1/12 793 984,36	3 969 921,80	53 990 936,42	1/12 x 25 % 198 496,09	7 344 355,32	65 305 213,54	3 374 433,53	11 314 277,12
2010	1/12 793 984,36	3 175 937,44	57 166 873,86	1/12 x 25 % 198 496,09	7 145 859,23	72 451 072,77	3 969 921,80	15 284 198,91
2011	1/12 793 984,36	2 381 953,08	59 548 826,94	1/12 x 25 % 198 496,09	6 947 363,14	79 398 435,92	4 565 410,07	19 849 608,98
2012	1/12 793 984,36	1 587 968,72	61 136 795,66	1/12 x 25 % 198 496,09	6 748 867,05	86 147 302,97	5 160 898,33	25 010 507,31
2013	1/12 793 984,36	793 984,36		1/12 x 25 % 198 496,09	6 550 370,96	92 697 673,93	5 756 386,60	30 766 893,92
2014	1/12 793 984,36	0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	6 351 874,87	99 049 548,81	6 351 874,87	37 118 768,79
2015		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	6 153 378,78	105 202 927,59	6 153 378,78	43 272 147,57
2016		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	5 954 882,69	111 157 810,28	5 954 882,69	49 227 030,27
2017		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	5 756 386,60	116 914 196,89	5 756 386,60	54 983 416,87
2018		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	5 557 890,51	122 472 087,40	5 557 890,51	60 541 307,39
2019		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	5 359 394,42	127 831 481,83	5 359 394,42	65 900 701,81
2020		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	5 160 898,33	132 992 380,16	5 160 898,33	71 061 600,15
2021		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	4 962 402,24	137 954 782,41	4 962 402,24	76 024 002,39
2022		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	4 763 906,16	142 718 688,56	4 763 906,16	80 787 908,55
2023		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	4 565 410,07	147 284 098,63	4 565 410,07	85 353 318,61
2024		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	4 366 913,98	151 651 012,60	4 366 913,98	89 720 232,59
2025		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	4 168 417,89	155 819 430,49	4 168 417,89	93 888 650,47
2026		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	3 969 921,80	159 789 352,28	3 969 921,80	97 858 572,27
2027		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	3 771 425,71	163 560 777,99	3 771 425,71	101 629 997,97
2028		0,00		1/12 x 25 % 198 496,09	3 572 929,62	167 133 707,60	3 572 929,62	105 202 927,59

2029	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	3 374 433,53	170 508 141,13	3 374 433,53	108 577 361,12
2030	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	3 175 937,44	173 684 078,57	3 175 937,44	111 753 298,55
2031	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	2 977 441,35	176 661 519,91	2 977 441,35	114 730 739,90
2032	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	2 778 945,26	179 440 465,17	2 778 945,26	117 509 685,16
2033	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	2 580 449,17	182 020 914,34	2 580 449,17	120 090 134,32
2034	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	2 381 953,08	184 402 867,42	2 381 953,08	122 472 087,40
2035	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	2 183 456,99	186 586 324,40	2 183 456,99	124 655 544,39
2036	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	1 984 960,90	188 571 285,30	1 984 960,90	126 640 505,29
2037	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	1 786 464,81	190 357 750,11	1 786 464,81	128 426 970,10
2038	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	1 587 968,72	191 945 718,83	1 587 968,72	130 014 938,81
2039	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	1 389 472,63	193 335 191,46	1 389 472,63	131 404 411,44
2040	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	1 190 976,54	194 526 168,00	1 190 976,54	132 595 387,98
2041	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	992 480,45	195 518 648,44	992 480,45	133 587 868,43
2042	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	793 984,36	196 312 632,80	793 984,36	134 381 852,79
2043	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	595 488,27	196 908 121,07	595 488,27	134 977 341,06
2044	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	396 992,18	197 305 113,25	396 992,18	135 374 333,24
2045	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	198 496,09	197 503 609,34	198 496,09	135 572 829,33
2046	0,00	1/12 x 25 %	198 496,09	0,00	197 503 609,34	0,00	135 572 829,33
TOTAL			61 930 780,02		197 503 609,34		135 572 829,33

Tous les montants sont en € constants de 2002
Scénario hypothétique à manipuler avec prudence quant à l'après 2012

CONCLUSIONS

La première partie de la présente étude démontre que les Communes bruxelloises dépensent proportionnellement plus pour leurs zones de police que les quatre autres grandes villes du pays pour un financement moindre de ces zones, compte tenu de leur situation financière propre bien plus défavorable.

La deuxième partie démontre que la gestion des zones de police bruxelloises n'est pas plus dispendieuse ou 'gaspilleuse' que dans les 4 autres grandes villes.

La troisième partie démontre, de façon non exhaustive, que le système de financement de la police intégrée et la norme utilisée (à défaut et de manière inappropriée puisque non conçue pour cela) pour la répartition de ce financement entre les zones de police se révèlent à l'analyse défavorables sur bien des points aux zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ces diverses constatations remettent fondamentalement en cause une méthodologie qui a visé à traiter selon des critères identiques des situations de terrain bien trop disparates. Dans le cas des zones bruxelloises, de nombreuses situations de terrain requérant de fortes charges de travail policier ont été sous-estimées voire négligées.

Enfin, le gel du mécanisme de solidarité entre zones favorisées et défavorisées, totalement injustifié au vu de la situation financière des zones de police et des communes bruxelloises, doit être revu dans les meilleurs délais tandis que la suppression même du mécanisme de solidarité doit être envisagée.