Financement fédéral de la Police locale

# Aperçu

Le financement de la police locale se déroule à deux niveaux: les niveaux communal et fédéral. Les dotations communales couvrent environ 64% du financement total les autres 36% sont de la responsabilité de l’autorité fédérale. Ce financement fédéral se compose en majeure partie d’un certain nombre de dotations fédérales.

1. Une dotation fédérale de base
2. Une dotation de base complémentaire
3. Une dotation équipement de maintien de l’ordre public
4. Une dotation pour supporter les coûts inhérents à l’exécution de la loi Salduz
5. Une dotation relative aux coûts suite à la mise en œuvre de l’accord sectoriel du 13 septembre 2018
6. Une allocation sociale 1
7. Une allocation sociale 2
8. Une allocation fédérale complémentaire : sécurité routière
9. Une dotation fédérale pour stimuler certaines initiatives
10. Allocation fédérale concernant les baux à louer transférés par le fédéral
11. Subside NAPAP

Le financement fédéral est une donnée complexe vu qu’aucune loi générale de financement n’a jamais été rédigée pour la police intégrée. De ce fait, pour toute dépense supplémentaire par l’état fédéral, il y a lieu de créer un nouveau cadre légal qui mène dès lors à la création d’une nouvelle dotation.

# La norme KUL

Une grande partie des dotations fédérales est répartie entre les zones de police sur la base de la norme KUL. La norme KUL a été établie en 1999 dans le but de déterminer la capacité policière théorique par commune (sur la base d'une formule mathématique). Le fondement de l'analyse menée était de définir le mieux possible la capacité policière sur la base d’un certain nombre d’indicateurs pertinents pour la commune concernée, en fonction de ses besoins et spécificités. Dans ce cadre, quelque 80 variables explicatives ont été prises en compte pour finalement être progressivement réduites à 14 paramètres, auxquels des variables spécifiques ont ensuite été ajoutées pour les 5 grandes villes du pays (Bruxelles, Anvers, Gand, Liège, Charleroi), afin de tenir compte de leur spécificité relative à l’importance de ces villes et donc de la réalité policière y afférente.

Les 14 paramètres sont les suivants :

* Le degré d'équipement (urbanisation) (soins médicaux, services collectifs et sociaux ; sport, loisirs et horeca ; circulation routière ; services de guichet ; fonctions publiques ; culture ; enseignement ; commerce de détail)
* La population totale de la commune
* La superficie totale de la commune en km²
* Le nombre d'habitants > 65 ans dans la commune / 1000 habitants
* Le nombre de bénéficiaires du minimum vital + le nombre de chômeurs complets indemnisés et demandeurs d'emploi / 1000 habitants
* Le nombre d'employés dans l'horeca / 1000 habitants
* Le nombre de nuitées / 1000 habitants
* Le nombre de délits commis / 1000 habitants (il s'agit uniquement: des cambriolages dans les habitations, des vols de ou dans voitures et des faits de violence (hors famille))
* Le nombre de changements d'adresse dans la commune + le nombre d'immigrations / 1000 habitants
* La capacité pénitentiaire / 1000 habitants
* Le nombre d'accidents de la route avec morts et/ou blessés (légers et graves) / 1000 habitants
* Le revenu cadastral par superficie bâtie en ha
* Le pourcentage d'habitations de faible confort / le nombre total d'habitations
* Le revenu net imposable moyen par habitant

En 2001, il a été décidé d'utiliser également cette clé de répartition pour la répartition de la dotation fédérale à la police locale. La norme scientifique objective (pour la capacité policière théorique) permettait en effet de prendre en considération les missions de police se justifiant objectivement et de rétablir une égalité de traitement pour l'ensemble des zones de police.

La base légale du financement fédéral de la police locale est toujours déterminée par les articles 41 et 41bis de la LPI (à l'exception des allocations sociales qui trouvent leur fondement dans la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale). Sur une base annuelle, le Roi fixe les dotations qui sont allouées aux zones de police.

En 2022, la norme KUL est toujours la principale clé de répartition de ce financement dans son ensemble, mais elle n'est pas la seule. Une estimation approximative montre que la norme KUL est la clé de répartition d'environ 70% du montant total de ces dotations/allocations. Bien qu’il ne s’agisse pas de la seule clé de répartition, la norme KUL est la plus déterminante pour la part que reçoivent les zones de police.

# La dotation fédérale de base

* 1. La dotation de base au sens strict correspond à l’application de la norme KUL propre à chacune des zones de police et à l’atténuation de l’effet de cette application par le mécanisme de la solidarité (supra et intra-zonale).

Le montant pour l’année N est obtenu en multipliant le montant de la dotation fédérale de 2002 actualisé à la valeur de l’indice santé de décembre N-2 (élevé en base 1996) par le coefficient d’évolution de l'indice santé pour l’évolution de N-2 à N-1 et de N-1 à N.

* 1. La restauration progressive de la solidarité aux zones de police qui présentaient un solde positif en application du financement forfaitaire reposant sur la norme KUL.

Le mécanisme de solidarité a été lancé en 2002 afin d’aider les zones qui se trouvaient dans une situation financière problématique. En bref, il existe au sein de ce mécanisme deux groupes de zones de police, à savoir les zones bénéficiaires et les zones solidaires. Les zones bénéficiaires étaient celles se trouvant dans une situation financière problématique. Elles ont reçu un financement complémentaire pour un montant total de 46.109.528,51 EUR (non indexé). Ce financement supplémentaire se compose de 21.512.166,05 EUR (non indexé) apportés par l’autorité fédérale (solidarité suprazonale) et de 24.597.362,46 EUR (non indexé) provenant des zones qui avaient une capacité financière suffisante (solidarité interzonale).

Pour rappel, en 2002, a en effet été prélevée une partie du solde positif que présentaient certaines zones de police par l’application de la norme KUL pour la redistribuer à certaines des zones de police qui étaient elles en déficit à l’issue de la même application. Un montant de 24.597.362,46 EUR (valeur 2002) a donc été prélevé et redistribué. Il était simultanément convenu que ce montant allait leur être restitué par tranches annuelles cumulatives d’1/12ème (2.049.780,20 EUR à la valeur 2002) de façon telle qu’elles récupèrent intégralement le montant à l’issue d’une période de 12 ans. Les zones de police qui bénéficient de cette solidarité, devraient (selon un système de vases communicants) voir les montants perçus comme solidarité interzonale diminuer annuellement de 1/12e (à cumuler).

Le mécanisme de restauration progressive n’a jamais été complètement réalisé et a continué à augmenter à 5/12 depuis 2018.

* 1. Le financement de « l’allocation Bruxelles » correspond au remboursement de l’allocation Région de Bruxelles-Capitale introduite par le PJPol au bénéfice des policiers locaux bruxellois (sur la base de l’effectif alors présent au sein des ZP bruxelloises).

Cette allocation Région de Bruxelles-Capitale octroyée aux seules zones de police bruxelloises a été attribuée pour la première fois en 2003 et suit la logique consacrée par le PJPol pour son attribution aux membres du personnel, à savoir qu’elle augmente de 20% par année pour culminer à un montant maximum après 5 années. Ce montant maximum correspond au doublement de l’allocation initiale.

Le montant de l’allocation initialement attribuée en 2003 (figé en ce qui concerne l’effectif à prendre en considération pour son attribution) a donc atteint son maximum en 2008 et est adapté depuis lors en seule fonction d’une indexation qui repose ici non pas sur la prévision de l’évolution de l’indice-santé mais bien sur celle du coefficient de liquidation moyen pour l’année considérée (cf. supra).

# La dotation fédérale complémentaire.

Il s’agit ici de la dotation qui a résulté de l’analyse du « surcoût admissible » effectuée en application de l’article 7 de l’arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 2001 relatif à l'octroi d'une avance sur la subvention fédérale de base pour l'année 2002 aux zones de polices et d'une allocation à certaines communes.

Vu la jurisprudence du Conseil d'Etat, depuis l'exercice 2010, ce sont les montants à 100% qui sont versés à l’ensemble des zones de police et donc reconduits pour 2022 moyennant indexation:

# La dotation équipement maintien de l’ordre public

Les paramètres de la dotation fédérale de base et de la dotation fédérale complémentaire ont été définis dans le cadre de la réforme des polices ainsi que des débats contradictoires qui ont suivi et de l'analyse relative au 'surcoût admissible' en 2002. Les coûts liés au remplacement et/ou à l'entretien de l'équipement de maintien de l'ordre public n'ont pas été pris en compte à cet égard. Il s'est toutefois rapidement avéré que certaines zones de police recevaient proportionnellement trop peu d'équipements individuels `ordre public' pour les membres du personnel fédéral transférés.

Afin de combler ce déficit, le Gouvernement fédéral a décidé d'attribuer, en 2002 déjà, une allocation à ces zones défavorisées et d'octroyer une intervention forfaitaire récurrente à compter de 2003 en faveur de l'ensemble des zones de police pour le coût annuel lié au remplacement et/ou à l'entretien de l'équipement individuel et collectif de maintien de l'ordre public.

Le 1er janvier 2018 est entrée en vigueur la Directive ministérielle MFO-2. Cette directive fait, en fonction de la nature des missions pour lesquelles les zones peuvent proposer du renfort, une distinction entre les zones de police de la catégorie HyCap A et HyCap B. Conformément à la directive, la dotation équipement maintien de l’ordre public, qui depuis 2003 est attribuée aux communes et aux zones de police pluricommunales, sera alors uniquement attribuée aux zones de police de la catégorie HyCap B et aux zones de police de la catégorie HyCap A qui choisissent d’être réparties dans la catégorie Hycap B via une association ou un accord de collaboration structurel.

# La dotation Salduz

Quand la loi SALDUZ est entrée en vigueur en 2012, entraînant des coûts croissants pour les zones de police, le financement fédéral structurel avait donc déjà été établi.

Afin de parer au surcoût auquel les zones de police ont été confrontées dans le cadre de la loi SALDUZ et dont il n'a pas été tenu compte lors de la fixation de la dotation fédérale de base et de l'allocation fédérale complémentaire, le Gouvernement fédéral a décidé, en 2002, d'attribuer une intervention financière en faveur des zones de police.

Le montant doit être réparti entre les 185 zones de police en fonction du nombre d’interventions SALDUZ de catégorie III et IV qui ont été réalisées.

# Une dotation fédérale pour stimuler certaines initiatives

La dotation fédérale pour stimuler certaines initiatives est destinée à encourager certaines initiatives dans les zones de police qui sont confrontées aux surcoûts dus aux situations problématiques qui engendrent une charge de travail complémentaire qui ne pouvait pas être prévue du temps de la réforme des polices et sans qu’il ait été tenu compte de cette dimension dans le cadre du financement générique.

# La dotation fédérale dans le cadre de l’accord sectoriel

Le 1er juillet 2019 est entré en vigueur **l’accord sectoriel du 13 septembre 2018,** cet accord comportait trois volets:

1. L’adaptation et surtout l’augmentation des échelles de traitement et l’abrogation du système de formations certifiées.
2. Échelons d’allocations et d’indemnités
3. Introduction d’un nouveau système de chèques-repas (à partir de novembre 2022)

Lorsque l'accord sectoriel a été conclu sous le Gouvernement Michel I, il a été convenu que les autorités fédérales limiteraient l'impact budgétaire créé par la mise en œuvre de l'accord sectoriel pour les zones de police, en accordant à ces dernières, sous la forme d'une dotation, les recettes fiscales et sociales supplémentaires au niveau fédéral (liées aux augmentations salariales). Sur la base d'une estimation de ces recettes supplémentaires pour 2019, un crédit a été prévu pour la dotation de 4,5 millions d'EUR qui est payée chaque année aux zones de police.

# L’allocation sociale I

L'allocation sociale I représente la contrepartie des cotisations sociales patronales dues sur le traitement des gendarmes/militaires transférés à la police locale. Elle est versée à l’ONSS avec identification d’un montant par zone de police qui est déduit du total des cotisations de sécurité sociale que la zone doit à l’ONSS (Art. 190 de la loi-programme du 24 décembre 2002).

L'allocation sociale initiale I a été calculée (plus précisément) sur la base d’un taux de cotisation de 20% pour les pensions, qui est resté inchangé depuis 2002.

Quand le taux de cotisation est passé, en 2012, de 20 à 21,5% (et que le problème de l'augmentation s'est donc posé pour la première fois), la Ministre des Affaires sociales - en sa qualité de cosignataire de l'arrêté royal déterminant la dotation sociale - a confirmé qu'elle souhaitait préserver l'allocation sociale I du caractère systématique de l'effet des fluctuations du taux de cotisation. Par l’adoption de la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale, la cotisation patronale pour les pensions qui est intégrée dans l'allocation sociale I (article 13bis de la loi du 6 mai 2002) est désormais définie par référence à la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommés à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale. Ceci confère une assise législative formelle à l'intégration de la majoration progressive (de 20 à 35,5%) du taux de cotisation pour les pensions qui est prévu par l’article 18, 4) de la loi précitée dans le calcul de l’allocation sociale I.

Conformément aux accords conclus avec les unions des villes et communes, la ventilation de l'allocation sociale entre les zones de police - initialement attribuée (2003) au prorata de la masse salariale pour 90% et de la norme KUL pour 10% - évolue, depuis l’année 2005 et d’année en année, en réduisant la part prise par la masse salariale au profit de celle résultant de la norme KUL à raison de 5% de son montant global (85/15 en 2005, 80/20 en 2006, 75/25 en 2007, 70/30 en 2008, 65/35 en 2009, 60/40 en 2010, 55/45 en 2011, 50/50 en 2012, 45/55 en 2013, 40/60 en 2014, 35/64 en 2015, 30/70 en 2016, 25/75 pour 2017, 20/80 pour 2018, 15/85 pour 2019, 10/90 pour 2020, 5/95 pour 2021 et pour 2022, une répartition est atteinte pour 100% sur la base de la norme KUL).

Un mécanisme de solidarité interne est instauré pour la ventilation de l'allocation sociale I est instauré au bénéfice des zones de police qui ne doivent pas faire d’efforts propres dans le cadre de la répartition de la dotation fédérale de base à charge des zones de police présentant un solde budgétaire positif (par l’application de la norme KUL).

# L’allocation sociale II

On entend par allocation sociale fédérale II, l'intervention fédérale destinée à compenser le surcoût relatif aux cotisations patronales de sécurité sociale sur les allocations, primes et indemnités des membres du personnel des zones de police, redevables en application de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, dénommé infra PJPol.

Chaque trimestre, l'ONSS calcule l'allocation sociale fédérale II pour ce trimestre, sur la base de la déclaration qui est introduite par le SSGPI tous les trois mois.

Cette allocation pour un trimestre déterminé est égale aux cotisations patronales de sécurité sociale dues pour le trimestre en question sur les allocations, primes et indemnités des membres du personnel de la zone de police qui sont dues en application de la PJPol, moins le montant du plafond trimestriel indexé.

Chaque trimestre, l'ONSS déduit l'allocation sociale fédérale II calculée pour ce trimestre, du montant total des cotisations de sécurité sociale dû par la zone de police.

L'allocation sociale fédérale II est directement versée par les autorités fédérales à la Sécurité sociale.

# Allocation fédérale concernant les baux à louer transférés par le fédéral

En exécution de l'article 248quater de la LPI, les bâtiments administratifs et logistiques ainsi que leurs terrains qui étaient nécessaires au 1er janvier 2001 pour l'hébergement des fonctionnaires fédéraux transférés à la police locale, ont dû être transférés aux zones de police.

Les bâtiments transférés et leurs terrains doivent dès lors être inclus dans le bilan de la zone de police depuis le 1er janvier 2003.

En vue d'une égalité de traitement entre zones de police, un mécanisme de correction est appliqué en cas de transfert des bâtiments administratifs et logistiques et des terrains de l'Etat aux zones de police.

Chaque zone de police a droit à une valeur théorique Y de biens immobiliers (terrains non compris), qui est calculée comme suit :

Y = a x b x c

où :

a = le nombre de membres du cadre opérationnel de la police fédérale transférés à la zone de police en exécution de la LPI

b = une superficie de 25 m2 par fonctionnaire fédéral opérationnel transféré

c = euro 1.338,63 per m2

La valeur X estimée au niveau fédéral est comparée à la valeur théorique Y

▪ ▪Si X < Y, le Fonds qui gère le mécanisme de correction paie à la zone de police, chaque année pendant 20 ans, un montant C = (X – Y)/20

▪ Si X > Y, la zone de police paie, chaque année pendant 20 ans, un montant C = (X – Y)/20 au Fonds qui gère le mécanisme de correction

▪ En cas de renonciation au transfert de propriété par la zone de police

En cas de renonciation au transfert de propriété, le Fonds à constituer qui gère le mécanisme de correction paie, chaque année durant 20 ans, un montant C = Y/20 à la zone de police.

# Une allocation fédérale complémentaire : sécurité routière

Le fonds de sécurité routière doit permettre aux zones de police et à la police fédérale de bénéficier d'un soutien financier pour les actions qu'elles entreprennent dans le domaine de la sécurité routière.

Le fonds de sécurité routière englobe les recettes des amendes pénales en matière de circulation, des arrangements à l'amiable et des perceptions immédiates, déduction faite du : - montant de ces recettes en 2002. Ce montant est indexé sur une base annuelle.

Le montant octroyé à la police fédérale et aux zones de police est réparti comme suit :

La première tranche correspond aux montants (indexés annuellement) qui sont attribués à chaque zone de police et à la police fédérale et qu'elles ont reçus en 2007. Si ce montant est inférieur à celui de 2007, il sera réparti proportionnellement selon les moyens attribués en 2007.

La deuxième tranche correspond aux éventuelles recettes supplémentaires de l'année N-5 (soit, pour 2023, les recettes de l'année 2018) par rapport à la première tranche. La police fédérale reçoit 5% des recettes supplémentaires. Le reste, qui est destiné aux zones de police locale, est d'abord réparti entre les régions sur la base de la localisation et de la constatation des infractions à la loi relative à la police de la circulation routière et ses arrêtés d'exécution. Ensuite, chaque zone de police reçoit une part sur la base de :

1. La catégorisation des zones de police locale en cinq groupes, en fonction du cadre policier organique ;
2. La diminution du nombre de victimes de la circulation et/ou d'accidents de la circulation impliquant des blessés ou des morts sur les voiries qui relèvent de la compétence de la zone de police locale ;
3. Le kilométrage de voiries pour lesquelles la zone de police locale est compétente.  
   ​

# Subside NAPAP

Afin de pouvoir compenser le surcoût dû à une prolongation de la carrière des membres du personnel du cadre opérationnel, le Conseil des ministres a décidé de prévoir un mécanisme de financement. Ce soutien financier, sous la forme d'un subside, a été octroyé aux zones de police pour chacun de leurs membres du personnel répondant aux conditions de l'art. XII.XIII.1 PJPol.

Il s'agit de membres du personnel du cadre opérationnel qui bénéficiaient, avant le 10 juillet 2014, d’un âge de pension anticipée préférentiel de 54, 56 ou 58 ans et qui répondent à des conditions supplémentaires.

Le subside est constitué, d’une part, du coût réel (en ce compris le pécule de vacances et la prime de fin d'année) des membres du personnel bénéficiant du régime de non-activité préalable à la pension et, d’autre part, du coût réel (en ce compris le pécule de vacances et la prime de fin d'année mais à l'exclusion d'autres allocations et indemnités) des membres du personnel remplissant les conditions pour pouvoir bénéficier de la non-activité mais qui font le choix de travailler plus longtemps.