

La norme KUL et ses implications pour les zones de police en Région de Bruxelles-Capitale

Magali Verdonck (DULBEA)

WORKING PAPER 24/01

Février 2024



Résumé :

L'insatisfaction envers la norme KUL comme clé de financement des zones de police est unanime depuis l'année de son entrée en vigueur, soit depuis 20 ans. En contraste, les initiatives pour la réformer ou la remplacer sont quasiment inexistantes si l'on exclut les diverses rustines et autres bricolages qui ont parfois empiré la situation, en particulier pour les zones urbaines, sans compter la complexité inimaginable qui en a résulté.

Les zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale ont plus de raisons encore que les autres de souhaiter une réforme du mode de financement actuel car elles sont particulièrement pénalisées par la prolongation de son utilisation.

Réformer la norme KUL requiert un travail de fourmi, du temps, une période transitoire et sans doute une somme conséquente d'argent (audits, études, montants compensatoires...). Pour augmenter les chances de convaincre que, malgré ces contraintes, il faut se résoudre à aller de l'avant, il est nécessaire d'objectiver les choses. D'une part, en clarifiant le fonctionnement de la norme KUL et ses défauts conceptuels et opérationnels et, d'autre part, en montrant combien les conséquences négatives sont importantes.

Ce rapport répond à cette nécessité, en se focalisant sur les conséquences négatives pour les zones de police bruxelloises et indirectement pour les communes bruxelloises.



Table des matières

Introduction	3
1. Le financement général des zones de police et la part de la norme KUL dans celui-ci	3
2. La genèse et la conception de la norme KUL	5
3. Le fonctionnement actuel de la norme KUL	6
4. Les critiques formulées envers les modalités de financement des zones de police	9
Approche théorique	9
Analyse qualitative	10
Analyse quantitative	12
5. Les conséquences spécifiques de la norme KUL pour les zones de police et les communes bruxelloises	12
6. Quelques estimations du manque à gagner des zones de police bruxelloises	16
Approche globale : manque à gagner sur la base d'une hypothèse d'équité horizontale totale	17
a) Sur la base de la part de la dotation aux zones de police dans le budget total des dépenses communales	17
b) Sur la base de la part de la dotation communale dans le budget total des zones de police	17
Approche décomposée : trois sources de manque à gagner à additionner	18
a) Manque à gagner relatif à la non-actualisation de la norme KUL	18
b) Manque à gagner relatif au mécanisme de solidarité	19
c) Manque à gagner relatif au Fonds Sommet Européens (FSE)	20
7. Les idées circulant à propos d'une réforme du mode de financement des zones de police	21
Les études	21
Les communications des associations de villes et communes	22
La proposition de résolution	22
La proposition de loi	22
8. Les conditions nécessaires à une réforme du mode de financement des zones de police	23
9. Les étapes d'une réforme du mode de financement des zones de police selon le degré d'ambition	25
Bibliographie	28
Annexes	30

Introduction¹

L'insatisfaction envers la norme KUL comme clé de financement des zones de police est unanime depuis l'année de son entrée en vigueur, soit depuis 20 ans. En contraste, les initiatives pour la réformer ou la remplacer sont quasiment inexistantes si l'on exclut les diverses rustines et autres bricolages qui ont parfois empiré la situation, en particulier pour les zones urbaines, sans compter la complexité inimaginable qui en a résulté.

Les zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale ont plus de raisons encore que les autres de souhaiter une réforme du mode de financement actuel car elles sont particulièrement pénalisées par la prolongation de son utilisation.

Réformer la norme KUL requiert un travail de fourmi, du temps, une période transitoire et sans doute une somme conséquente d'argent² (audits, études, montants compensatoires...). Pour augmenter les chances de convaincre que, malgré ces contraintes, il faut se résoudre à aller de l'avant, il est nécessaire d'objectiver les choses. D'une part, en clarifiant le fonctionnement de la norme KUL et ses défauts conceptuels et opérationnels et, d'autre part, en montrant combien les conséquences négatives sont importantes.

Ce rapport répond à cette nécessité, en se focalisant sur les conséquences négatives pour les zones de police bruxelloises et indirectement pour les communes bruxelloises.

Dans une note synthétique et urgente telle que celle-ci, peu de nouvelles données ou de nouveaux calculs peuvent être fournis. Les informations proviennent essentiellement d'études ou publications existantes mais sont analysées au regard des objectifs précités. La source principale est l'étude fouillée réalisée par l'Universiteit Gent et l'Université Saint-Louis – Bruxelles en 2008 et basée sur une analyse théorique, sur un examen des chiffres financiers disponibles et sur la collecte de témoignages de la part des parties prenantes et acteurs de terrain.

Le présent document commence, à la section 1, par rappeler les sources de financement des zones de police pour identifier la place qu'y occupe la norme KUL. La section 2 explique la genèse et la conception de la norme KUL. La section 3 décrit son fonctionnement actuel. Les principales critiques de celui-ci sont consignées à la section 4. L'analyse se focalise ensuite sur les implications pour les zones de police bruxelloises, section 5, et sur leurs conséquences financières, section 6. La section 7 répertorie certaines idées de réforme circulant depuis le début de l'entrée en vigueur de la norme de financement. La section 8 examine les conditions de réforme et la section 9 propose des étapes pour aboutir à une situation plus acceptable.

¹ Ce working paper se base sur un travail réalisé pour le compte de Bruxelles Pouvoirs Locaux.

² NB : ne pas réformer cette norme a également (eu) un coût (temps et argent) pharaonique en ajustements, dotations complémentaires, lois, arrêtés et circulaires, négociations, etc.

1. Le financement général des zones de police et la part de la norme KUL dans celui-ci

Les tableaux ci-dessous présentent les chiffres financiers relatifs aux zones de police bruxelloises agrégées. Le détail par zone est fourni à l'annexe A.1.

Premier tableau : Le budget des zones de police est alimenté quasiment exclusivement par des transferts. En moyenne ceux-ci constituent 99,53 % des recettes des zones bruxelloises. Le demi-pourcent restant est couvert par des recettes de prestations et par de la dette.

Composition des recettes des zones de police bruxelloises

Prestations	2 028 356	0,33%
Transferts	609 728 061	99,53%
Dettes	869 802	0,14%
TOTAL Recettes	612 626 218	100%

Transferts Communes	389 067 625	63,81%
Transferts Fédéral	173 139 167	28,40%
Transferts Région	15 977 888	2,62%
Transferts Fédéral via Région	31 543 381	5,17%
TOTAL Transferts	609 728 061	100%

Dotation fédérale de base	125 126 326	84,60%
Dotation fédérale complémentaire	253 047	0,17%
Dotation sociale 1	15 075 889	10,19%
Dotation Maintien de l'ordre	83 493	0,06%
Solde 2017 Fonds de sécurité routière	7 370 815	4,98%
TOTAL Transferts fédéraux	147 909 569	100%

Influence de la norme KUL dans total recettes	28,40 % * (84,60 % + 0,17 % + 10,19 %)	= 26,97 %
--	---	------------------

Source : Chiffres Bruxelles Pouvoirs Locaux, circulaire PLP, calculs Verdonck

* Les chiffres en vert devraient idéalement correspondre mais il n'a pas été possible de les réconcilier car les chiffres proviennent de deux sources différentes, légèrement décalées dans le temps et ne couvrant pas strictement la même chose. L'une permet de distinguer les sources des transferts (tableau du milieu) et l'autre permet de connaître le découpage des transferts fédéraux (troisième tableau). Les deux sont nécessaires. Mais pour la première nous devons nous baser sur des chiffres provenant des budgets des zones (établis à l'automne sur la base de prévisions) et la deuxième provient de la circulaire fédérale envoyée aux zones de police en fin d'année avec les chiffres définitifs, mais n'incluant pas l'ensemble de subventions fédérales aux zones de police. Pour l'objet de notre analyse, à savoir établir quelle part du financement des zones est liée à la norme KUL, nous considérons que ce décalage d'environ 14 % entre les deux chiffres verts n'est pas de nature à modifier les ordres de grandeurs qui seuls nous intéressent ici. Au pire, le chiffre de 26,97 % passerait à 23,03 %.

Deuxième tableau : En moyenne, les transferts proviennent de l'État fédéral pour 28,40 % et de la Région pour 2,62 %. Comme les zones ne peuvent légalement être en déficit, les communes qui composent la zone de police complètent ces transferts par des dotations

communales qui assurent l'équilibre budgétaire. Elles ont un caractère adaptatif mais représentent néanmoins la part majoritaire des transferts, soit 64,16 % en moyenne.

Troisième tableau : Parmi les différentes dotations constituant les transferts de l'État fédéral, trois sont liées directement ou indirectement (car visant à en corriger certains effets) à la norme KUL : la dotation fédérale de base, la dotation fédérale complémentaire et la dotation sociale. À elles trois, elles comptent pour 94,96 % des transferts fédéraux.

Au total, la norme KUL influence 94,96 % des transferts fédéraux qui représentent eux-mêmes 28,4 % du financement des zones de police. Elle est donc déterminante pour, en moyenne, 26,97 % des moyens financiers des zones de police bruxelloises.

Cet exercice permet d'établir que les discussions autour de la norme KUL concernent entre un quart et un tiers des moyens des forces de l'ordre bruxelloises en 2022.

2. La genèse et la conception de la norme KUL

Initialement, dans le cadre de la réforme des polices, la norme KUL a été conçue en tant que norme de répartition de la capacité policière sur la base des chiffres d'effectifs policiers de 1998 (pour la gendarmerie) et de 1999 (pour la police locale).

Une étude statistique basée sur la méthode de régression linéaire multiple avec intercept a tenté d'identifier, parmi 75 variables, celles qui expliquaient le mieux la capacité policière observée sur le terrain (population, capacité pénitentiaire, revenus/habitant...).

Finalement seules 14 variables ont été considérées comme ayant une valeur prédictive suffisante et ont été retenues pour élaborer une formule prédictive appelée norme KUL.

En appliquant cette formule à chaque commune en fonction de la valeur des 14 variables sur son territoire, une capacité policière *théorique*, ou norme, est obtenue (voir détails à la section suivante). Les écarts entre la capacité policière effective et cette norme sont considérés comme un choix discrétionnaire des communes découlant de choix politiques propres et non de besoins objectifs. La norme d'une zone est la somme des normes des communes qui la compose.

Il est apparu que les écarts entre capacité policière théorique et capacité policière effective étaient trop grands pour les 5 grandes villes (Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège) et qu'ils ne pouvaient pas résulter de préférences politiques uniquement. Manifestement les variables explicatives disponibles n'étaient pas adaptées aux zones très urbanisées. La capacité policière *effective* observée en 1998 et 1999 dans ces villes a dès lors été utilisée comme la norme. Rien ne permettait pourtant de considérer que le nombre d'effectifs observé à ces dates était optimal. Qu'elle soit librement choisie ou contrainte par les moyens financiers des communes, la situation particulière de ces années-là a été figée dans le temps.

Il est à noter que cette étude a été réalisée en 5 mois et a dû se baser sur les données statistiques existantes, que celles-ci soient les plus pertinentes ou non. Nous verrons l'impact de cela dans la section consacrée aux critiques formulées à l'égard de la norme KUL.

Alors que cette norme n'avait pas été conçue comme une norme de financement, les décideurs de l'époque ont choisi de l'utiliser comme fondement du financement fédéral des nouvelles zones de police. Le mécanisme de financement prévoyait une dotation forfaitaire uniforme par policier local à multiplier par la capacité policière théorique définie par la norme KUL pour chaque zone.

Ce détournement de la norme repose sur l'hypothèse que les coûts sont strictement linéaires en fonction de la capacité policière or il est vite apparu qu'il n'en était rien. La structure hiérarchique, la pyramide des âges, les besoins d'équipement spécifiques, le bilinguisme, les heures supplémentaires liées à l'activité nocturne etc... influencent significativement le coût par policier d'une zone de police donnée.

Ce constat a mené à de multiples mesures correctives rendant le système de financement en vigueur aujourd'hui extrêmement complexe et peu lisible. Étant donné qu'il est par ailleurs très peu documenté, en faire la synthèse ci-après représente un fameux défi et les informations doivent être considérées avec prudence.

3. Le fonctionnement actuel de la norme KUL

Au départ était prévue une seule dotation fédérale à chaque zone de police dont le montant résultait du produit de la norme KUL de la zone par un forfait de 17 020 € par policier.

La norme KUL³ de la commune *i* définit le nombre d'effectifs par 1000 habitants et découle de la formule suivante :

$$\begin{aligned} & - 0,316888 \\ & + 2,440647 \quad \times \quad \text{degré d'équipement } i/1000 \text{ hab} \\ & + 0,000004866 \quad \times \quad \text{population } i \\ & + 0,001392 \quad \times \quad \text{superficie } i \text{ en km}^2 \\ & + 0,005323 \quad \times \quad \text{population } i > 65 \text{ ans}/1000 \text{ hab} \\ & + 0,003762 \quad \times \quad \text{nombre } i \text{ d'allocataires sociaux et chômeurs}/1000 \text{ hab} \\ & + 0,005006 \quad \times \quad \text{nombre } i \text{ d'employés dans l'Horeca}/1000 \text{ hab} \\ & + 0,000008099 \quad \times \quad \text{nombre } i \text{ de nuitées}/1000 \text{ hab} \\ & + 0,011825 \quad \times \quad \text{nombre } i \text{ de délits}/1000 \text{ hab} \\ & + 0,007887 \quad \times \quad (\text{nombre } i \text{ changements adresse} + \text{immigrations})/1000 \text{ hab} \end{aligned}$$

³ Arrêté royal du 7 avril 2005

+ 8,723253	x	capacité pénitentiaire i /1000 hab ⁴
+ 0,033242	x	nombre i accidents circulation avec morts ou blessés/1000 hab
+ 0,000000189	x	revenu cadastral i /superficie bâtie en ha
+ 0,004005	x	% i d'habitations de faible confort
- 0,000000787	x	revenu net imposable moyen i en 1000 BEF /1000 hab
+ 6,965663	x	1 pour Bruxelles, sinon 0
- 0,790629	x	1 pour Anvers, sinon 0
+ 1,450377	x	1 pour Liège, sinon 0
+ 0,230696	x	1 pour Gand, sinon 0
+ 0,104033	x	1 pour Charleroi sinon 0

NB1 : les 5 derniers éléments sont des variables dichotomiques, c'est-à-dire une constante spécifique pour chaque grande ville permettant d'égaliser la norme KUL avec la capacité policière observée l'année 0 car la situation de fait a été retenue comme norme.

NB2 : certains coefficients peuvent sembler petits mais ils sont à multiplier par des chiffres importants (plusieurs dizaines ou centaines de milliers pour la population par exemple).

La norme ainsi obtenue pour chaque zone est ensuite transformée en pourcentage de la dotation fédérale aux zones de police. Notons que la norme KUL de chaque zone est constante depuis 2002 car la valeur des 14 variables indépendantes de la formule ci-dessus n'ont pas été mises à jour depuis.

Deux principaux problèmes sont apparus dès le démarrage de ce mécanisme initial.

Premièrement, le coût par effectif ne tenait pas suffisamment compte du surcoût du statut unique, ce qui était problématique pour les zones avec plus de 30 % d'ex-gendarmes en leur sein, à savoir essentiellement des zones rurales ayant historiquement peu investi dans leur police locale⁵.

Deuxièmement, un écart significatif est apparu entre la norme KUL et la réalité de terrain en termes d'effectifs et de coûts, entraînant d'importantes difficultés pour certaines zones et un surplus financier pour d'autres.

⁴ La capacité pénitentiaire de Merksplas, Hoogstraten et Saint-Hubert a été réduite à 10 % de leur valeur par décision politique pour tenir compte des coûts de fonctionnement variables selon le type d'établissement (maison d'arrêt ou non).

⁵ Précisons qu'en raison du statut unique un ex-gendarme coûte plus cher qu'un ex-policier local alors que la dotation forfaitaire fédérale est identique. Imaginons qu'une commune ait historiquement investi dans 50 policiers locaux et fait appel aux gendarmes (qui ne lui coûtaient rien) pour le surplus, et que la norme KUL fixe l'effectif à 100 policiers. Après réforme, la commune doit alors accueillir et financer 50 ex-gendarmes mais le surcoût n'est pas couvert par la dotation forfaitaire par agent. Cela implique un surcoût plus important dans ces communes que dans celles qui n'accueillent proportionnellement que peu d'ex-gendarmes car leurs effectifs locaux étaient historiquement plus importants.

En conséquence, une série d'ajustements a été mise en place. Un mécanisme de solidarité interzonale dégressif a été prévu de 2003 à 2015 pour lisser les répercussions négatives de la réforme sur les zones rurales. L'objectif était que les communes de ces zones augmentent progressivement leur effort financier pour atteindre le degré d'effort moyen des autres communes.

Il a été établi 6 cas de figure, sur la base de la situation budgétaire et du caractère rural ou urbain de chaque zone. Les zones « favorisées »⁶ par la norme KUL virent leur dotation rabotée en faveur des zones « défavorisées ». Cette correction (qui pouvait atteindre jusque 40 % de leur dotation pour les zones les plus « favorisées ») devait diminuer à raison d'un douzième chaque année pour aboutir à la suppression du mécanisme en 2016.

Pour encourager les communes défavorisées dans leur effort pour rattraper l'écart, le fédéral a prévu un apport de 50 % de l'effort communal individuel à réaliser.

À ce mécanisme de solidarité fut ajoutée une dotation spécifique pour les zones bruxelloises car leur caractère spécifique ne pouvait pas être compensé par une formule générale s'appliquant à toutes les zones de police de Belgique.

Notons que la dotation fédérale de base, que l'on retrouve dans le troisième tableau de la section 1 intègre la dotation découlant de la stricte application de la norme KUL, la correction résultant de la solidarité interzonale et la dotation spécifique pour Bruxelles. Ceci réduit malheureusement la visibilité sur chacune de ces composantes et ajoute au manque de lisibilité du système. Des chiffres décomposés ne semblent pas disponibles.

La totalité des surcoûts décrits plus haut n'étant toujours pas compensée par ces premières corrections, des « dotations sociales » ont été ajoutées pour couvrir les coûts liés aux cotisations patronales. La dotation sociale 1 que l'on retrouve dans le troisième tableau de la section 1 était initialement octroyée en fonction de la masse salariale pour être progressivement répartie selon la norme KUL.

Comme des problèmes de surcoûts subsistaient après cela, les zones de police ont eu la possibilité d'introduire un recours pour faire valoir certaines spécificités objectives telles que le statut de zone frontalière, une superficie supérieure à 150 % de la moyenne nationale ou encore un caractère 100 % rural. 137 zones ont déposé un recours. Seule une partie des revendications a été prise en compte. Lorsque les spécificités sont reconnues, un montant est attribué par commune mais on lui applique un coefficient correctif. Celui-ci dépend de la situation des communes en termes de contribution communale dans le budget de la zone de police. L'intention étant de soutenir les communes prêtes à fournir un effort budgétaire supérieur à la moyenne et de pénaliser les autres.

⁶ Le terme « favorisé » est délibérément mis entre guillemets car nous verrons plus loin que toutes les zones étiquetées comme favorisées ne sont pas à considérer comme telles, et en particulier les zones bruxelloises.

Dès 2004, le mécanisme de solidarité décrit ci-dessus a été gelé car il est apparu trop douloureux pour certaines communes de rattraper leur retard au rythme (de la moitié⁷) d'un douzième par an. Au lieu d'une diminution de solidarité de 1/12 en 2004, seule la moitié de l'évolution a été admise, soit 1/24. Les années suivantes et jusqu'à ce jour, la contribution des zones contributrices ne diminue plus que de 1/48 par an quand ce n'est pas carrément 0/48. Le mécanisme qui devait initialement s'éteindre en 2013 sera de ce fait prolongé au minimum jusque 2045. Le coût de la solidarité totale pour les zones contributrices passera d'un montant initial prévu d'environ 62 millions € (€ constants 2002) à finalement 197,5 millions € (€ constants 2002)⁸.

Le fédéral ne transfère plus la diminution annuelle de 1/48 des contributions sur les zones bénéficiaires, mais la prend à sa charge via un Fonds de solidarité fédérale.

Il faut ajouter à ces diverses couches de financement :

- une dotation pour le volet police des contrats de sécurité ;
- une compensation pour 50 % du coût pour l'équipement individuel pour maintien de l'ordre (casques, boucliers...) ;
- une dotation pour les communes et zones bruxelloises afin de couvrir partiellement les surcoûts liés aux sommets européens, appelée dotation Eurotops dans un premier temps puis Fonds Sommets Européens ;
- un Fonds fédéral pour la sécurité routière ;
- une aide indirecte (financement des formations et équipements des aspirants, aide logistique, effectifs spécifiques pour palais de justice, transfert de détenus...) ;
- et encore toute une série de plus petites dotations.

Nous ne creusons pas ces éléments complémentaires, minoritaires dans le financement des zones.

Comme on peut le constater, on a beaucoup bricolé depuis la mise en place du système de financement initial basé sur la norme KUL. Il en résulte une grande illisibilité, une absence notable d'équité et une grande difficulté à imaginer une transition souple et indolore pour toutes les zones. Les critiques émises de toutes parts (ACVB, parlementaires, police fédérale, académiques...) sont amplement justifiées. Elles sont résumées ci-après.

4. Les critiques formulées envers les modalités de financement des zones de police

⁷ Rappelons que le fédéral prenait en charge la moitié de l'effort.

⁸ Chiffres Brulocalis 2012.

Il nous semble utile de commencer par nous arrêter un instant sur la façon dont le financement actuel des zones de police se distancie de ce que prescrit la théorie économique en matière de dotations. Nous nous tournerons ensuite plus spécifiquement sur les lacunes qualitatives et quantitatives de la norme KUL comme norme de financement.

Approche théorique

Pour une analyse plus globale du financement des zones de police selon l'angle théorique, nous renvoyons le lecteur à l'étude de 2008 de l'UGent et l'USL-B. Nous relevons ici uniquement les points qui ont une pertinence au vu de la question traitée dans ce document.

Le financement fédéral poursuit trois objectifs :

- la correction d'un déséquilibre vertical (celui-ci intervient quand la répartition des recettes entre différents niveaux de pouvoir ne correspond pas à la répartition des dépenses entre ceux-ci) ;
- la correction déséquilibre horizontal (celui-ci intervient lorsque les conditions locales ne permettent pas de fournir des biens et services publics semblables en fournissant un effort fiscal semblable) et ;
- la fourniture minimum de certains services (typiquement dans le cas d'une délégation de service comme c'est le cas pour certaines tâches assurées par la police locale pour le compte du fédéral).

La théorie préconise d'avoir des (formes de) dotations différentes selon l'objectif poursuivi. L'article 41 de la loi organisant un service de police intégré (05/01/99) prévoyait un volet de financement fédéral dédié à la compensation du déséquilibre vertical et un volet couvrant la délégation de compétences, en droite ligne des recommandations théoriques. Cette idée ne s'est malheureusement pas traduite dans son opérationnalisation car une seule dotation vise finalement les deux objectifs.

Pour compenser les déséquilibres vertical et horizontal, le coût/effectif aurait dû être mesuré précisément, ce qui n'a pas été le cas en raison de l'utilisation d'une norme de répartition des effectifs comme norme de financement. Ceci a heureusement été compensé dans un deuxième temps par une prise en compte (partielle) des différentiels de coût unitaire grâce aux corrections apportées à la norme KUL (cf. recours des 137 zones, dotation spécifique pour Bruxelles...).

Certaines compensations du déséquilibre horizontal, censées être redistributives, sont en réalité anti-redistributives. En effet, la dotation fédérale complémentaire augmente quand augmente la dotation communale par habitant à la zone de police. La dotation complémentaire bénéficie de ce fait surtout aux zones les plus riches. Un critère réellement redistributif aurait été la part de la dotation police dans le budget communal.

Un défaut additionnel du mécanisme de financement des zones de police est la forme des dotations communales. Elles sont du type *gap-filling grants*⁹, ce qui signifie que leur seul déterminant est de combler le manque de financement des zones. Un tel mécanisme pourrait être désincitant (ou « déconscientisant ») pour les zones de police qui dépensent l'argent car quel que soit le manque de financement, il sera comblé. Bien sûr, les conseils de police ont un regard sur les dépenses des zones, mais celui-ci est peut-être trop indirect. En tout cas, nous pourrions y voir une explication du fait que tout le monde affirme qu'il manque de moyens mais qu'aucun responsable interviewé (dans le cadre de l'étude de 2008) n'est capable de chiffrer ce manque ou de pointer d'où il vient. L'assurance que le déficit financier sera de toute façon comblé pourrait freiner la collecte des chiffres permettant de comprendre d'où vient le déséquilibre et *in fine* de pouvoir plaider un éventuel besoin de financement fédéral complémentaire.

La théorie économique recommande que les deux premiers objectifs soient atteints via des dotations générales (dont l'utilisation est laissée à la discrétion du bénéficiaire) et que le troisième objectif passe par des dotations spécifiques (les sommes sont dédiées à une dépense spécifique et font l'objet d'un contrôle en ce sens). Ce principe n'est pas respecté pour le Fonds Sommets Européens qui vise à compenser un différentiel de coûts en raison de l'organisation de sommets européens à Bruxelles. Le Fonds Sommets Européens devrait être une dotation générale mais elle prend la forme d'une dotation spécifique. Un contrôle est exercé par le pouvoir fédéral sur ces dépenses or il n'y a pas de raison de contrôler plus fortement une zone qui a des besoins financiers objectivement supérieurs¹⁰.

Notons encore que parmi les modalités de financement des zones de police, le volet de la dotation KUL lié à la sécurité routière est désincitatif car meilleurs sont les résultats (ex : moins d'accidentés de la route), moindre est la dotation. Ceci non plus n'est pas conforme à la théorie économique.

Analyse qualitative

De manière générale, le premier défaut du financement des zones de police est assurément le manque de transparence et de lisibilité. La formule de la norme KUL elle-même est complexe, mais en plus la dotation de base intègre la dotation de solidarité et la dotation spécifique pour Bruxelles, opacifiant le tout. Par ailleurs les données utilisées pour les calculs ne sont pas communiquées aux zones de police et ne sont pas publiques.

Aucun document cohérent, coordonné et complet n'existe pour décrire le financement des zones. Tout qui s'y intéresse doit reconstituer un puzzle sur la base de nombreuses sources écrites et orales dispersées, et pas toujours d'accord entre elles. Une illustration parlante de ce

⁹ Notons que ce type de dotation existe dans certains pays, mais seulement dans des pays peu développés d'un point de vue administratif et où les statistiques et moyens de contrôle sont insuffisants, ce qui ne peut être un motif invoqué dans le cas de la Belgique.

¹⁰ Notons que l'État fédéral pousse l'ironie jusqu'à facturer aux zones de police, à hauteur de 200 000 €, le coût administratif que représente ce contrôle (cf. Vervoort, R. (2021)). Cette facturation prend la forme d'une retenue sur le montant total du Fonds Sommets Européens.

problème est qu'en 2008, les chercheurs de l'étude Ugent et USL-B n'ont eu accès à l'étude ayant mené à la norme KUL que via une mauvaise copie papier dont certaines pages étaient manquantes.

Cette complexité et cette opacité rendent extrêmement ardues toute évaluation et toute réflexion sur une réforme et une transition vers celle-ci.

Pour en venir plus spécifiquement à la norme KUL, rappelons qu'elle n'avait pas été conçue pour devenir une norme de financement, qu'elle a été définie en 5 mois et qu'elle n'a de ce fait pu utiliser que les données existantes, pertinentes ou non. Il n'a par exemple pas été vérifié si la capacité policière existante était suffisante pour couvrir les fonctions de base. Et les chiffres portaient sur la période précédant la réforme des polices quand le fonctionnement et la répartition des fonctions de base étaient différentes. L'analyse des variables explicatives retenues dans la formule finale démontre que le travail réalisé à l'époque n'a pas reçu les moyens que méritait une norme amenée à être le socle du financement d'une réforme majeure.

Nous observons premièrement l'absence de variables explicatives évidentes telles qu'une fonction internationale, le nombre de manifestations, la présence de navetteurs ou encore la densité de circulation automobile.

Deuxièmement, quand un indicateur apparemment subtil est utilisé, il se révèle finalement biaisé. Nous voulons parler de la variable « degré d'équipement ». Celui-ci, résultat d'une analyse scientifique de 35 variables¹¹, exprime les notions d'urbanisation et de centralité d'une commune sur la base de son équipement pour différentes fonctions : soins médicaux, services collectifs et sociaux, sport, loisirs et horeca, circulation, services de guichet, fonctions publiques, culture, enseignement et commerce de détail.

Le problème est que pour chaque fonction, une variable dummy est utilisée, ce qui signifie qu'elle indique si oui ou non il y a présence d'un tel équipement sur le territoire, sans le quantifier. Ainsi, qu'il y ait un hôpital ou trois sur une commune, la variable est égale à 1. Il en résulte que la commune ayant le degré d'équipement le plus élevé n'est pas Bruxelles-ville ou une des grandes villes belges mais... Neufchâteau. Autre résultat surprenant : Ixelles et Saint-Josse sont classées comme des communes non-urbaines.

La raison de ce classement étonnant est, entre autres, que la variable « fonctions publiques » ne répertorie que les institutions relatives aux arrondissements, arrondissements judiciaires, provinces, pompiers et institutions religieuses. Il n'est tenu aucun compte des institutions régionales, communautaires, fédérales ou internationales alors que celles-ci entraînent bien sûr une activité policière plus importante.

Nous avons déjà rappelé que la norme KUL n'était pas destinée à être une norme de financement. Les décideurs de l'époque ont choisi une solution de facilité qui entraîne des

¹¹ VAN HECKE, E. (1998), "Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België", in: Tijdschrift Gementekrediet, nr. 208, 1998/3.

inégalités (traitées par ailleurs dans ce rapport) nécessitant de nombreux ajustements, mais également des effets pervers. Par exemple, plus il y a de délits et accidents, plus la norme KUL est élevée et plus la dotation fédérale est importante. Pourquoi dès lors lutter contre ceux-ci ? Ironiquement, l'absence de mise à jour des critères de la norme KUL a évité cet effet pervers potentiel.

Car un autre souci majeur avec la norme KUL est qu'elle n'a pas été mise à jour depuis son entrée en vigueur en 2002 alors qu'elle est basée sur des données datant de 1999, voire 1996 pour la variable « degré d'équipement » et même 1991 pour la variable « habitations de faible confort ». Certaines données sont très fastidieuses à mettre à jour et ne devraient d'ailleurs pas être présentes dans une norme de financement, mais même les données pouvant aisément être actualisées ne l'ont pas été (population, nombre de chômeurs, revenu moyen...). Ceci est potentiellement pénalisant pour les zones dont les données ont fortement évolué en termes relatifs. Comme la norme KUL définit la part de chaque zone dans une enveloppe globale, seules les évolutions significatives en termes relatifs ont un impact.

Un problème qualitatif additionnel du mode de financement des zones de police est que les charges assumées par les communes et zones à la suite de décisions fédérales ou régionales ne sont pas compensées. Ceci entraîne un non-respect du principe décideur-payeur et un non-respect de l'autonomie des communes pour la gestion de leur budget.

Enfin, les zones se plaignent du manque de vision sur les moyens futurs car le montant fédéral disponible, à partager selon la norme KUL, est décidé à chaque exercice budgétaire, sans trajectoire définie pour l'avenir.

Analyse quantitative

L'étude de 2008 a également réalisé une analyse quantitative du financement des zones de police basé sur la norme KUL et ses dotations correctives. Sur la base de 21 indicateurs tels que l'effort budgétaire communal, la croissance de certaines variables de la norme, ... elle a tenté d'établir un classement des communes et des zones pour identifier celles qui, 5 ans après l'entrée en vigueur de la norme KUL, présentent des besoins financiers manifestes.

Il en résulte les observations suivantes :

- Le mécanisme de solidarité qui aurait dû inciter les communes historiquement peu investies dans leur police à augmenter leur effort ne l'ont pas fait, au contraire.
- Les premières zones à devoir bénéficier d'un soutien financier additionnel sont les zones très densément peuplées car les surcoûts dus aux navetteurs, entre autres, sont insuffisamment pris en compte dans la norme KUL.
- Le traitement privilégié des zones rurales est attribuable à des facteurs historiques mais également au fait que la variable binaire « degré d'équipement » leur est particulièrement favorable.

- Le mécanisme de solidarité a plus profité aux communes (qui ont pu baisser leur contribution) qu'aux zones de police.
- Alors qu'on aurait pu s'attendre à des économies d'échelle dans les grandes villes, le montant par habitant pour la police en 2007 était par exemple 4 fois supérieur à la moyenne à Bruxelles et Ixelles.

Pour plus de détails, nous renvoyons au rapport complet de 2008 qui fournit, dans ses annexes, les données de cette analyse zone par zone et commune par commune.

5. Les conséquences spécifiques de la norme KUL pour les zones de police et les communes bruxelloises

Les problèmes associés à la norme KUL de manière générale touchent particulièrement les zones et communes bruxelloises non seulement en raison de la conception de départ mais également en raison des évolutions observées depuis 2002.

Parmi les facteurs entraînant dès le départ un traitement inéquitable des zones bruxelloises dans la répartition des moyens fédéraux nous identifions :

- La non-prise en compte des coûts unitaires variables par agent dans la régression linéaire à la base de la norme KUL alors que les zones bruxelloises connaissent des surcoûts objectifs par agent en raison du bilinguisme, des heures supplémentaires entraînées par l'activité nocturne propre à une capitale, un équipement spécifique pour gérer les nombreuses manifestations, etc.
- L'absence de prise en compte de variables évidentes telles que la présence de navetteurs, la densité de circulation, la présence de manifestations etc. qui défavorise toutes les zones urbaines et donc en premier lieu les zones de Bruxelles¹².
- La prise en compte de variables clairement défavorables à Bruxelles telles que le degré d'équipement qui nie la présence d'institutions régionales, communautaires, fédérales et internationales et qui, quand il intègre certains équipements, ne tient pas compte de leur quantité. Or Bruxelles compte justement toutes ses institutions sur son territoire et souvent en nombre important.

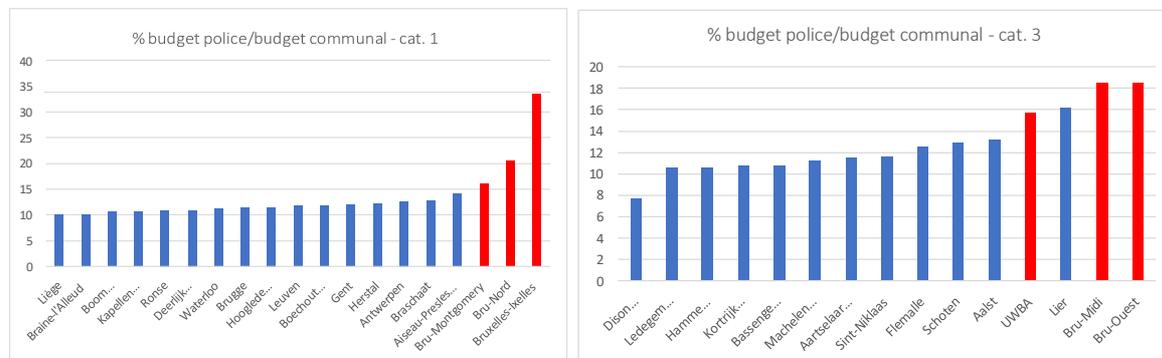
¹² L'absence de variables explicatives pourtant évidentes a mené les concepteurs de la norme KUL à sortir Bruxelles-ville et les 4 autres grandes villes belges de la régression car leur formule ne permettait pas d'expliquer leur situation. Cela se voit clairement à la valeur importante des variables dummy introduites dans la formule, qui visent à corriger l'écart (appelé déviation) observé entre la capacité policière prédite par la norme et la réalité de terrain. Il est fort à parier que l'écart était également important pour les autres communes bruxelloises car elles partagent de nombreux traits communs avec les 5 grandes villes, et en particulier un degré élevé d'urbanisation avec son lot de navetteurs, activités nocturnes et autre densité du trafic. Mais il n'y a pas eu de traitement correctif hors ville de Bruxelles, et les autres communes bruxelloises se sont vu attribuer une norme lissée pour s'aligner sur le reste des communes belges. Il faudrait idéalement mettre la main sur les données de l'analyse économétrique. Les communes bruxelloises hors ville de Bruxelles ont certainement une déviation importante illustrant le traitement défavorable qu'elles subissent depuis 2002. Malheureusement, non seulement les données ne sont pas faciles à trouver, mais quand on met la main sur l'étude ayant mené à la norme KUL, un code secret est utilisé pour identifier les communes.

- Quand des mécanismes correctifs sont prévus, tels que le mécanisme de solidarité, la situation des zones bruxelloises n'est pas correctement prise en compte (voir détail dans l'encadré).

Le mauvais traitement de Bruxelles dans le mécanisme de solidarité

Le mécanisme de solidarité a été conçu comme une redistribution interzonale pour aider les communes/zones rurales ayant historiquement peu investi dans leur police locale à absorber le choc budgétaire qu'entraînait l'entrée en vigueur de la réforme des polices et du financement basé sur la norme KUL¹³. Il a été prévu, assez logiquement et ce dès l'origine, que les communes fournissant un trop faible effort budgétaire en termes de « dotation police/budget communal » ne bénéficieraient pas de la dotation de solidarité. Il n'y avait pas de raison, en effet, pour que l'effort soit fait par les autres zones et pas du tout par elles-mêmes.

Ce critère fort pertinent n'a cependant pas été utilisé pour réduire la dotation payée par les communes/zones contributrices en appliquant la même logique : les zones fournissant déjà un gros effort pour les missions de police ne seraient pas tenues de contribuer à 100 % au mécanisme de solidarité. Or, les zones bruxelloises se retrouvent en tête de peloton sur base de ce critère comme l'indiquent les deux graphiques ci-dessous tirés des chiffres de la communication du ministre de l'Intérieur du 16 juin 2001 et où les zones bruxelloises sont indiquées en rouge.



Ces graphiques montrent la situation des zones de police contributrices lors du démarrage du mécanisme de solidarité (elles sont séparées en deux catégories distinctes, 1 et 3, mais cela n'a pas d'importance pour le présent propos).

Nous observons que parmi les 43 zones contributrices, les 6 zones bruxelloises (en rouge) se trouvent parmi les 7 zones dont le coût relatif du budget police dans les budgets communaux totaux est le plus élevé. Ce coût relatif est 53 % au-dessus de la moyenne en ce qui concerne Bruxelles-Nord et 150 % au-dessus de la moyenne Bruxelles-Ixelles. Pour un mécanisme dit

¹³ Les détails de ce mécanisme sont à retrouver dans la « Communication du Ministre de l'Intérieur du 16 juin 2001 ».

de solidarité, il n'est pas logique que des zones ayant une situation aussi défavorable, selon ce critère, ne voient pas leur contribution atténuée. Ceci est d'autant plus vrai que le mécanisme est prolongé de près de 35 ans.

Nous avons souhaité attirer l'attention sur ce point pour montrer comment, quand le système est aussi complexe, il est possible de passer à côté des conséquences du choix d'un critère plutôt qu'un autre pour distinguer les zones favorisées et défavorisées et donc les zones contributrices ou non. Il faut de grands spécialistes de la question autour de la table des négociations pour assurer que les choix méthodologiques soient équitables.

À cela s'ajoute un creusement du fossé au fil du temps en raison de :

- La non-actualisation des données alors que certaines variables ont radicalement évolué depuis 1996 en défaveur de Bruxelles. Parmi ces variables, mentionnons un accroissement de 24,69 % de la population bruxelloise entre 2009 et 2022 contre seulement 11,75 % pour la population belge¹⁴. Ou encore l'indice de richesse bruxellois passé de 89,9 % de la moyenne belge en 2000 à 78,4 % en 2019¹⁵. Rien que ces deux éléments devraient avoir un impact significatif sur la norme attribuée aux zones bruxelloises si elle était mise à jour.
- Le gel du mécanisme de solidarité, injuste en général car entraînant un coût explosif pour les contributeurs sans entraîner les efforts attendus de la part des communes bénéficiaires, mais particulièrement pénalisant pour Bruxelles car non équitable au départ (voir encadré). Le facteur terrorisme apparu après la réforme des police et entraînant surtout des conséquences en Région bruxelloise.

Une série de mesures sont venues compenser certains de ces éléments pénalisants, comme la mise à disposition de militaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou une partie du refinancement de Bruxelles dédiée à la sécurité. Il n'est cependant pas possible de chiffrer la part de compensation que ces mesures représentent, et certains éléments ne sont pas du tout compensés.

Des signes donnent à penser que les multiples mesures correctives n'ont pas réussi à gommer les conséquences d'un système initial inéquitable :

- L'étude de 2008 montre que le coût de personnel policier/habitant augmente avec le degré d'urbanisation mais également que la contribution communale/habitant augmente avec le degré d'urbanisation, ce qui indique que les mesures correctives n'atteignent pas leur objectif d'équité horizontale.

¹⁴ <https://ibsa.brussels/themes/population/evolution-annuelle>

¹⁵ <https://ibsa.brussels/themes/revenus-et-depenses-des-menages/statistique-fiscale-des-revenus>

- La dépense communale/habitant était presque trois fois supérieure à la moyenne de toutes les communes¹⁶ et la part du budget communal consacrée à la dotation aux zones de police en Région bruxelloise était supérieure à la moyenne des 4 grandes villes en 2009 (15,2 % vs. 11,05 %)¹⁷ et toujours en 2012 (15 % vs. 12 %)¹⁸. En 2016 la moyenne bruxelloise est montée à 16 %¹⁹ (Nous n'avons pas obtenu les chiffres pour les autres grandes villes cette année-là). Et on peut affirmer que ces dépenses relatives supérieures en Région bruxelloises ne découlent pas d'un quelconque gaspillage puisque que le coût par policier en Région bruxelloise est inférieur de 3 % à la moyenne des 4 grandes villes et puisque les zones bruxelloises sont en sous-effectif²⁰.
- Parmi les 5 % de communes les plus défavorisées en termes de part communale attribuée à la police, soit 30 communes, on compte 9 communes bruxelloise en 2007, 12 wallonnes et 9 flamandes²¹. Cela représente 47,36 % des communes bruxelloises contre 4,58 % des communes wallonnes et 2,92 % des communes flamandes. Ceci démontre que le problème est très concentré sur Bruxelles. Ceci en se concentrant sur les seules 5 % les plus défavorisées, ce qui est assez restrictif.
- L'analyse quantitative de l'étude de 2008 de l'UGent et l'USL-B montre que sur 31 zones en besoin de compensation manifeste en 2007 (dans un objectif d'équité), 2 sont bruxelloises soit 33,33 % des zones bruxelloises (contre 16,6 % des zones wallonnes et 14,4 % des zones flamandes).

On pourrait rétorquer qu'il y a une éventuelle part de choix idéologique ou de capacité fiscale dans l'explication des contributions communales supérieures mais le fait que les contributions communales relatives soient supérieures dans toutes les zones urbaines et le fait que les zones bruxelloises soient en sous-effectif et à coût/policier inférieur aux autres grandes villes démentent cette proposition.

En dézoomant quelque peu, on peut mettre en évidence un risque de cercle vicieux : des zones de police plus coûteuses qu'ailleurs en termes de part du budget communal et un sous-effectif policier (et donc offrant un moindre service) impactent à la hausse les contributions financières des habitants et à la baisse les services publics. Le rapport coût/service public est donc poussé à la hausse en termes absolus mais aussi en termes relatifs par rapport aux communes non-bruxelloises. De ce fait, pour un même service presté, les habitants/contribuables ne paieront pas la même chose partout.

¹⁶ Étude Ugent et USL-B (2008)

¹⁷ Ector et al. (2010)

¹⁸ AVCB (2012)

¹⁹ <https://pouvoirs-locaux.brussels/contributions-dans-le-deficit-des-zones-de-police>

²⁰ AVCB (2012)

²¹ Étude Ugent et USL-B (2008)

La comparaison de ce coût/service public à Bruxelles avec celui des zones moins densément peuplées hors de Bruxelles pourrait exacerber (bien qu'il soit impossible de dire dans quelle mesure) l'exode urbain continu des classes moyennes et aisées. Ceci réduit encore les moyens financiers de la Région et des communes étant donné que le financement de la Région et des communes est basé en grande partie sur l'IPP par habitant. La difficulté est donc renforcée face au désavantage financier et au surcoût dû aux composantes inévitables de la norme KUL. Ce seul aspect n'a sans doute pas un impact majeur mais, ajouté au handicap financier de la Région bruxelloise dans d'autres domaines, il contribue à dégrader la situation.

Notons encore que quand une situation comparable survient pour les autres grandes villes de Belgique, celles-ci peuvent compter sur un Fonds des communes pour opérer une redistribution entre communes urbaines et non urbaines. Les communes de la Région bruxelloise, toutes urbaines, n'ont pas cette option. Voilà pourquoi une coalition des zones très urbaines est conseillée, dans la section 8, pour revendiquer une correction du mécanisme de financement qui leur est appliqué, mais la question est particulièrement pressante pour les

6. Quelques estimations du manque à gagner des zones de police bruxelloises

L'exercice réalisé ici est un peu grossier étant donnée la difficulté d'accéder à des données qualitatives, récentes et fiables, et étant donné le court délai de réalisation de cette note. Le but est de fournir quelques ordres de grandeurs et de dessiner des pistes pour des analyses plus approfondies dans le futur. Afin de compenser partiellement le manque de finesse des calculs, nous proposons deux approches.

La première est appelée approche globale, qui propose elle-même deux méthodes de calcul alternatives. La seconde est appelée approche décomposée. Celle-ci examine trois sources de manque-à-gagner à additionner pour estimer le manque à gagner total. Celui-ci est à comparer avec l'un ou l'autre des deux résultats de l'approche globale.

Approche globale : manque à gagner sur la base d'une hypothèse d'équité horizontale totale

Le premier volet part de l'hypothèse que si les communes bruxelloises doivent mettre proportionnellement plus la main au portefeuille que les autres c'est le signe que la norme KUL sous-estime le besoin des communes très urbanisées et les communes bruxelloises en particulier en raison de leur rôle de capitale. Nous examinons dès lors de combien les contributions communales diminueraient si leur effort relatif était comparable à celui des grandes villes ou à celui de toutes les communes de Belgique. Nous interprétons le montant obtenu comme le manque à gagner des communes bruxelloises.

Deux critères sont utilisés pour cet exercice : la part de la dotation aux zones de police dans le budget total des dépenses communales et la part financée par les communes dans les budgets des zones de police.

- a) Sur la base de la part de la dotation aux zones de police dans le budget total des dépenses communales

Nous savons²² qu'en 2016 les dotations aux zones de police pesaient 16 % des budgets totaux des dépenses communales de la Région bruxelloise. Soit 6,66 % de plus qu'en 2012 où ce poids était de 15 %.

En 2012 ce ratio était de 12 % dans les 4 grandes villes. En l'absence de données plus récentes, nous faisons l'hypothèse que ce ratio a crû au même rythme que celui de la Région bruxelloise. Cela nous donne une estimation de dotations aux zones de police pesant 12,8 % dans les dépenses des grandes villes en 2016. Nous faisons l'hypothèse que ces ratios sont constants depuis 2016 et nous les gardons pour les appliquer aux chiffres budgétaires de 2022.

Sachant que la somme des dotations communales aux zones de police bruxelloises est de 389 067 625 € en 2022, et en appliquant une règle de trois, nous pouvons déterminer que les communes ne paieraient que 311 254 100 € si les dotations aux zones de police avaient le même poids dans les budgets communaux que celui des grandes villes. L'écart entre ces deux montants, soit 77 813 525 € est une première estimation du manque à gagner annuel par les communes bruxelloises en raison d'un mécanisme de financement des zones de police qui ne corrige pas suffisamment le déséquilibre horizontal.

Notons que ce premier calcul est prudent étant donné que la comparaison est faite entre zones très urbanisées. Si la correction du déséquilibre horizontal était poussée à son maximum, on devrait comparer la part de la dotation police dans les budgets communaux avec la moyenne de toutes les zones. L'étude de 2008 avait mesuré que cette moyenne était de 7,7 %. En admettant qu'elle est restée à ce niveau, une reproduction du calcul ci-dessus mène à un manque à gagner de plus de 200 millions d'euros.

- b) Sur la base de la part de la dotation communale dans le budget total des dépenses des zones de police

Nous adoptons une démarche similaire mais basée cette fois sur la part de la dotation communale dans le budget total des dépenses des zones de police.

En 2006, la part moyenne de la dotation communale en RBC était de 67,66 %. En 2020, elle est de 63,20 %, soit une diminution de 6,59 %. En 2006, la part moyenne au niveau belge était de 55,39 %. Pour estimer la part moyenne en Belgique en 2020, nous appliquons la même réduction que celle observée à Bruxelles entre 2006 et 2020, ce qui mène à un taux de 51,74 %.

En appliquant le taux de 63,20 % à la somme des budgets zonaux bruxellois, puis en lui appliquant le taux belge estimé de 51,74 %, nous obtenons par différence un manque à gagner de :

$$589\,430\,927 \text{ €} \times (63,20 \% - 51,74 \%) = 67\,565\,082 \text{ €}$$

²² Voir plus haut.

Ce chiffre diffère de celui de l'exercice précédent. Si l'on considère que le premier chiffre se rapporte à des budgets 2022 et le second à des budgets 2020, l'écart entre les deux se réduit et nous pouvons tout de même affirmer qu'il s'agit d'ordres de grandeur comparables.

Notons que le manque à gagner doit être cumulé depuis 2002 pour évaluer le véritable préjudice subi par les zones très urbanisées depuis la réforme des polices. Et il est également important de retenir que ces estimations de manque à gagner valent *malgré* les financements compensatoires tels que le Fonds Sommets Européens, etc. Sans ces dotations spécifiques, le manque à gagner serait encore plus élevé car les communes devraient encore plus suppléer les lacunes du financement fédéral.

Ce premier volet d'estimations est le plus global. Cela signifie que si le financement des zones de police était corrigé à l'avenir au point de permettre un effort budgétaire comparable dans toutes les communes belges ou toutes les communes très urbanisées, les estimations effectuées ci-après n'ont plus de raison d'être car elles seraient déjà compensées par l'approche globale. Mais dans le cas où cette approche globale n'est pas possible, il nous a paru intéressant de reprendre des estimations de manques à gagner provenant de diverses sources que sont : le manque d'actualisation de la norme KUL, le mécanisme de solidarité et le Fonds Sommets Européens.

Approche décomposée : trois sources de manque à gagner à additionner

a) Manque à gagner relatif à la non-actualisation de la norme KUL

Le deuxième volet d'estimations se penche donc sur le manque à gagner provenant de l'absence de mise à jour des valeurs des variables explicatives de la norme KUL. Nous proposons deux approches.

Nous nous référons premièrement à l'étude de 2008 de l'UGent et l'USL-B qui montre qu'en 5 ans, la mise à jour de 10 variables sur 13²³ aurait bénéficié à un certain nombre (minoritaire) de zones, mais pour seulement 2 % de leur budget zonal. Si l'on extrapole ce chiffre sur trois nouvelles périodes de 5 ans, nous amenant ainsi à 2022, on peut imaginer que le manque à gagner s'élève aujourd'hui à 8,24 % du budget zonal pour des zones dont les variables explicatives ont explosé, comme la hausse relative de la population ou la baisse relative du revenu imposable en Région bruxelloise.

En prenant la somme des budgets des zones de police bruxelloises en 2022, soit 612 626 218 €²⁴ et en y appliquant ce pourcentage de 8,24 %, nous obtenons un manque à gagner potentiel dû à la non-actualisation de la norme de 50 480 400 €.

Nous pouvons deuxièmement nous appuyer sur un exercice réalisé par Gaspar (2017) qui a consisté à recalculer la norme KUL suite à l'actualisation de la seule variable population entre

²³ Les variables « degré d'équipement », « revenu cadastral/superficie bâtie » et « % d'habitations de faible confort » n'ont pas pu être actualisées.

²⁴ Source : Bruxelles Pouvoirs Locaux

1999 et 2016. Les résultats sont présentés au niveau régional agrégé et indiquent, que sur la base de la norme KUL, la part de la dotation fédérale initiale pour l'ensemble des zones bruxelloises serait passée de 17,99 % sur la base des données de 1999 (toujours utilisées dans la norme KUL actuelle) à 20,4 % en 2016.

La dotation fédérale de base regroupe trois sous-dotations (la dotation initiale sur la base de la norme KUL, le mécanisme de solidarité et la dotation spécifique pour Bruxelles) sans en communiquer les chiffres et nous ne savons pas exactement à quel montant appliquer les pourcentages obtenus ci-dessus. Mais nous pouvons reprendre l'analyse de l'étude de 2008 de l'UGent et de l'USL-B qui avait calculé qu'en 2002 la dotation purement basée sur la norme KUL représentait 93,3 % de la dotation fédérale de base. Entre-temps la composante « mécanisme de solidarité » a diminué. Nous faisons alors l'hypothèse prudente que la dotation à répartir selon la norme KUL actualisée est de 95 % de la dotation fédérale de base de 2022. Cette dernière se chiffre à 725 213 124€²⁵.

Le manque à gagner annuel dû à la non-actualisation de la norme KUL pour sa variable population est dès lors égal à :

$$725\,213\,124\text{€} \times 95\% \times (20,4\% - 17,99\%) = 16\,603\,764\text{€}$$

En comparant les deux derniers résultats obtenus, on peut interpréter que le manque à gagner pour la non-actualisation de la norme KUL est dû pour environ un tiers à la non-actualisation de la variable population.

b) Manque à gagner relatif au mécanisme de solidarité

Le troisième volet d'estimations calcule combien les zones bruxelloises ont payé en surplus du mécanisme de solidarité initialement prévu et combien elles devraient encore payer en plus si l'extinction du système poursuit sa tendance actuelle. Les calculs résultent d'une mise à jour de l'exercice effectué par l'Association des Villes et Communes Bruxelloises (aujourd'hui Brulocalis) en 2012 dans « Le financement des zones de police bruxelloises » et sont détaillés en annexe A.2.

Ces calculs indiquent qu'en 2022, par rapport au mécanisme de solidarité initial (pourtant déjà défavorable à Bruxelles comme montré dans l'encadré plus haut), les zones bruxelloises paient actuellement pour l'année 2022 6 982 933 € de plus²⁶ (ou 4 763 906 en € constants 2002). Si l'on cumule les montants excédentaires depuis 2002, le total s'élève à 80 787 908 € (euros constants 2002). Sans un abandon de ce mécanisme, la facture s'alourdira encore de 54 784 920 € (euros constants 2002) pour atteindre un total de 135 572 828 €.

²⁵ « Memento statut de la police 2022 » sur <https://polinfo.kluwer.be>.

²⁶ Les indices des prix à la consommation utilisés pour le calcul en euros 2022 proviennent de <http://www.inflation.eu>

Il semblerait que certaines années la solidarité ne diminue même pas de 25 % d'1/12è. Elle serait bloquée à 0 %. Le chiffre ci-dessus est dans ce cas dans le bas de la fourchette d'estimation.

c) Manque à gagner relatif au Fonds Sommets Européens (FSE)

Nous nous appuyons ici sur l'analyse de l'AVCB en 2012 dans « Le financement des zones de police bruxelloises ». Celle-ci met en avant que les zones estimaient, en 2012, mobiliser collectivement 500 ETP policiers afin d'encadrer la vocation européenne et internationale de Bruxelles. Cela engendrait un coût salarial global de 32 250 000 € par an en 2012, alors que le FSE ne s'élevait qu'à 20 000 000 €²⁷. À l'époque, un manque à gagner de 12 250 000 € était identifié et il n'intégrait pas les coûts hors personnel alors que la gestion et l'équipement doit logiquement s'adapter à cette mission hors norme.

Sachant que le coût salarial a significativement augmenté en 10 ans tandis que le FSE nous cherchons à savoir comment a pu évoluer ce manque à gagner.

Nous disposons de l'indice du coût de la main-d'œuvre dans l'administration publique²⁸ pour obtenir une approximation du coût de la masse salariale mobilisée en 2022 en faisant l'hypothèse que le nombre d'effectifs mobilisés n'a pas changé. Il convient de multiplier le montant de 2012 par 1,15, ce qui donne un coût de 37 073 784 € toutes choses égales par ailleurs.

Toutes choses égales par ailleurs, le manque à gagner strictement lié au surcoût en matière de personnel, serait alors de :

$$37\,073\,784\ \text{€} - 20\,000\,000\ \text{€} = 17\,073\,784\ \text{€}$$

Selon le Ministre-Président de la RBC en Commission Affaires Intérieures le 18 janvier 2021, « le subsidie alloué aux zones de police a doublé [depuis 2012], passant de 17,3 millions à 35 millions ». Le manque à gagner lié au surcoût en matière de personnel semble donc parfaitement couvert par cet accroissement. Mais rappelons que seuls les coûts de personnel sont alors correctement couverts et que les coûts de gestion et d'équipement ne sont pas pris en compte. Nous ne disposons malheureusement pas des chiffres permettant de calculer le manque à gagner pour ces postes-là.

Ces diverses estimations de manques à gagner permettent de dire que les montants calculés, bien que basés sur des approches « à la grosse louche », ne sont pas insignifiants et qu'ils mériteraient une analyse plus approfondie.

²⁷ Ce montant est égal aux 25 millions € de la dotation Eurotops dont sont déduits les 5 millions € réservés au système de communication Astrid.

²⁸ <https://statbel.fgov.be/fr/themes/indicateurs-conjoncturels/emploi/indice-du-cout-de-la-main-doeuvre#figures>

Source de manque à gagner	Montant annuel	En proportion du budget total des zones
<i>Approche globale : équité horizontale</i>		
Sur la base de la part de la dotation police dans les budgets communaux	77 813 525 €	12,70 %
Sur la base de la part de la dotation communale dans les budgets des zones de police	67 565 082 €	11,03 %
<i>Approche décomposée : trois sources de manque à gagner à additionner</i>		
1. Actualisation 10 indicateurs de la norme KUL	50 480 400 €	8,24 %
2. Mécanisme de solidarité	6 982 933 €	1,14 %
3. Fonds Sommets Européens	?	?

Le tableau récapitulatif ci-dessus nous montre que, pour assurer une réelle équité horizontale entre les communes et zones de police très urbanisées de Belgique, il faudrait augmenter les moyens pour Bruxelles de l'équivalent de 11 % à 12,7 % des budgets zonaux en plus des dotations et aides spécifiques existantes (dotation spécifique pour Bruxelles, Fonds Sommets Européens, plan Canal,...). Et si une correction du système actuel ne passait pas par une telle approche globale, alors la somme des compensations spécifiques devrait tourner autour de 10 % des moyens zonaux actuels si elle incluait l'actualisation (de 10 indicateurs) de la norme KUL, l'abandon du mécanisme de solidarité et une augmentation du Fonds Sommets Européens pour tenir compte des coûts de gestion et d'équipement.

Les chiffres semblent donc converger vers un besoin de prise en compte des besoins spécifiques de la Région capitale qui équivaldrait à une fourchette de 10 % à 12 % des moyens actuels.

7. Les idées circulant à propos d'une réforme du mode de financement des zones de police

Le besoin de réformer en profondeur le financement des zones de police actuellement basé sur la norme KUL n'a échappé à personne. Pourtant, malgré des études universitaires commandées par le ministre de l'Intérieur, dont l'étude de 2008 amplement citée dans ce rapport, aucune mesure intégrée n'a été prise. Les conclusions de l'étude de 2008 étaient pourtant claires. Quelques années plus tard, des chercheurs flamands plaidaient pour une réforme basée sur une meilleure approche des variables explicatives (2012) et les associations des villes et communes des Régions bruxelloise (2012) et wallonne (2016) tiraient la sonnette d'alarme tandis que des auditions étaient organisées au Parlement de la RBC (2016) et en Commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants (2019). Plus récemment le débat est monté au niveau législatif avec une proposition de résolution (2020) et une proposition de loi (2020). Nous résumons brièvement ces différentes initiatives.

Les études

Les études²⁹ s'étant penchées sur la question du financement des zones de police tendent toutes vers les mêmes conclusions et recommandations : il faut plus de transparence, d'adaptabilité (aux changements dans le temps et aux spécificités dans l'espace), de simplicité, d'équité, d'incitant à la bonne gestion et de prévisibilité à moyen terme.

Une approche fonctionnelle est généralement suggérée, basée sur les services policiers de base et sur le service minimum ainsi que sur les missions fédérales assumées par les polices locales (voir section 9 pour plus de développement). Cette approche doit également tenir compte des contraintes et besoins locaux différenciés. Les données financières collectées doivent être transparentes et permettre une utilisation managériale moderne.

Les communications des associations de villes et communes

Les associations des villes et communes de Bruxelles³⁰ et de Wallonie³¹ ont plaidé pour une révision du mécanisme de financement des zones de police, y compris le mécanisme de solidarité et, le cas échéant, les dotations spécifiques telles que le Fonds Sommets Européens. Elles lancent un appel à une réforme structurelle pour en finir avec les aides ponctuelles imprévisibles car non pérennisées (le recours à l'armée par exemple).

Là où l'UVCW insiste sur le besoin d'une hausse de l'intervention fédérale dans le financement des zones en général, l'AVCB se focalise avant tout sur le traitement inéquitable des zones bruxelloises par rapport à celles des autres grandes villes.

La proposition de résolution

Une proposition de résolution a été déposée à la Chambre des Représentants en août 2020³². Elle s'inquiète des conséquences de la norme KUL sur l'efficacité des zones de police et sur la part communale croissante des dotations police dans les budgets communaux.

Cette proposition de résolution s'intéresse particulièrement aux difficultés rencontrées par les grandes agglomérations et par Bruxelles en particulier. Elle plaide pour l'abandon de mesures conjoncturelles au profit d'une approche structurelle passant par une révision de la norme KUL. Celle-ci doit rétablir un équilibre en matière de répartition des moyens affectés aux zones de police afin d'assurer une répartition équitable des capacités policières pour tout le pays.

²⁹ CHRISTIAENS, J. et al. (2008), DE RUYVER, B. (2010), CLERFAYT, B. (2011), PAUWELS, L., et al. (2012).

³⁰ AVCB (2012)

³¹ FLAGOTHIER, J. (2016)

³² DE SMET, F. et ROHONYI, S. (2020), *Proposition de résolution visant à réviser la norme de financement dite KUL afin de rencontrer les besoins réels des zones de police pluricomunales*, Chambre des représentants, 18 août 2020, Doc 55 1485/001.

La proposition de loi

Une proposition de loi a été déposée à la Chambre des Représentants en septembre 2020³³. Elle fait écho aux critiques résumées dans la section 4 du présent rapport. Cette proposition d'un nouveau système de financement des zones de police comporte trois éléments principaux :

- La prise en compte de paramètres externes au fonctionnement d'une zone de police car, en effet, aujourd'hui certaines variables explicatives dépendent de l'action des zones de police, comme le nombre d'accidents et le nombre délits, ce qui n'est pas sain pour une norme de financement ;
- La prise en compte de paramètres qui tiennent compte d'un fonctionnement correct d'une zone de police, et non de l'observation d'un effectif au temps t dont on ne sait pas s'il est optimal ou non ;
- L'engagement minimal de personnel administratif et logistique.

8. Les conditions nécessaires à une réforme du mode de financement des zones de police

Une toute première condition pour une vraie réforme du mécanisme de financement des zones de police, sorte de condition-coupole, est d'adapter la durée du travail d'analyse à l'objectif et non l'inverse. On se rappelle qu'une grande partie des difficultés liées à la norme KUL provient premièrement de l'utilisation de données disponibles au lieu de données plus pertinentes qu'il aurait été plus long de collecter pour l'occasion, et deuxièmement du raccourci pris à l'époque en « recyclant » une norme de capacité policière en norme financière.

La deuxième condition, d'une importance capitale, est la disponibilité des données de qualité. Afin de pouvoir traiter les zones de police efficacement et équitablement, ces données doivent être :

- Cohérentes : aujourd'hui les informations disponibles prennent la forme d'un puzzle, ne portent pas toutes sur la même année, n'utilisent pas toujours la même méthodologie etc.
- Fiables : la source et la méthodologie derrière chaque donnée doit être documentée.
- Récentes : il est par exemple important d'accélérer la clôture des comptes pour pouvoir adapter les décisions en fonction de la réalité et pas avec des années de retard.
- Pertinentes : au lieu d'utiliser des données ayant été collectées pour d'autres objectifs, il est indispensable de prévoir la collecte de données ad hoc. Pour identifier celles-ci, il convient de discuter avec les acteurs de terrain. Ce genre de discussion a déjà mené par le passé à identifier des besoins non pris en compte dans la norme KUL, dont certains

³³ MATZ, V. et al. (2020), *Proposition de loi pour instaurer un nouveau système de financement des zones de police*, Chambre des représentants, 24 septembre 2020, Doc 55 1535/001.

ont pu être corrigés (caractère frontalier d'une zone, caractère rural) mais pas tous (prise en compte de tous types de délits, bilinguisme...). Tant qu'il y a des *outliers* dans une analyse de régression (des zones dont la réalité de terrain ne colle pas aux prévisions de la norme KUL), c'est qu'il manque des données pertinentes et qu'il faut enrichir l'analyse. Il y aurait sans doute eu moins de déviation pour les zones urbaines dans la régression à la base de la norme KUL s'il avait par exemple été tenu compte des besoins en équipement supérieurs dans celles-ci en raison de leurs missions spécifiques (gestion des manifestations, sécurité d'hommes et femmes d'État, aéroport, trafic routier très dense...).

- Indépendantes : en particulier pour une norme de financement, les données récoltées et utilisées doivent être totalement indépendantes du comportement des zones afin d'éviter des effets pervers. Nous avons vu, par exemple, que selon la norme KUL la dotation fédérale d'une zone est d'autant plus réduite que le nombre d'accidents de la route diminue, ce qui est particulièrement peu incitatif.
- Homogènes et correctes : l'étude de 2008 avait pu analyser, grâce à beaucoup de ténacité, les comptes de 165 zones de police, soit 84,18 % des zones. Il a été constaté que les données n'étaient pas utilisables telles quelles en raison de trop nombreuses erreurs d'encodage ou de pratiques hétérogènes. Il convient d'uniformiser l'encodage (codes économiques/fonctionnels) et d'uniformiser les formats utilisés (unités, logiciels...).
- Centralisées : la centralisation des données est nécessaire pour pouvoir en faire une utilisation statistique valable et efficace. Il ne semble pas que cette centralisation soit effective aujourd'hui car malgré les tentatives avec PolOffice, ISLP³⁴ puis i-police³⁵ il est encore extrêmement difficile d'accéder aux données aujourd'hui.
- Faciles à mesurer et mettre à jour : nous avons vu que certaines variables de la norme KUL requièrent une étude universitaire approfondie (ex : le degré d'équipement qui peut pourtant augmenter en quelques années comme une croissance de 52 % à Mons entre 1987 et 1997 ou une diminution de 20 % pour Ostende sur la même période³⁶) ou un recensement qui n'existe plus (ex : pourcentage d'habitations de faible confort). S'il est permis que l'analyse initiale des critères pertinents soit longue, une fois les variables sélectionnées il faut en assurer la mise à jour régulière.

Afin d'avoir des données qualitatives permettant une analyse fonctionnelle, qui est celle recommandée par les études scientifiques, il faut s'éloigner d'une logique budgétaire d'autorisation pour aller vers une logique d'information managériale. En 2008, les données récoltées étaient trop agrégées et pas assez spécifiques pour comprendre comment les moyens

³⁴ In : *De Morgen*, 27/02/2012

³⁵ <https://rapportannuel.policefederale.be/gestion-information/ict-action-gestion/>

³⁶ Van Hecke (1998), P.68

étaient alloués entre les différentes missions, fonctions de base ou priorités des plans zonaux de sécurité. Cela explique pourquoi les chefs de zones n'arrivaient pas à objectiver leur manque de moyens financiers bien qu'ils comptent toujours plus sur les communes pour financer leurs dépenses.

Ces informations sont nécessaires pour établir un mécanisme de financement qui colle à la réalité opérationnelle. Mais on devine certaines difficultés auxquelles une réforme n'échappera pas et que les personnes interviewées en 2008 ont immédiatement épinglées : se mettre d'accord sur la nomenclature, assurer un coût gérable d'un tel système de collecte de données ou encore garantir que le système ne sera pas détourné pour exercer un contrôle absolu sur le personnel.

Une fois en place cette récolte d'informations managériales, il est recommandé de réaliser des audits assurant la justesse et la fiabilité des reportages financiers, comme cela se pratique aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Cela légitimera des données qui ont des conséquences financières importantes.

Nous insistons sur la nécessité de développer une culture de la transparence (encore) trop peu naturelle en Belgique. Nous avons quelques exemples de ce retard. Premièrement, lors de l'étude de 2008 nous avons pu constater la frilosité des acteurs de terrain à fournir des données par peur qu'elles soient utilisées par la tutelle. Deuxièmement, l'étude définissant la norme KUL a attribué un code secret aux *outliers* de l'analyse afin d'empêcher l'identification des zones particulièrement perdantes ou gagnantes. Troisièmement, les études scientifiques réalisées à la demande de ministères restent confidentielles. À notre connaissance l'étude de 2008 n'a jamais été partagée. Les études wallonne et bruxelloise de 2018 sur un changement d'échelle des zones de polices ne sont pas disponibles publiquement alors que le volet flamand se trouve facilement sur internet. Ce manque de transparence n'est pas de nature à instaurer un climat de confiance. De plus il implique que chaque étude doit repartir de zéro au lieu d'aller plus loin en gagnant du temps sur les étapes déjà réalisées par d'autres.

Une vision claire des zones en difficulté financière est un préalable à toute réforme. Aujourd'hui cette vision est obstruée par les dotations communales qui couvrent les éventuels déficits et masquent le problème. Une telle vision permettrait d'identifier les caractéristiques des communes et/ou zones en difficulté et donc les points à réformer en priorité dans le mécanisme de financement.

Étant donné que le mode de financement actuel pénalise manifestement plus fortement les zones très urbanisées, il nous semble pertinent d'envisager une coalition de celles-ci pour être plus fortes dans la négociation de conditions plus justes. De plus, en remontant la question au niveau des zones urbanisées, cela permettrait de sortir de la logique de « (toujours) plus d'argent pour Bruxelles », qui a tendance à crispier les partenaires des autres Régions.

Enfin, nous ne pouvons que plaider pour une stratégie de long terme en matière de connaissances sur les finances des zones de police. La Région flamande a développé depuis longtemps des *steunpunten* qui assurent un financement pérenne à des équipes de recherche

sur des thématiques données. Cela permet une veille scientifique sur le sujet, une transmission de connaissances et de données au fil du temps, la constitution d'un pool d'experts mobilisables au pied levé et le développement d'une stratégie documentée. A contrario, trop souvent en Région bruxelloise et en Région wallonne ce sont des études ponctuelles qui sont commandées. En conséquence, les connaissances se perdent d'une étude à l'autre, les données ne sont pas partagées, personne n'est jamais très spécialisé et des conséquences financières peuvent résulter d'un manque de compréhension fine des mécanismes et des propositions des partenaires autour de la table des négociations (cf. problème avec le mécanisme de solidarité décrit plus haut).

9. Les étapes d'une réforme du mode de financement des zones de police, selon le degré d'ambition

Au terme de l'analyse du mode de financement actuel des zones de police, il apparaît urgent de réaliser un calcul affiné des pertes pour les communes/zones bruxelloises depuis 2002 pour pouvoir juger de la priorité de cette négociation. Les chiffres pourraient aussi aider à convaincre de potentiels alliés (autres zones très urbanisées, partenaires politiques peu motivés...).

A minima et à court terme il pourrait être fait usage de ces calculs affinés pour demander une correction du financement des zones de police bruxelloises. La section 6 propose divers angles d'approche qui mènent à des montants variables. Le choix de l'approche dépend de l'ambition. Idéalement il conviendrait d'exiger une compensation pour le manque à gagner historique. Mais, bien que cela soit intellectuellement défendable, nous observons que ce n'est pas la pratique politique (cf. refinancement de Bruxelles à la suite de l'acceptation de l'existence de surcoûts). Il serait également pertinent d'exiger que le Fonds Sommet Européen ne soit pas soumis à plus de contrôle que les autres dotations et qu'elle soit réévaluée et indexée.

À moyen terme, une nouvelle norme plus juste, plus transparente et évolutive pourrait être développée sur la base des coûts par fonction de base dans une sélection représentative de zones. Les étapes pour aboutir à cette norme définitive sont décrites dans l'étude de l'UGent et de l'USL-B (2008) et correspondent généralement aux propositions faites dans d'autres études scientifiques :

- Développer une nomenclature relative aux fonctions de base ;
- Instaurer un encodage de l'allocation des effectifs en fonction de cette nomenclature dans un échantillon représentatif de zones (urbaines et rurales, grandes et petites, frontalières et non-frontalières, touristiques et non-touristiques etc...) ;
- Analyser l'allocation réelle des effectifs sur la base de cette nomenclature ;
- Analyser les coûts de personnel, de fonctionnement et d'investissement ;
- Identifier d'où viennent les écarts de coûts/effectif observés ;
- Collecter les données relatives aux indicateurs de besoins locaux par rapport aux fonctions de base ;

- Effectuer une régression linéaire pour chaque fonction de base de façon à pouvoir expliquer et prédire les dépenses dans chaque fonction de base et tenant compte des indicateurs de besoins locaux ;
- Développer un plan de transition vers la nouvelle norme qui résulterait de ces différentes étapes.

Un découpage des dotations selon l'objectif poursuivi serait un plus (voir « approche théorique » dans la section 4).

À long terme une administration devrait être chargée de la mise à jour régulière des paramètres à prendre en compte ainsi que de leurs valeurs. À titre d'exemple, aux Pays-Bas une telle administration revoit les paramètres et leurs valeurs tous les 4 ans. Une cellule de l'IBSA pourrait par ailleurs assurer un monitoring précis des coûts et surcoûts supportés par les zones bruxelloises pour alerter en cas de changement de contexte ayant un impact sur le financement (imaginons l'augmentation du nombre de Conseils européens suite à la suppression des sessions à Strasbourg par exemple).

Une telle réforme entrainera inévitablement un coût (études, audits...). De plus, il faudra certainement prévoir de compenser de façon transitoire les zones « perdantes » suite à la réforme (bien que gagnantes depuis 20 ans). Pour dégager des moyens financiers afin d'assumer ces coûts, différentes idées peuvent être reprises :

- La sous-traitance de certains services ou la réduction de certaines missions. Pensons par exemple au contrôle du paiement du stationnement qui n'est plus effectué par la police depuis un certain temps. Peut-être existe-t-il encore d'autres missions hors mission de base qui pourraient suivre cette voie.
- La rationalisation des dépenses grâce à des économies d'échelle, par des fusions de zones (après avoir démontré la possibilité d'économies) ou grâce à des achats groupés par exemple (il semble qu'aujourd'hui il ne soit pas fait assez appel à cette piste et que l'achat en commun bloque au niveau fédéral, forçant les zones à avancer seules).
- Le recours à la loi sur la police payante³⁷ pour certaines missions hors service minimum (ex : encadrement de matchs de football, de festivals...).

Nous terminerons par attirer l'attention sur un problème de gouvernance. Quelle que soit l'évolution du mécanisme de financement des zones de police, il est indispensable que les intérêts des communes et zones bruxelloises soient représentés dans tous les organes décisifs. Le document de l'AVCB (2012) nous apprend que parmi les 3 experts de la police locale mandatés pour identifier les tâches-clé de la police, on ne trouve aucun Bruxellois malgré les spécificités des zones bruxelloises. Une telle situation ne devrait plus exister. Par ailleurs aujourd'hui les communes ne sont pas présentes au Comité XV où se décident les salaires. Ceci est problématique en soi car cela ne respecte pas le principe de décideur-payeur. Mais c'est

³⁷ Voir Cour des comptes (2004)

encore plus le cas pour les communes bruxelloises où la dotation aux zones de police entame 16 % de leur budget vs. environ 10 % pour les autres communes. Une attention particulière doit être réservée à cette question de la représentation de la Région bruxelloise, de ses zones et de ses communes.

Bibliographie

ASSOCIATION DE LA VILLE ET DES COMMUNES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (2012), *Le financement des zones de police bruxelloises*, AVCB Service d'Études, Ronéo.

CHRISTIAENS, J. et al. (2008), *Budget, boekhouding en financiering van de politiezones*, recherche effectuée pour le compte sur Service Public Fédéral Intérieur.

CLERFAYT, B. (2011) mise à jour (2016), *La police à Bruxelles : organisation, coût, efficacité. Une analyse comparée des grandes villes belges*, ronéo.

COOLS, M. et al. (2018), *Schaalvergroting van de Vlaamse politiezones. Onderzoek naar bestaande en toekomstige samenwerkingsbanden binnen het Vlaamse politielandschap*, Universiteit Gent, IRCP, IBZ.

COUR DES COMPTES (2004), « La garantie d'un service minimum de police de base », *Rapport de la Cour des comptes transmis à la chambre des représentants*, juin 2004.

DE BEUKELAER, Ch. (2020), *Interpellation à M. Clerfayt concernant « le financement des zones de police en Région de Bruxelles-Capitale »*, Commission des affaires intérieures, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 14 juillet 2020.

DE RUYVER, B. (2010), « Tien jaar politiehervorming: een proeve tot evaluatie van de evaluatie », in : *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming: terugkijken in het verleden en vooruitkijken in de toekomst*, Ed. Bruggeman, W. et al., pp. 115-129, Maklu.

DE SMET, F. et ROHONYI, S. (2020), *Proposition de résolution visant à réviser la norme de financement dite KUL afin de rencontrer les besoins réels des zones de police pluricommunales*, Chambre des représentants, 18 août 2020, Doc 55 1485/001.

ECTOR, S., TAYMANS, M. et VERDONCK, M. (2010), *Étude pour un juste financement de la Région de Bruxelles-Capitale*, pour le compte du ministre des Finances et du Budget de la Région de Bruxelles-Capitale.

FLAGOTHIER, J. (2016), « Le financement des zones de police locales depuis la réforme », *Mouvement communal*, n°913, UCVW.

GASPAR, L. (2017), *Le financement des zones de police en Belgique : l'adéquation de la norme KUL à l'évaluation des besoins actuels des zones de police*, Mémoire de Master – Promoteur : Jurion, B., Université de Liège.

IBZ (2020), « Fusions, collaborations et associations de zones de police », *Bulletin d'information sur la sécurité et la prévention locale*, n°53.

MATZ, V. et al. (2020), *Proposition de loi pour instaurer un nouveau système de financement des zones de police*, Chambre des représentants, 24 septembre 2020, Doc 55 1535/001.

Memento statut de la police 2022, Kluwer Éd.

MOYAERS, B. (2020), *Question et réponse écrite n°0099 – Législature 55 : Le fonctionnement de la norme KUL*, Chambre des représentants.

PAUWELS, L., NOPPE, J. en VERHAGE, A. (2012), « Politiesterkte en omgevingsindicatoren. Methodologische lessen uit een verkennende omgevingsanalyse naar basisfunctionaliteiten », ondertitel: « De KUL-norm voorbij: naar een omgevingsgebaseerde politiecapaciteitbepaling per basis functie ? », *Panopticon*, 33 (6).

TAYMANS, M., VAN DROOGENBROECK, N. et VERDONCK, M. (2009), *Étude comparative des communes flamandes, wallonnes et bruxelloises du point de vue institutionnel et financier - Cas de Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège*, pour le compte du ministère de la Région bruxelloise.

FLAGOTHIER, J. (2016), « Le financement des zones de police locales depuis la réforme », *Mouvement communal*, n°913.

FLAGOTHIER, J. et VAN OVERMEIRE, K., (2022), *Le budget des zones de police*, UVCW, <https://www.uvcw.be/police/etudes/art-1867>

VANDERLINDEN, Chris (2009), *Financement fédéral de la police locale. Historique, composition et évolution des 2001 à nos jours*, pour l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, ronéo.

VERVOORT, R. (2021), *Présentation du FSE, le « Fonds Sommet Européen »*, en Commission Affaires Intérieures du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (18 janvier 2021).

A.1. Détails de la composition des recettes des zones de police bruxelloises

Budget 2022	5339		5340		5341		5342		5343		5344	
	BXL-XL		BXL-Ouest		BXL-Midi		UWBA		Montgomery		BruNo	
Prestations	942 000	0,40%	91 000	0,11%	520 560	0,56%	223 000	0,45%	16 416	0,03%	235 379	0,24%
Transferts	234 341 563	99,36%	81 282 883	99,88%	91 944 457	99,29%	48 945 994	99,42%	53 725 602	99,97%	99 487 562	99,68%
Dettes	575 200	0,24%	4 501	0,01%	139 975	0,15%	64 427	0,13%	250	0,00%	85 449	0,09%
TOTAL Recettes	235 858 763	100%	81 378 384	100%	92 604 992	100%	49 233 422	100%	53 742 268	100%	99 808 390	100%
Transferts Communes	140 364 106	59,90%	55 370 212	68,12%	59 870 042	65,12%	30 260 786	61,82%	34 322 868	63,89%	68 879 612	69,23%
<i>Transferts Fédéral</i>	<i>76 659 289</i>	<i>32,71%</i>	<i>19 165 064</i>	<i>23,58%</i>	<i>24 466 969</i>	<i>26,61%</i>	<i>14 939 208</i>	<i>30,52%</i>	<i>15 293 294</i>	<i>28,47%</i>	<i>22 615 343</i>	<i>22,73%</i>
Transferts Région	4 455 000	1,90%	431 000	0,53%	805 100	0,88%	3 361 000	6,87%	4 109 439	7,65%	2 816 348	2,83%
Transferts Fédéral via Région	12 863 168	5,49%	6 316 607	7,77%	6 802 347	7,40%	385 000	0,79%		0,00%	5 176 259	5,20%
TOTAL Transferts	234 341 563	100%	81 282 883	100%	91 944 457	100%	48 945 994	100%	53 725 602	100%	99 487 562	100%
Part fédérale		38,20%		31,35%		34,01%		31,31%		28,47%		27,93%
Dotation fédérale de base	54 054 981	87,93%	14 230 111	82,75%	18 257 622	81,63%	10 544 038	78,35%	11 099 007	80,42%	16 940 567	86,36%
complémentaire	21 263	0,03%	21 263	0,12%	63 961	0,29%	19 950	0,15%	62 648	0,45%	63 961	0,33%
Dotation sociale 1	6 485 162	10,55%	1 369 675	7,97%	2 662 306	11,90%	1 657 724	12,32%	1 435 576	10,40%	1 465 447	7,47%
Dotation Maintien de l'ordre	27 875	0,05%	11 600	0,07%	13 985	0,06%	8 739	0,06%	7 308	0,05%	13 985	0,07%
Solde 2017 Fonds de sécurité routière	882 918	1,44%	1 563 084	9,09%	1 368 307	6,12%	1 226 301	9,11%	1 196 843	8,67%	1 133 361	5,78%
TOTAL Transferts Fédéral	61 472 199	100%	17 195 733	100%	22 366 181	100%	13 456 753	100%	13 801 382	100%	19 617 321	100%

A.2. Calcul du manque à gagner relatif au mécanisme de solidarité

Coût du mécanisme de solidarité								
	Scénario initial	solidarité annuelle prévue	solidarité cumulée prévue	scénario gel	scénario gel	solidarité annuelle gelée	solidarité gelée cumulée	Différence cumulée
	9 527 812,31				9 527 812,31			entre scénario initial et scénario gelé
	moins				moins			
2002	-	9 527 812,31	9 527 812,31		-	9 527 812,31	9 527 812,31	
2003	793 984,36	8 733 827,95	18 261 640,26	8%	793 984,36	8 733 827,95	18 261 640,26	
2004	793 984,36	7 939 843,59	26 201 483,85	4%	396 992,18	8 336 835,77	26 598 476,03	
2005	793 984,36	7 145 859,23	33 347 343,09	2%	198 496,09	8 138 339,68	34 736 815,71	
2006	793 984,36	6 351 874,87	39 699 217,96	2%	198 496,09	7 939 843,59	42 676 659,31	
2007	793 984,36	5 557 890,51	45 257 108,47	2%	198 496,09	7 741 347,50	50 418 006,81	
2008	793 984,36	4 763 906,16	50 021 014,63	2%	198 496,09	7 542 851,41	57 960 858,22	
2009	793 984,36	3 969 921,80	53 990 936,42	2%	198 496,09	7 344 355,32	65 305 213,54	
2010	793 984,36	3 175 937,44	57 166 873,86	2%	198 496,09	7 145 859,23	72 451 072,77	
2011	793 984,36	2 381 953,08	59 548 826,94	2%	198 496,09	6 947 363,14	79 398 435,92	
2012	793 984,36	1 587 968,72	61 136 795,66	2%	198 496,09	6 748 867,05	86 147 302,97	
2013	793 984,36	793 984,36	61 930 780,02	2%	198 496,09	6 550 370,96	92 697 673,93	
2014	793 984,36			2%	198 496,09	6 351 874,87	99 049 548,81	
2015				2%	198 496,09	6 153 378,78	105 202 927,59	
2016				2%	198 496,09	5 954 882,69	111 157 810,28	
2017				2%	198 496,09	5 756 386,60	116 914 196,89	
2018				2%	198 496,09	5 557 890,51	122 472 087,40	
2019				2%	198 496,09	5 359 394,42	127 831 481,83	
2020				2%	198 496,09	5 160 898,33	132 992 380,16	
2021				2%	198 496,09	4 962 402,24	137 954 782,41	
2022				2%	198 496,09	4 763 906,16	142 718 688,56	80 787 908,55
2023				2%	198 496,09	4 565 410,07	147 284 098,63	
2024				2%	198 496,09	4 366 913,98	151 651 012,60	
2025				2%	198 496,09	4 168 417,89	155 819 430,49	
2026				2%	198 496,09	3 969 921,80	159 789 352,28	
2027				2%	198 496,09	3 771 425,71	163 560 777,99	
2028				2%	198 496,09	3 572 929,62	167 133 707,60	
2029				2%	198 496,09	3 374 433,53	170 508 141,13	
2030				2%	198 496,09	3 175 937,44	173 684 078,57	
2031				2%	198 496,09	2 977 441,35	176 661 519,91	
2032				2%	198 496,09	2 778 945,26	179 440 465,17	
2033				2%	198 496,09	2 580 449,17	182 020 914,34	
2034				2%	198 496,09	2 381 953,08	184 402 867,42	
2035				2%	198 496,09	2 183 456,99	186 586 324,40	
2036				2%	198 496,09	1 984 960,90	188 571 285,30	
2037				2%	198 496,09	1 786 464,81	190 357 750,11	
2038				2%	198 496,09	1 587 968,72	191 945 718,83	
2039				2%	198 496,09	1 389 472,63	193 335 191,46	
2040				2%	198 496,09	1 190 976,54	194 526 168,00	
2041				2%	198 496,09	992 480,45	195 518 648,44	
2042				2%	198 496,09	793 984,36	196 312 632,80	
2043				2%	198 496,09	595 488,27	196 908 121,07	
2044				2%	198 496,09	396 992,18	197 305 113,25	
2045				2%	198 496,09	198 496,09	197 503 609,34	135 572 829,33
2046				2%	198 496,09	(0,00)		

Chiffres en euros constants 2002