

"LIBÉRER" LA POLICE : Dans quelle mesure la gestion d'une zone de police selon le modèle de l'entreprise Libérée constitue-elle une évolution positive pour son personnel ?

Auteur : Matthys, Michel

Promoteur(s) : Schoenaers, Frederic

Faculté : Faculté des Sciences Sociales

Diplôme : Master en sciences du travail

Année académique : 2018-2019

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/6490>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Remerciements

La réalisation d'un travail tel que celui-ci constitue l'étape finale d'un cursus. Dans l'imaginaire collectif, c'est un peu l'ultime épreuve de l'étudiant, avant la libération du poids des études et l'accession au monde passionnant du travail. Pour notre part, ce master en sciences du travail aura constitué un véritable défi, entamé au virage de la trentaine, parallèlement à notre carrière professionnelle effectivement passionnante, mais aussi accaparante. Et pourtant... Apprendre, se remettre en question et porter un regard nouveau sur notre environnement professionnel et le monde du travail dans son ensemble, voilà la libération qu'aura représenté notre retour sur les bancs de l'université.

Evidemment... toute entreprise de libération demande un premier effort : « *Le plus difficile est de se décider à agir, le reste n'est que de la ténacité.* », selon l'aviatrice pionnière Amelia Earhart. Nous avons eu la grande chance de bénéficier d'un entourage humain particulièrement positif tout au long de notre « aventure libératrice ». Nous souhaitons remercier tous ceux qui l'auront rendue possible, par leur simple bienveillance, leur soutien discret ou leurs plus vifs encouragements.

Nous pensons à notre promoteur, Frédéric Schoenaers et à notre lecteur, Vincent Seron. Leurs cours, leur bienveillance et leurs précieux conseils nous ont enthousiasmés tout au long de la réalisation de ce mémoire. Nous remercions également notre collègue Pascaline Lambert pour ses relectures attentives et les discussions autour de notre sujet de mémoire.

Nous remercions vivement les membres de la zone de police de Nivelles-Genappe : nous y avons découvert un enthousiasme, un engagement et une ouverture d'esprit magnifiques. Autant auprès de son chef de zone, Pascal Neyman, qu'auprès de toutes les personnes que nous y avons rencontrées. Libérés ou pas, « faire de la police » en votre compagnie est certainement enrichissant.

Plus que tout, le soutien indéfectible de notre famille aura posé des bases idéales pour la poursuite de notre objectif. Merci à Jessica Anneraud, l'indispensable acolyte de l'aventure de notre vie, qui aura donné naissance à un merveilleux fils durant notre cursus. Merci à nos infatigables parents – de véritables aventuriers, qu'il s'agisse du « chemin intérieur » ou de raids pédestres. Merci aussi à nos fidèles amis à qui nous promettons d'accorder enfin un peu de notre temps redevenu plus libre...

Sommaire

1. Introduction	3
2. Méthodologie.....	5
2.1. Perspectives d'analyse - Question de recherche	5
2.2. Limites de la recherche	6
3. Cadre théorique – les concepts	7
3.1. Eléments contextuels - présentation de l'institution policière belge	7
3.2. Les contours d'un modèle de gestion dans une zone de police	10
3.3. L'autonomie professionnelle	11
3.4. L'inversion hiérarchique.....	13
3.5. Le problème de l'évaluation d'un modèle	13
3.6. Le changement de modèle	14
3.7. Modèle formel et pratiques informelles.....	14
3.8. Modèles de gestion « traditionnels » des zones de police	15
3.8.1. Modèle bureaucratique-taylorien.....	16
3.8.2. Modèle opportuniste.....	17
3.8.3. Modèle professionnel	17
3.8.4. New Public Management	18
3.8.5. Critique des modèles de gestion « traditionnels »	19
3.8.6. L'Entreprise libérée	20
3.8.7. Définition du modèle Entreprise Libérée	21
3.8.7.1. Un modèle de structure.....	22
3.8.7.2. Une philosophie managériale	22
3.8.7.3. Un ensemble de pratiques.....	23
3.8.8. Les critiques de l'Entreprise Libérée.....	23
3.9. Comparaison : le modèle Entreprise Libérée et les modèles de gestion « traditionnels »	25
3.10. Le bien-être au travail	27
4. Hypothèses	28

5.	Etude sur le terrain de la ZP Nivelles-Genappe	29
5.1.	Contexte et présentation de la zone de police.....	29
5.1.1.	Le modèle théorique local	30
5.2.	Données relatives aux entretiens qualitatifs.....	32
5.2.1.	Données relatives au chef de zone.....	33
5.2.2.	Données relatives à la direction.....	35
5.2.3.	Données relatives au cadre intermédiaire	37
5.2.4.	Données relatives au cadre de base	38
6.	Examen des hypothèses.....	40
6.1.	Première hypothèse : la ZP Nivelles-Genappe est une entreprise libérée.....	40
6.1.1.	La ZP Nivelles-Genappe : une structure partiellement libérée.....	41
6.1.2.	La ZP Nivelles-Genappe : une philosophie libérée	44
6.1.3.	La ZP Nivelles-Genappe : des pratiques partiellement bouleversées.....	45
6.1.4.	La ZP Nivelles-Genappe : une zone libérée ?	46
6.2.	Deuxième hypothèse : le modèle EL permet de réconcilier les opérateurs de terrain avec le management de la zone de police	46
6.3.	Troisième hypothèse : le modèle EL améliore le bien-être du personnel.....	48
6.3.1.	Le sens du travail.....	49
6.3.2.	Les relations de travail.....	49
6.3.3.	L'activité	49
6.3.4.	Le confort	50
6.3.5.	Le bien-être : des progrès différenciés	50
7.	Perspectives	51
8.	Conclusion.....	52
9.	Bibliographie	53
10.	Annexes	56
10.1.	Organigrammes de la ZP Nivelles-Genappe	56
10.2.	Comparaison des modèle d'organigrammes diffusé au 12/05/2019.....	58
10.3.	Ligne du temps: démarche de management participatif	59
10.4.	Charte du groupe stratégique « Osons »	60
10.5.	Aperçu des entretiens réalisés.....	61

1. Introduction

La police. Pour tout-un-chacun, le simple mot inspire toute une série d'images tirées du cinéma, voire le souvenir de leur dernier contact avec un de ses représentants. Les travaux du sociologue Dominique Monjardet ont tracé de véritables repères pour qui veut comprendre les multiples enjeux que recouvre le vocable police. Il identifie trois dimensions de la force publique : une dimension institutionnelle (c'est un instrument du pouvoir), une dimension professionnelle (c'est une profession en tant que telle) et une dimension organisationnelle (elle est un service public). Chaque dimension implique la nécessité de respecter certaines formes de contraintes qui affectent l'organisation des services de police. L'institution policière n'a pas le pouvoir d'influencer directement et durablement les dimensions exogènes, mais elle peut s'adapter, évoluer... peut-elle se libérer d'une partie des contraintes qu'elle a parfois elle-même créées ? Notre travail aborde l'organisation interne d'une zone de police, l'entité structurelle de base de l'institution policière belge. Celle-ci est traditionnellement envisagée comme une structure très hiérarchisée, voire pyramidale, au sein de laquelle le rôle de chacun des acteurs est soigneusement établi depuis sa création. Cette structure ne nécessiterait que des ajustements occasionnels en fonction de l'actualité opérationnelle ou des sollicitations des autorités politiques, judiciaires ou civiles. Pourtant, à l'analyse, il apparaît que les pressions externes impactent lourdement l'organisation de la zone de police, tandis que la personne qui la dirige – son chef de zone (ou chef de corps), dispose d'une grande marge de manœuvre en termes d'organisation de son service.

Ainsi, nous ne pouvons que nous enthousiasmer pour l'étude de l'initiative d'un chef de zone en pleine révision des principes mêmes du fonctionnement et de l'organisation interne de la zone de police dont il assure la direction, d'autant plus que ce fonctionnement est pourtant inscrit dans l'ADN de la réforme de l'institution policière toute entière. Aujourd'hui, la zone de police de Nivelles-Genappe est l'unique entité policière francophone qui affiche une gestion selon le modèle de l'entreprise libérée (EL), un modèle en vogue depuis la fin des années 2000 dans les entreprises privées, mais aussi dans le secteur public. Ce modèle de gestion met en avant des caractéristiques *a priori* originales pour ce qui concerne un service public comme la police : hiérarchie fortement réduite, grand pouvoir de décision confié aux exécutants, absence de contrôle formel au sens strict du terme, pour ne citer que les caractéristiques majeures. On associe souvent quelques clichés à ce type de modèle de gestion : l'employé de la société informatique en chemise à fleurs, jouant une partie de billard entre deux projets, dans un espace de travail *openspace*¹, heureux de son travail et débordant de créativité. Peut-on transposer cette représentation à l'univers de la police ?

^{1 1} *openspaces* : espaces de travail ouverts.

Pour y répondre, nous proposons un travail en deux temps. Premièrement, il paraît indispensable de passer en revue les grands principes de la gestion d'une zone de police en général, les modes managériaux qui y sont ordinairement en application sur le territoire belge et le mode de gestion particulier que constitue le modèle EL. Nous verrons également en quoi l'application de ce modèle devrait influencer le fonctionnement de la zone de police et impacter son personnel. Dans un second temps, nous procéderons à une étude sur le terrain de la zone de police de Nivelles-Genappe, de façon à tester l'écart entre le savoir scientifique et cette situation particulière. Enfin, nous nous interrogerons sur l'apport d'un tel modèle à la gestion d'une zone de police.

2. Méthodologie

L'objet de notre étude consiste à observer la mise en œuvre et le fonctionnement d'un modèle de management particulier à une structure traditionnellement dotée de modèles de gestion plus classiques. Une zone de police est un objet d'étude complexe ; son organisation l'est encore davantage. De plus, le modèle EL semble aller à contre-courant de ce que nous connaissons de l'organisation d'une zone de police, et nous souhaitons mieux maîtriser le concept et les formes visibles qu'il peut prendre, avant de nous lancer sur le terrain, avec un temps d'observation limité. Pour ces raisons, nous avons opté pour une approche essentiellement déductive.

Premièrement, un travail de recherche bibliographique a été réalisé sur, d'une part, ce que nous avons choisi de désigner sous l'appellation de « modèle managérial policier traditionnel », et d'autre part, sur le modèle EL. Nous reviendrons sur ces définitions plus loin. Nous avons prolongé ces recherches par des entretiens exploratoires avec des personnes de référence en matière de management policier. La mise en perspective de ces modèles nous a fourni une base sur laquelle appuyer la suite de notre recherche.

La deuxième partie de notre travail consiste en une enquête sur le terrain de la zone de police Nivelles-Genappe. A l'aube de nos recherches, cette zone était, à notre connaissance, la seule à prétendre à un modèle managérial de ce type. Une phase de recherches et d'analyse documentaire a été menée afin de cerner les contours du modèle théorique local de l'entreprise libérée, la « zone de police libérée ». Entre mars et mai 2019, quinze entretiens semi-directifs ont été menés avec les membres du personnel de différents cadres et services de la zone, mais aussi avec des experts : un directeur de la formation en management de l'académie nationale de police (ANPA) ainsi qu'avec un chef de corps d'une zone voisine. L'analyse des résultats de ces entretiens a été complétée par deux observations de terrain, lors de l'exécution de leur travail par les acteurs : deux journées et demie passées dans les locaux des deux bâtiments de la zone, et la participation à la réunion stratégique relative au changement de modèle managérial. Nous avons ainsi pu dégager une image de l'effectivité réelle du modèle revendiqué.

2.1. Perspectives d'analyse - Question de recherche

Après avoir simplement dressé un tableau général de la police en Belgique, d'une zone de police et de ses spécificités, nous pourrions apprécier en quoi la gestion de cette organisation revêt un caractère particulier. Nous souhaitons observer dans quelles mesures s'opère la gestion d'une zone de police avec le modèle d'organisation atypique de l'EL, alors qu'il s'agit d'une organisation

traditionnellement fortement structurée mais dans laquelle, nous le verrons, le modèle de gestion formel n'a qu'un impact limité sur la pratique des opérateurs. Ces derniers perçoivent généralement les règles propres à l'institution – le management, comme une source de contraintes s'imposant à leurs actions plutôt que comme une ressource. Nous formulons ainsi notre question de recherche : **Dans quelle mesure la gestion d'une zone de police selon le modèle de l'Entreprise Libérée constitue-t-elle une évolution positive pour son personnel ?**

2.2. Limites de la recherche

Notre choix de sujet de mémoire est lié à notre profession : policier depuis quatorze ans, nous avons travaillé dans deux zones de police en tant que cadre de base et nous avons eu l'occasion d'exercer chacune des sept fonctionnalités de base (intervention, accueil, quartier, circulation, aide aux victimes, maintien de l'ordre et enquête). Depuis 2013, nous sommes cadre moyen et nous avons activement collaboré à la mise en place d'une politique de gestion interne à un commissariat de cent vingt membres du personnel. A l'heure de la rédaction du présent travail, nous répétons cette opération sous l'égide d'un nouveau supérieur hiérarchique. Nous apprécions tout particulièrement le terme utilisé par le sociologue et chef de zone Claude Bottamedi pour définir la position du chercheur que nous sommes : « *Indigène* » (Bottamedi, 2014 : 27). Si la position comporte de sérieux avantages, tels que l'expérience du milieu (Bottamedi, 2014 : 30), la facilitation des contacts ou une méfiance très réduite à notre égard de la part des personnes observées ou lors des entretiens, elle implique également une part de difficulté. Cette position nécessite un réel travail de prise de distance par rapport à toutes les facettes du métier et de l'organisation étudiée, tant lors des observations que lors de l'interprétation des données, afin de ne pas confondre ses propres expériences et perceptions avec celles observées. (Bottamedi, 2014 : 29)

D'autre part, afin de pouvoir comparer au mieux le fonctionnement de la zone de police avant et après sa « libération », il aurait été idéal de pouvoir réaliser un travail de terrain avant l'introduction du nouveau modèle. Pour disposer de points de comparaison acceptables, nous avons effectué un travail de recherche documentaire et d'entretien sur le type de gestion en vigueur dans la zone de police avant l'introduction du nouveau modèle. La documentation scientifique traitant des modèles de gestion déployés dans les zones de police nous a également permis de disposer de points de repères théoriques, et des entretiens avec un formateur en management de l'ANPA et avec un chef d'une zone de police proche ont affiné les enseignements tirés de la littérature.

Enfin, nos entretiens ont été réalisés sur la base d'un échantillon, proposé par l'officier en charge de la mise en place du projet EL au sein de la zone de police observée. Si cette situation est

courante dans la recherche sociologique (Bottamedi, entretien), elle peut parfois entraîner quelques réserves quant à la franchise des personnes interrogées, qui pourraient avoir été choisies de façon à présenter les choses sous un angle favorable. Toutefois, eu égard à la liberté qui nous a été laissée durant nos observations et entretiens, tout autant qu’au vu de la diversité des avis recueillis, nous pouvons raisonnablement estimer que ce biais a pu être limité au maximum.

3. Cadre théorique – les concepts

Avant de présenter les concepts théoriques que nous mobiliserons afin de tester nos hypothèses et répondre à notre question de recherche, il est nécessaire de préciser un choix épistémologique que nous avons opéré pour plus de clarté tout au long de l’étude. Nous avons choisi de qualifier de « traditionnels » les modèles de gestion en application au sein des zones de police ne se revendiquant pas de l’EL. Nous sommes conscients de la nature arbitraire et quelque peu réductrice de l’appellation ; elle permet toutefois de faciliter la distinction entre le modèle de gestion au centre de notre étude, l’EL, et les autres politiques d’organisation que nous envisagerons : bureaucratique, opportuniste, professionnelle et la « nouvelle donne » (Roelandt, 2014) que constitue l’introduction du *New Public Management* (NPM).

Lorsque l’on envisage la police en Belgique, les travaux de Dominique Monjardet font figure d’incontournables pour de multiples raisons : leur réception par la communauté scientifique en fait de véritables ouvrages de référence et la grande majorité des données observées par rapport aux services de police en France sont comparables à ce qui pourrait l’être pour la police du royaume de Belgique. De plus, il nous faut malheureusement constater la relative pauvreté de la production scientifique spécifique à la police belge (Bottamedi, 2014 : 40). Nous retiendrons ce que Monjardet appelle les trois dimensions du travail policier : la police comme institution, comme organisation et comme profession (Monjardet, 1994). Notre recherche envisage essentiellement la dimension organisationnelle de la police, même si il nous paraît impossible d’occulter les deux autres, en raison de l’influence constante qui s’exerce entre elles.

3.1. Eléments contextuels - présentation de l’institution policière belge

Notre étude porte sur le déploiement d’un modèle d’organisation managérial au sein d’un environnement quelque peu particulier : une zone de police, soit un organe de l’administration publique. Avant d’aborder ce qui fait les spécificités de l’organisation d’une zone de police en tant que telle, il nous paraît indispensable de dresser un portrait général de l’institution policière belge. Le

criminologue Vincent Seron dresse une synthèse des caractéristiques de cette organisation qui remplit particulièrement bien cet office, nous nous en inspirerons donc ici.

L'institution policière belge sous sa forme actuelle existe depuis 2001. Auparavant, trois services de police coexistaient, avec chacun un cadre de compétences et de missions, une organisation, des codes qui leur étaient propres. Les polices communales étaient déployées au niveau de chaque commune sous l'autorité du bourgmestre et assuraient les missions de police dites « de base » : prises de plainte, interventions urgentes, travail de proximité, maintien de l'ordre public, etc. - en opposition aux missions de police « spécialisées », liées à des types de criminalité plus spécifiques, et aux enquêtes (Van Outrive et al., 1991, De Valkeneer, 1991, cités par Seron, 2004 : 53). La gendarmerie, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, assurait des missions similaires mais sur l'ensemble du territoire, avec un service dédié à la recherche et aux enquêtes, tandis que la Police Judiciaire près les Parquets était chargée des enquêtes et autres missions judiciaires, exclusivement, sous l'autorité du Ministre de la Justice. Cette fragmentation du paysage policier du royaume était source de difficultés en matière de gestion de l'information, de conflits de compétences et de coopération inter services en général.

Suite à toute une série de dysfonctionnements (drame du Heysel, attentats des cellules communistes combattantes, tueries du brabant, affaire Dutroux, etc), une réforme de ces services de police fut entreprise dès 1998, avec à la clé, la fusion des services précités en une police duale, décentralisée mais coordonnée, et l'adhésion à une philosophie policière appelé « *Community Policing* »².

L'Institution policière belge actuelle est précisément structurée : « *La Police Fédérale et la Police Locale constituent la Police Intégrée. La création de cette dernière est régie par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.* » (LPI, 1998) D'emblée, la définition est complexe et nécessite des explications. Cette loi sur la Police Intégrée (LPI) précise les missions générales attribuées à la Police Locale et à la Police Fédérale et les modalités fonctionnelles entre les deux niveaux, de façon à garantir « [...] aux autorités et aux citoyens un service minimal équivalent sur l'ensemble du territoire du Royaume. » (Ibid.) Ainsi, la Police Locale « [...] assure au niveau local la fonction de police de base, laquelle comprend toutes les missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements et des phénomènes locaux sur le territoire de la zone de police [...] » (Ibid.). La Police Fédérale « [...] assure sur l'ensemble du territoire, dans le respect des principes de spécialité et de subsidiarité, les

² Le concept de *Community Policing* vise à un rapprochement entre police et population. Il s'oppose aux conceptions du travail policier essentiellement réactives, centrées sur l'approche par objectifs (de type *crime-fighting*) et propose une approche pro-active de la criminalité, centrée sur la résolution de problèmes, au sens de l'action policière pour la communauté et le fonctionnement en réseau. (De Maillard, 2017 : 65).

missions spécialisées et supralocales de police administrative et judiciaire, ainsi que des missions d'appui aux polices locales et aux autorités de police. » (Ibid.). Les notions de police judiciaire et administrative sont transversales : la police judiciaire a trait au code pénal, sous l'autorité du Ministère de la Justice, tandis que les matières de police administrative sont liées à l'ordre, la sécurité, la santé et la salubrité publics et relèvent du Ministère de l'Intérieur et des bourgmestres.

C'est donc la police locale qui est au plus proche des préoccupations quotidiennes du citoyen. Le terme « police locale » recouvre en réalité un ensemble de 185 zones de police³ calquées sur le territoire des communes, voire de plusieurs communes, pour des raisons opérationnelles ou organisationnelles. Elle est chargée de toutes les missions de police de base (LPI, 1998), sur le territoire de chacune des zones de police. Ces missions, aussi dénommées fonctionnalités de base, ont été définies comme suit : travail de quartier, accueil, intervention, assistance policière aux victimes, recherche locale, maintien de l'ordre et sécurité routière. Les zones de police présentent des visages très différents, par leur étendue, le nombre d'habitants, la taille de leur personnel (de quelques dizaines à près de 2000), ou encore l'aspect socio-économique de la population.

Dans le cadre de la présente étude, nous nous attacherons à l'organisation d'une zone de police. Sa proximité avec le public et les autorités, la multiplicité de ses missions, sa relative autonomie dans son mode d'organisation en font un sujet d'analyse comparable à une entreprise autonome. Nous décrirons plus avant une structure formelle typique d'une zone de police dans la partie consacrée à l'étude de terrain.

L'organisation interne de chaque zone de police et ses interactions avec les autres organes de la Police Intégrées et les autorités judiciaires et administratives est régie par la LPI. De nombreux aspects organisationnels y sont abordés : constitution de ses organes directeurs, le collège et le conseil de police, la gestion budgétaire et financière, le conseil zonal de sécurité, le personnel et le budget.

A côté de ce qui est prévu légalement, le chef de zone dispose de beaucoup de latitudes (Schoenaers 2002 : 35) pour organiser le fonctionnement interne de la zone de police dont il assure la direction, nous y reviendrons. D'une zone à l'autre, l'organisation du temps de travail, la répartition des tâches, les formations, le système d'évaluation, les relations entre collègues etc. peuvent être très différents, tant sur les plans formels qu'informels (Crozier et Friedberg, 1977). Si la réforme des polices a introduit un modèle organisationnel complet et l'a étoffé au fil des années, force est de constater que ce modèle est toujours critiqué, tant par les policiers eux-mêmes que par les scientifiques (Bottamedi, 2014, Dupont et Al., 2016).

³ Chiffres au 01/01/2019.

3.2. Les contours d'un modèle de gestion dans une zone de police

Pour le profane, une zone de police est une organisation bien huilée, au fonctionnement précisé par des normes établies et structurées au niveau fédéral, dans la droite ligne de l'image que l'on se fait généralement du travail policier : faire respecter la loi. La forme hiérarchique, les grades, les ordres, l'uniforme et la discipline dégagent immédiatement l'impression d'une structuration forte et solide. La réalité est bien plus complexe.

Nous l'avons vu, le texte fondateur de la nouvelle police intégrée est la LPI de 1998. Cette loi est complétée par un arsenal d'arrêtés royaux et de circulaires qui la traduisent en termes concrets : organisation de la zone de police, constitution des conseils et collèges de police, statut du personnel, modalités de recrutement et de formation, gestion des informations, etc.

Le *Community Policing*, modèle philosophique pour la nouvelle police, se voit traduire en une circulaire ministérielle dénommée CP1 en 2003, sous l'appellation de « Fonction de Police Orientée vers la Communauté » (FPOC). La circulaire définit cinq piliers de la fonction : orientation externe, résolution de problème, partenariat, justification et implication capable. Cette circulaire n'apporte rien en termes d'organisation, mais elle affine ce qui constitue réellement la philosophie sous-jacente à la police et à son organisation elle-même. En 2004, une circulaire CP2 prolonge la CP1 en abordant davantage le développement organisationnel de la police locale. La CP2 met en avant un modèle de type EFQM⁴ (Bottamedi, 2004 : 151) : l'« Excellence dans la Fonction de Police » (EFP). Elle présente l'organisation d'une zone de police selon le principe de « gestion optimale », avec de nombreux outils utilisés dans le monde de l'entreprise privée : tableaux de bord, systèmes d'évaluation et de mesure, *benchmarks*⁵ interne et externe, etc. Tous ces concepts sont mobilisés pour l'élaboration d'un véritable guide des activités de la zone de police pour une période de quatre années : le plan zonal de sécurité (PZS)⁶. Les publications managériales de la police intégrées complètent au fil des années le modèle EFP, qui sert de guide pour l'organisation de la police dans son ensemble, et d'une zone de police en particulier : « *l'EFP vise rien de moins qu'à englober tous les aspects de l'activité de l'institution policière à des fins de réajustement permanent des actions vis-à-vis des résultats enregistrés (efficacité) et des moyens disponibles (efficience) dans une perspective de qualité*

⁴ E.F.Q.M. : Acronyme de *European Foundation for Quality Management*. Il s'agit d'un modèle de gestion de la qualité au sens total (le plus complet possible), tel que défini au niveau européen. Le modèle est proposé comme parfaitement déclinable à chaque type d'entreprise ou structure de gestion/production, qu'elle soit privée ou publique.

⁵ *benchmarks* : technique de gestion qui consiste à s'inspirer des modèles en place dans d'autres entreprises.

⁶ Ce document est une adaptation locale du plan nationale de sécurité (PNS), ce qui garantit une certaine centralisation des objectifs de toutes les zones de police.

du service offert aux parties prenantes. » (Roelandt, 2014 : 43). Depuis, de nouvelles circulaires amendent ou modifient régulièrement certaines dispositions, comme la possibilité de fusion ou « dé-fusion » de zone de police, les compétences des agents de police ou la qualité d'officier de police administrative, mais aucun changement notoire des modalités d'organisation d'une zone de police n'est à signaler. La « régionalisation » de la police intégrée, qui pourrait voir une division de la police fédérale en fonction des régions du royaume, semble ne pas être à l'ordre du jour des quelques prochaines années.

Ces dispositions réglementaires étoffées pourraient faire croire que la gestion d'une zone de police place son chef dans une situation telle qu'il n'aurait que peu de libertés dans la mise en œuvre d'un modèle de management et pourrait (ou devrait) se contenter d'appliquer les préceptes établis à la lettre. Or, nous l'avons vu, les zones de police peuvent présenter des visages très différents, pour toute une série de raisons exogènes. Nous allons aborder les grandes spécificités de la police qui rendent cette mise en œuvre bien plus complexe.

3.3. L'autonomie professionnelle

L'autonomie est une des caractéristiques essentielles de la profession policière. De nombreux auteurs ont étudié les enjeux de cette autonomie (Black, 1971 ; Gatto et Thoënis, 1993 ; Monjardet, 1996 ; Jobard, de Maillard, 2005). Afin de comprendre en quoi elle consiste et pourquoi elle complique la gestion d'une zone de police, il nous faut donc appréhender cette notion centrale.

Les opérateurs de terrain, en charge de l'exécution des missions, ont un important pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi. Pour les patrouilleurs ou enquêteurs confrontés à des situations complexes, la loi se révèle souvent ambiguë : il n'est parfois pas possible de l'appliquer telle quelle, soit car le texte ne couvre pas la spécificité de la situation, soit parce que l'application stricte de la loi peut entraîner des complications d'ordre opérationnelles ou tactiques⁷ ou encore car elle pourrait avoir des répercussions d'ordre social non souhaitables. Au surplus, le policier dispose souvent d'une grande part d'appréciation quant à la méthode à utiliser pour résoudre la situation à laquelle il est confronté : face au même différend entre deux personnes, la réaction policière peut varier de la simple discussion « raisonnable » à la rédaction d'un procès-verbal avec auditions des personnes concernées. En-dehors de la situation elle-même, toute une série de facteurs peuvent influencer le policier dans ce choix de l'outil à utiliser : motivation, expérience, relation avec les personnes en cause, proximité de l'heure de fin de service, etc.

⁷ Par exemple : procéder au contrôle d'un véhicule en apparence en défaut va mobiliser une équipe qui ne pourra accomplir une autre mission jugée prioritaire.

De plus, quand bien même une application « parfaite » de la loi serait opérable, encore faut-il que le policier l'accomplisse, ce qui est difficilement contrôlable, eu égard aux conditions dans lesquelles se déroulent les interventions : urgence, soudaineté, imprévisibilité, localisation parfois éloignée de toute possibilité de contrôle direct, formel ou informel. Nous notons toutefois que tous les membres du personnel d'une zone de police ne sont pas des policiers : de nombreux postes non directement opérationnels sont occupés par des « calogs », civils cadres logistiques et administratifs. Ceux-ci sont donc moins concernés par cette notion d'autonomie opérationnelle surdéveloppée, alors qu'ils font effectivement partie du personnel de la zone de police.

La notion de contrôle concerne directement la hiérarchie intermédiaire. Pour exercer un contrôle de l'exécution des missions prescrites par le cadre supérieur, elle doit bien souvent se contenter du rapport des intervenants eux-mêmes pour les raisons que nous venons d'évoquer. Ces opérateurs disposent, à nouveau, d'une certaine liberté dans leur compte-rendu : ils peuvent procéder à une forme de sélection dans les informations qu'ils communiquent. De plus, les cadres moyens traduisent et mettent en conformité le travail d'exécution avec les normes définies (Monjardet, 1996 93). Ils ont un rôle de filtre, de traduction des informations rapportées par les exécutants, de façon à communiquer à leurs supérieurs les éléments nécessaires à la prise de décision.

Encore un peu plus éloignés de la pratique concrète des activités policières exercée par les opérateurs de première ligne, les membres de la direction ont pour mission de faire mettre en œuvre par le cadre intermédiaire les décisions du chef de zone. Plus proches de celui-ci, ils parlent un langage commun, fait de chiffres, de concepts généraux (lutte contre la criminalité visant les personnes, taux d'élucidation, etc.). La presque totalité de leur temps est absorbée par les tâches administratives, la gestion des effectifs, du matériel, la rédaction de rapports, la tenue de réunions, etc. Ils sont généralement chargés par le chef de zone de traduire sa vision en plans d'actions ou en directives écrites, qu'ils communiquent au cadre intermédiaire, qui procède à sa mise en œuvre concrète sur le terrain. La proximité du cadre officier avec le chef de zone, tant physique que fonctionnelle, réduit encore l'autonomie de ses membres par rapport au cadre moyen et aux exécutants.

Au vu de l'autonomie des opérateurs, du filtre ou de la traduction opérée par le cadre moyen, de l'existence des statuts légaux relatifs aux barèmes, aux horaires, au recrutement, et la nature a priori bureaucratique de la police, que reste-t-il comme marge de manœuvre au chef de zone ? Frédéric Schoenaers pointe l'importance des zones d'incertitudes qui résident dans les paramètres de gestion du personnel : l'attribution des missions jugées plus gratifiantes, l'allocation des heures de travail les plus rémunérées, l'attribution des formations, l'évaluation, etc. « *Les incertitudes liées à l'application des*

« règles offrent aux responsables un contrepoids à l'autonomie professionnelle de leurs subordonnés » (Schoenaers, 2003 : 28).

3.4. L'inversion hiérarchique

A dessein, nous avons abordé l'autonomie policière de façon distincte, par cadres : exécutants, cadres moyens, dirigeants. Comme on l'a vu, la police est initialement structurée sur base de grades et de niveaux hiérarchiques, avec la conséquence directe que lorsqu'une décision est prise au sommet de la « pyramide » hiérarchique, elle est déclinée ensuite jusqu'à se traduire concrètement, sur le terrain, par le passage de patrouilles à un endroit et un moment donnés, ou par la mise en place de contrôles de circulation, etc. Mais la hiérarchie est également « inversée », pour plusieurs raisons que nous avons abordées une par une au cours de ce développement : le travail policier comporte inévitablement une large part d'imprévu et d'initiative de la part des exécutants, le contrôle de l'exécution des tâches est complexe et difficile, la nature très hétérogène des actions réalisées rend leur traduction en termes administratifs malaisée. La police est donc marquée par un paradoxe : *« L'autonomie (discrétion) augmente à mesure que l'on descend dans la chaîne hiérarchique. »* (Wilson, 1973 :7, cité par Jobard et de Maillard, 2005 : 54), ce que Monjardet qualifie d'inversion hiérarchique (Monjardet, 1996).

A tous les niveaux de cette pyramide hiérarchique, les membres de l'organisation ne manquent pas de s'interroger sur le modèle en vigueur, voire de le remettre en cause. SI ceci ne relève le plus souvent pour les opérateurs que d'une forme de critique de leur environnement professionnel, il en est tout autre pour le chef de zone : il lui faut adapter son organisation en fonction des impératifs externes, de ses objectifs, sa vision, des aspirations de son personnel, et de toute une série de facteurs. Comme pour le chercheur, il lui faut procéder à l'évaluation du mode de gestion en place, et éventuellement, à une comparaison entre les modèles de gestion qu'il peut adopter.

3.5. Le problème de l'évaluation d'un modèle

Avant même de procéder à une tentative d'évaluation, afin d'éviter que celle-ci ne présente des résultats *pro domo*, sa réalisation par un organisme externe à l'entreprise est certainement préférable (entretien Bottamedi). Mais il n'est pas suffisant d'évaluer un modèle : comment définir que tel modèle est plus efficace, plus efficient, plus performant ou plus humain que tel autre ? Toute comparaison entre modèles ne peut être réalisée que sur base des mêmes critères. Or, le choix de ces critères influence le résultat de la comparaison. Schoenaers procède à une comparaison entre différents modèles en application avant la réforme des police, sur base de quatre dimensions : le processus décisionnel, la rémunération, l'évaluation du personnel et les promotions, le contrôle des

activités (Schoenaers, 2002). Nous utiliserons ces dimensions pour analyser le fonctionnement des différents modèles envisagés.

La comparaison est généralement plus difficile à opérer lorsque l'objet est en pleine évolution : un modèle de gestion n'efface que très rarement les pratiques du modèle qu'il remplace, c'est pourquoi il nous faut comprendre la mécanique qui s'opère autour du changement de modèle organisationnel.

3.6. Le changement de modèle

Si la politique managériale change, aussi radicale que soit l'opération, elle n'efface jamais totalement ni directement le modèle antérieur. Céline Boffo oppose une conception du changement continu et situé à une conception plus classique (Boffo, 2003). Si le changement est généralement perçu comme une rupture macro, abrupte, la réalité est généralement toute autre : le changement s'opère d'abord au niveau des individus, il est incrémental, progressif. Monjardet souligne qu'à la police, le changement dans la pratique concrète de terrain émane le plus souvent de la base opérationnelle, pour être ensuite validée par la hiérarchie et intégrée sous une forme ou une autre dans la stratégie globale. Cette approche du mécanisme du changement permet de mieux appréhender la transition d'un modèle vers un autre, et de garder à l'esprit que le changement de modèle est soumis à une inertie importante.

3.7. Modèle formel et pratiques informelles

Nous l'avons vu, il existe dans le travail policier une différence très marquée entre le modèle d'organisation formel, voulu par la hiérarchie et officiellement affiché, et les pratiques informelles, telles que mises en application par les opérateurs. Opérer précisément la distinction entre le modèle théorique et les pratiques observées ne constitue pas l'objet premier de notre travail. En regard de la nature particulière du métier de policier, l'importante autonomie des opérateurs, l'écart entre formel et informel au sein d'une structure « libérée », constituerait un sujet d'étude en soi, mais il importe d'être conscient de cet écart pour pouvoir apprécier l'adhésion des membres d'une organisation à un modèle managérial. Nous évoquons ici les travaux fondateurs de Crozier et Friedberg sur la structure des organisations (Crozier et Friedberg, 1977). Toute organisation dispose d'un modèle affiché, d'un organigramme plus ou moins développé, représentant les relations d'autorité en vigueur en son sein. L'analyse de cet organigramme permet de déterminer son mode de fonctionnement prévu, établi, consigné par écrit. Il existe toutefois une structure parallèle dans l'organisation, informelle, plus importante encore : elle est le fruit des relations et des tensions entre les acteurs de l'organisation dans

leur travail réel. Si formellement, c'est le chef de service qui a autorité sur le policier patrouilleur, on conçoit que son collègue du service « charroi », en charge de la distribution des clés de véhicule exerce *de facto* un certain pouvoir sur le patrouilleur, en lui attribuant tel véhicule de service flambant neuf, ou tel autre, défraîchi et usé. Le policier du service « charroi » n'a pas de lien d'autorité sur le patrouilleur, mais il détient une forme de pouvoir sur lui, que le chef du patrouilleur ne détient pas directement. Autour de ces deux structures prend place la stratégie des acteurs : le patrouilleur peut développer une sympathie de façade à l'égard de son collègue en vue de se voir attribuer un meilleur véhicule, en cas de mauvaise relation, ramener au service son véhicule en fin de prestation dans un état de propreté limite.

3.8. Modèles de gestion « traditionnels » des zones de police

Pour comprendre les différents modes de gestion qui peuvent être déployés dans une zone de Police, nous allons nous appuyer sur le travail de Frédéric Schoenaers que nous avons déjà évoqué, « *Comment gérer la police dans une période de changement* » (Schoenaers 2002). Schoenaers met en évidence 3 modèles de gestion et leur évolution possible juste après la réforme des services de police.

Pour rappel, Schoenaers fonde son analyse sur quatre dimensions de la politique de gestion qui caractérise chaque modèle : le processus décisionnel, la rémunération, l'évaluation du personnel ainsi que les promotions et enfin le contrôle des activités. Il insiste ensuite sur le caractère généralement hybride des dispositifs de gestion en œuvre. Enfin, il pointe trois évolutions possibles de ces modèles : *statu quo*, renforcement de l'hybridation, ou apparition d'une rationalité « politique » / « politicienne ». C'est vers cette dernière tendance que le NPM a entraîné la politique de gestion la plus courante au sein des zones de police. Nous avons rencontré en entretien le chef du département management de l'ANPA afin d'être éclairé sur le programme des cours relatifs à la gestion d'une zone de police, tel que dispensé aux commissaires de police et lors des brevets de direction⁸. Il apparaît que cette matière spécifique n'est pas abordée en tant que telle de façon concrète. Les cours de management actuels visent à établir les outils de type EFQM, dérivés du NPM, mais aussi à poser les notions de leadership situationnel⁹ : il s'agit d'une prise en compte des possibilités d'adaptation « dans l'instant » d'un type de *leadership*. Monjardet, Jobard et de Maillard attirent l'attention sur l'aspect très hétérogène du travail policier. Un modèle organisationnel global peut se voir décliner sur un mode tout à fait différent au sein de l'exécution d'une tâche plus spécifique. Le fonctionnement général quotidien du service accueil peut très bien être articulé selon un modèle opportuniste en raison de la personnalité des membres du personnel et du cadre de première ligne, alors que le

⁸ Brevet indispensable pour prétendre à la direction d'une zone de police locale.

⁹ Leadership situationnel : modèle de leadership adapté à la maturité du groupe encadré par le leader (*Le Leadership Situationnel*, formation ANPA, 2013)

fonctionnement global de la zone de police tend vers un modèle professionnel. A chaque niveau hiérarchique, le chef de service dispose effectivement lui aussi d'une marge de manœuvre dans l'application des directives du niveau hiérarchique supérieur.

Nous allons parcourir chacun de ces modèles mis en œuvre dans le cadre d'une zone de police.

3.8.1. Modèle bureaucratique-taylorien

Le premier modèle mis en exergue par Schoenaers est le modèle « bureaucratique-taylorien ». C'est le modèle traditionnellement associé au secteur public et le plus communément supposé pour une organisation apparemment fortement structurée comme la Police. Il est fondé sur une répartition rationnelle du travail et sur l'équité entre les opérateurs. Il exploite peu la marge de manœuvre opérationnelle de chaque échelon hiérarchique.

Le processus décisionnel est clairement établi et centralisé au niveau du responsable de service, selon une démarche top-down. La rémunération est la plus équitable possible, de façon à ce que tous les membres du personnel accomplissent le même nombre de prestations générant des primes. L'évaluation est réalisée sur la base de critères fixes, à intervalles réguliers. La promotion du personnel est attribuée à l'ancienneté. En termes de contrôle, l'équité est à nouveau de mise, le chef de service contrôlant l'activité de son personnel en fonction de critères de temps ou de résultats : une « norme » est établie, et chaque membre du personnel doit tendre vers cette norme. L'organisation bureaucratique du travail implique généralement la mise en place de règles formelles précises, de manière à couvrir un maximum de situations, et à limiter au maximum la part d'arbitraire du chef. L'idée centrale du contrôle est l'impartialité : « [...] le contrôle est voulu uniforme et imposé à tous de manière égale » (Schoenaers, 2002 : 38). Les Anglo-Américains désignent d'ailleurs ce type d'organisation bureaucratique pyramidale « *Command and Control* » - *Command*, pour la diffusion top-down des ordres et directives, et *Control*, pour le contrôle de l'activité des subordonnés (Jobard et de Maillard., 2015 : 50). L'observation de terrain de ce type de contrôle montre que son effectivité est limitée, en grande partie à cause de la nature spécifique du travail policier : « [...] un personnel qui cherche à maintenir sa marge de liberté en faisant usage des zones d'incertitude que la structure officielle lui laisse. » (Schoenaers, 2002 : 38).

Les avantages du modèle bureaucratique sont sa grande lisibilité, son impact sur la professionnalisation des membres du personnel par leur soumission à des critères d'évaluation et des procédures de contrôle, l'exigence de formation, le tout sur base de critères établis et impartiaux.

3.8.2. Modèle opportuniste

A l'inverse du modèle bureaucratique, le modèle opportuniste est présenté comme laissant une large place à l'exploitation des marges de manœuvre, mais sans cautionnement par la hiérarchie. Il s'agit d'un modèle misant moins sur une approche équitable que méritocratique et arbitraire.

Le responsable de service est véritablement au cœur du processus décisionnel : non seulement il veille à l'application des prescriptions de l'organisation, mais en plus, il gère arbitrairement leur mise en œuvre en fonction de « coalitions », dans une appropriation opportuniste des marges de manœuvre de ces prescriptions, essentiellement en jouant sur la rémunération, les formations et les promotions. Les prestations générant des primes pécuniaires sont attribuées arbitrairement par le chef de service en fonction de critères méritocratiques, de même que l'octroi de promotions et la possibilité de suivre des formations considérées comme intéressantes. L'évaluation du personnel n'est pas formalisée. Le contrôle des activités semble plus efficace que pour le modèle bureaucratique. Il est établi sur base de l'alliance entre les membres du personnel reconnus comme efficaces par le chef : ils l'informent du fonctionnement et des activités de l'ensemble des policiers du service. En conséquence, les autres membres mettent en place des stratégies d'évitement, de contournement, ce qui mène au cloisonnement des services, entre les deux groupes de membres du personnel.

3.8.3. Modèle professionnel

Ce modèle professionnel est en quelque sorte la fusion des critères objectifs équitables définis par l'autorité du modèle bureaucratique avec l'approche individualisante, davantage méritocratique du modèle opportuniste. Chaque opérateur se voit attribuer des critères de gestion, des possibilités de spécialisation en fonction d'une négociation avec son supérieur.

Le processus décisionnel est généralement décentralisé, le chef de service maximisant la responsabilisation et l'autonomisation des opérateurs. Ceux-ci accomplissent de façon équitablement réparties les prestations les plus courantes et moins bien considérées, tandis que les missions plus intéressantes ou « prestigieuses » sont réalisées par les opérateurs les plus spécialisés dans les domaines relatifs. La rémunération est équitable pour tous les membres du personnel, les seules dérogations sont envisagées si des missions spécifiques doivent être accomplies par les opérateurs durant les week-ends, pour des raisons opérationnelles liées à leur spécialisation. L'évaluation du personnel et les promotions sont réalisées au cas par cas sur une base très individualisante, sous la forme d'une négociation entre le membre du personnel et son supérieur, de façon à ce que la personne

évaluée développe ses compétences et se spécialise en fonction de ses aspirations personnelles, au service de l'organisation. En fonction des résultats obtenus, le supérieur apprécie l'opportunité de dégager du temps ou du budget, ou d'envoyer le policier en formation. Le contrôle des activités est « tacite » : les opérateurs disposent d'une marge de manœuvre pour atteindre leurs objectifs, sans qu'un contrôle réel se soit réalisé par d'autres collègues ; le contrôle s'opère dans l'analyse de la réalisation des objectifs négociés collectivement.

3.8.4. New Public Management

Les premiers textes fondateurs de la nouvelle police abordaient essentiellement sa philosophie et sa structure. Les années suivantes ont été ponctuées de parutions de textes abordant plus avant l'opérationnalisation de la vision et le management concret. Comme un grand nombre des institutions d'Europe depuis les années 1990, la police se met au NPM (Croquet, 2014 ; Roelandt, 2014). Il s'agit d'un mode d'organisation apparu début des années 1980 en Grande-Bretagne et diffusé ensuite en Nouvelle-Zélande, aux Etats-Unis et en Europe, dont la Belgique, dès les années 1990. Le postulat de base du NPM est que les administrations publiques, construites autour du modèle bureaucratique wéberien sont peu efficaces et qu'il faut y introduire des principes issus du monde de l'entreprise publique pour en améliorer le rendement.

Le NPM est une sorte de « *puzzle doctrinal* », un « *ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, Banque mondiale, etc.) qui présente des lignes de forces que sont la déconcentration, l'autonomisation du personnel, le renforcement du contrôle.* » (Bezès, 2005 : 28). Appliqué à la police : « *[...] la politique de sécurité traduit ainsi très clairement la prégnance du New Public Management, que l'on peut interpréter comme le transfert au secteur public de principes de gestion issus du secteur privé en vue d'une plus grande efficacité. En effet, concrètement, la fonction principale de cette politique de sécurité réside en une planification stratégique pluriannuelle du travail policier et de la capacité policière autour d'objectifs considérés comme prioritaires au niveau interne (fonctionnement organisationnel : communication, formation du personnel,...) et externe (phénomènes d'insécurité : cambriolages, stupéfiants, insécurité routière,...). Par ailleurs, dans la lignée des prescriptions managériales qui en influencèrent la mouture, cette gestion fondée sur la réalisation d'objectifs doit être accompagnée d'un système de mesure permettant l'évaluation et le suivi de l'action policière.* » (Croquet, 2016 : 3).

Plusieurs auteurs constatent que le NPM n'a pas effacé les pratiques liées aux modèles précédents et que le travail de terrain n'a été que peu affecté par la transition (Bottamedi, 2014 ;

Roelandt, 2014 ; Croquet, 2016). Ainsi, avant la réforme des polices, et l'introduction des concepts comme le *Community Policing*, la gestion optimale, les services de police et de gendarmerie appliquaient çà et là des méthodes inspirées de ce modèle. Par contre, il est intéressant de pointer le fait qu'avant la réforme, le choix conscient d'un changement de modèle organisationnel formel n'était pas envisagé aussi clairement que lors du passage au NPM et à l'EFQM. Nous le voyons, l'évolution du modèle de gestion vers une rationalité « politique » / « politicienne » (Schoenaers, 2002 : 43) après la réforme s'est réellement concrétisée.

3.8.5. Critique des modèles de gestion « traditionnels »

Le modèle bureaucratique taylorien est celui qui ne paraît indiqué que lors des situations de crises ou d'urgence qui nécessitent des réponses coordonnées. Les critiques du modèle sont nombreuses : « *système de commandement long, fermeture de la police sur elle-même, déresponsabilisation des agents du bas de l'échelle, dans un système qui n'encourage ni la prise d'initiative, ni la promotion de bonnes pratiques.* » (Jobard et de Maillard., 2015 : 52).

Concernant le modèle opportuniste, nous avons vu qu'il est générateur de cloisonnement entre les services : « [...] on retrouve au minimum deux pôles distincts fonctionnant chacun selon ses propres règles, renforçant chez les uns le souci de coller à la vision du chef et chez les autres une volonté d'établir des stratégies de contournement des choix établis par ce dernier, etc. » (Schoenaers, 2002 : 39). Ce faisant, il encourage une forme de délation et renforce la part d'arbitraire du chef (Schoenaers, 2002 : 38).

Le modèle professionnel n'est pas exempt de critiques : la réalisation des tâches routinières est soumise à une forme de négociation au cours de laquelle les opérateurs ont tendance à privilégier la réalisation des missions qu'ils jugent les plus gratifiantes ou intéressantes – les stratégies individuelles des acteurs restent présentes. De plus, la fixation d'objectifs qualitatifs individualisés a pour conséquence une augmentation de la responsabilité du membre du personnel, qui peut être mal vécue en cas d'échec.

Enfin, le NPM est très durement critiqué pour sa prétention à « [...] gérer la « *capacité policière* » comme on gère un bien » (Bottamedi, 2014 : 544), en raison notamment des contraintes administratives qu'il fait peser sur les opérateurs d'un service public. Il implique une formalisation accrue des procédures, ses outils managériaux sont lourds et complexes, il porte une attention permanente aux coûts des activités policières et à la production continue de statistiques, il implique une dynamique de changement continu : tout ceci rappelle « *La logique du « cercle vicieux*

bureaucratique » de M. Crozier.» (Bottamedi, 2014 : 543). Globalement, le management impacte les opérateurs de terrain de trois façon : « *une bureaucratie galopante, leur autonomie entravée par des actions programmées et une multiplication de contrôles.* » (Bottamedi, 2014 : 545) D’une façon générale, « *Loin d’introduire plus de visibilité et plus de cohérence dans les modes de fonctionnement quotidiens des acteurs, le management apporte de l’opacité et de la complexité [...]* » (Mouhanna, 2015 : 331)

Ces modèles de gestion ont un point commun : ils ont un impact limité sur les opérateurs de terrain, lesquels considèrent tout ce qui est lié à la gestion interne de l’entreprise davantage comme des freins au déploiement des activités utiles à la résolution des tâches opérationnelles qui leurs sont affectées. (Monjardet, 1996 ; Bottamedi, 2014.) Ceci ne manque pas d’atteindre le bien-être des opérateurs, qui développent nombre de stratégies de contournement (Bottamedi, 2014 : 545).

3.8.6. L’Entreprise libérée

A l’heure actuelle, le terme « Entreprise Libérée » fait l’objet d’un véritable essor auprès des médias grands publics et spécialisés ou lors de discussions de cadres. De plus en plus d’entreprises – voire d’administrations – se revendiquent de ce mode d’organisation.

« *Les entreprises libérées ne s’offrent pas spontanément comme un modèle formalisé, mais plutôt comme un mouvement d’idées.* » (Gilbert et Al., 2017 : 40). On désigne aussi l’EL par *holacracy*, *teal organisation*, *f-form*, organisation spaghetti, organisation opale : sa définition est peu stabilisée (Casalegno, 2017, Marmorat & Nivet, 2017, cités par Mattelin, Bocquet et Dubouloz, 2018 : 2), et son assise théorique complexe (Colle et Al. 2017 : 163).

Le concept d’EL n’est pas neuf, il trouve ses origines dans les années 1930 à 1940, avec, notamment, les théories de l’école des relations humaines d’Elton Mayo et les travaux de McGregor dans les années 1960 (Mousli, 2007 : 81). L’ouvrage pionnier traitant du sujet est « *Liberation Management* » de l’américain Tom Peters, paru en 1992 – mais l’étude scientifique s’est surtout développée après la parution de l’ouvrage de Carney et Getz en 2009 : *Freedom, Inc. : Free your employees and let them lead your business to higher productivity, profits and growth*. Le monde des entreprises privées fut le premier touché par ce ou ces modèles d’organisation, et de nombreux exemples ont été fortement médiatisés, comme les entreprises Favi, Chrono Flex, Poult, Michelin, Décathlon. Le secteur public belge a également connu des « libérations » : le SPF Sécurité Sociale en 2007 et le SPF Mobilité en 2013. La critique du concept est aussi développée que le discours de ses promoteurs est enthousiaste, au point que qualifier l’EL de modèle de gestion constitue déjà en

quelque sorte une formalisation du concept, en tant que tel. Nous avons pris le parti d'une approche positive, qui a l'avantage de ne pas compliquer davantage la comparaison entre les modèles traditionnels et ce que nous qualifions donc de modèle EL. Une définition de ce modèle organisationnel est impérative pour poursuivre notre recherche, mais cette définition est moins établie que pour les modèles vus précédemment, pour diverses raisons : la relative nouveauté du concept, sa nature peu stabilisée et son assise théorique en apparence simple. Pour ce faire, nous nous inspirons des actes de conférence « *L'Entreprise libérée ; quelle(s) nouveauté(s) ? Une revue systématique de la littérature* », de Mattelin, Bocquet et Dubouloz, 2018.

3.8.7. Définition du modèle Entreprise Libérée

La définition la plus courante du modèle EL est « *une forme organisationnelle dans laquelle les employés ont une complète liberté et responsabilité pour faire les actions qu'eux-mêmes, et non leur supérieur, estiment les meilleurs.* » (Carney & Getz, 2009 : 34). Cette définition ne nous satisfait pas entièrement en raison de son caractère « *sommaire* » (Colle et Al., 2017 : 164). La communauté des auteurs reconnaît que le concept est mouvant et propre à chaque entreprise, mais constate tout de même de réelles similitudes entre toutes les entreprises « libérées » (Fox et Pichault, 2017 : 89) :

- une forte culture d'entreprise et une centralité des valeurs ;
- l'absence de contrôle, remplacé par la confiance *a priori* et l'autodirection ;
- une prise de décision davantage collégiale et entre les mains des travailleurs en vertu du principe de subsidiarité ;
- une responsabilisation des travailleurs (sources d'un engagement fort) ;
- l'absence de hiérarchie intermédiaire ou son évolution vers un rôle de coach ;
- l'absence de fonctions support ou leur évolution vers un rôle de facilitation.

Nous constatons que le premier point (culture d'entreprise et centralité des valeurs) et le quatrième (Responsabilisation des travailleurs) touchent à la philosophie de l'entreprise, tandis que les autres sont plutôt liés à sa structure.

La revue de littérature réalisée par Mattelin, Bocquet et Dubouloz en 2018 comporte un double objectif : un, déterminer dans quelle mesure l'EL est un concept et deux, en quoi ce concept peut être qualifié d'innovant, tant d'un point de vue contextuel (innovation pour une entreprise, par rapport à son contexte habituel) que d'un point de vue conceptuel (une nouveauté par rapport à l'état de l'art). Sans développer ici le travail réalisé, nous pouvons énoncer la conclusion des auteurs : le modèle EL peut être considéré comme une innovation contextuelle et conceptuelle. Nous reviendrons sur cette notion de nouveauté dans les critiques de l'EL et nous la garderons en tête lors de

la présentation de notre étude de terrain. Les auteurs dégagent de leurs recherches trois courants d'étude du concept d'EL, que nous allons passer en revue successivement. Ces trois courants vont nous permettre de disposer de points de comparaison avec les modèles traditionnels déjà présentés.

3.8.7.1. Un modèle de structure

Le premier courant en fait un modèle structurel présentant toutes les caractéristiques de l'adhocratie de Mintzberg. Il s'agit d'un courant conceptuel essentiellement anglo-saxon. L'EL s'inscrirait donc comme un type d'organisation caractérisé « *par une structure plate, décentralisée verticalement et horizontalement, et organisée en équipes autonomes* » (Mattelin, Bocquet et Dubouloz, 2018 : 12).

Considérant la structure adhocratique, Mintzberg insiste tout particulièrement sur le caractère organique et sur la prédominance de l'innovation sur la standardisation. Dans une structure adhocratique, la spécialisation des tâches est horizontale, les travailleurs sont regroupés en unités fonctionnelles avec des objectifs précis, de type projets. La coordination entre ces unités est faite par un mécanisme d'ajustements mutuels, opéré par les cadres, dont le rôle est plus proche de la négociation et la coordination que du contrôle de leurs unités. Dans une adhocratie, le pouvoir est entre les mains des cadres, des experts : il s'agit d'une méritocratie participative. Les tâches administratives et opérationnelles se confondent. Mintzberg pointe également les défauts de ce type d'organisation : la difficulté d'appréhender des tâches ordinaires et routinières, le coût élevé de la communication et l'irrégularité du flux du travail.

Si nous envisageons la structure EL au travers des théories de Mintzberg, il nous semble que des éléments typiques de la structure missionnaire sont également présents au sein des structures de type EL : la mission de l'entreprise et celle de l'employé ne font qu'un (Getz, 2017). Ce type de structure est simple, avec une division du travail faible et les employés participent au processus de prise de décision, ce sont eux qui détiennent le pouvoir. Mintzberg précise qu'une structure présente souvent un caractère hybride : un type de structure peut comporter des éléments issus d'un autre type.

3.8.7.2. Une philosophie managériale

La deuxième manière d'envisager l'EL, plus récente et plus prononcée dans la littérature francophone, en fait une forme de philosophie managériale (Getz, 2017). Celle-ci est centrée sur l'implication, l'engagement et la responsabilisation du personnel (Fox et Pichault, 2017 : 89). Présentée comme telle par Peters, Getz et ses promoteurs en général, la conception maîtresse est qu'il

faut repenser l'organisation en replaçant l'humain au centre. Envisager le modèle EL comme une philosophie rend le concept plus insaisissable, difficilement mesurable ou évaluable, et permet d'y raccrocher toute modification apportée à l'entreprise, qu'elle soit d'ordre structurelle, logistique ou sémantique. Le but recherché est alors avant tout de maximiser le bien-être au travail, voire l'épanouissement : un discours très compatible avec les aspirations des travailleurs de la génération Y, qui « *investiraient de nouveaux espaces de liberté pour y imposer des comportements issus de valeurs individuelles, modérément compatibles avec les besoins des organisations.* » (Peretti-Ndiaye et Al., 2014 : 75)

3.8.7.3. Un ensemble de pratiques

La troisième façon d'envisager l'EL, moins courante, est de la considérer comme « *un ensemble de pratiques managériales basées sur la confiance, l'autonomisation, l'empowerment et le développement des personnes* » (Mattelin, Bocquet et Dubouloz, 2018 : 13). Centrée sur le comment, cette optique considère des aspects très visibles de l'EL : flexibilité des horaires au choix de l'employé, possibilités de télétravail, *openspaces*, *cleandesk*¹⁰, *flexdesk*¹¹, comités « petits cailloux »¹², *coaching*, etc. Pour la plupart, ces pratiques ne sont pas des nouveautés apparues avec le modèle EL, mais leur réunion et l'idée de les mettre au service de l'employé plus qu'au service de l'entreprise (Carney, Getz, 2009) sont typiques de ce modèle.

3.8.8. Les critiques de l'Entreprise Libérée

Nimbée de l'aura de la nouveauté, l'EL jouit indéniablement d'un effet de mode, auquel le *storytelling* de ses promoteurs contribue. Il est également critiqué, au point que de véritables mouvements « anti-EL » ont vu le jour, comme le collectif « MECREANT »¹³, pour dénoncer des effets qu'ils jugent pernicieux : renforcement des logiques d'autocontrôle, augmentation de la pression sociale sur le travailleur, etc. De plus, il faut remarquer que les performances économiques et sociales du modèle sont encore peu étudiées alors qu'elles sont systématiquement mises en avant par ses promoteurs. Ces derniers « *mettent en évidence les bienfaits de l'EL entre autres sur le bien-être des collaborateurs, voire leur bonheur au travail, sur leur créativité et leur capacité d'innovation.* »

¹⁰ *cleandesk* : obligation de ranger son espace de travail en fin de journée, d'en retirer tout élément personnel.

¹¹ *flexdesk* : allocation flexible des espaces de travail en fonction des besoins de l'instant.

¹² Comités « petits cailloux » : réunions de travail organisées en minute à l'initiative des travailleurs concernés par un problème de façon à le régler au plus vite de manière satisfaisante pour toutes les parties prenantes (Fox et Pichault, 2017 : 98)

¹³ MECREANT, acronyme pour « Mettre l'Entreprise face au Changement avec Réalisme, par l'Echange et l'Analyse des Nouvelles Tendances sans Storytelling »), <http://www.e-rh.org/>, consulté le 12/04/2019.

(Mattelin, Bocquet et Dubouloz, 2018 : 26). Nous reprendrons ici les principales critiques adressées par la littérature scientifiques.

Au niveau structurel, le modèle EL semble être mis à l'épreuve de la taille de l'organisation dans laquelle il est déployé : il est en effet plus difficile d'avoir la confiance en chacun des mille employés d'une grosse société qu'en vingt collaborateurs qui se connaissent dans une PME (Colle et Al., 2017 : 178), alors que c'est cette confiance qui constitue le fondement du modèle. De plus, *«Partout, on observe un effacement de la structure formelle qui se traduit par la suppression de niveaux hiérarchiques, du contrôle formel et des signes statutaires »* (Gilbert et Al., 2017 : 46). L'appauvrissement du rôle du management intermédiaire est souvent pointé du doigt, même si, dans un travail sur l'impact du modèle EL sur l'entreprise privée Sogilis, Colle et Al. relativisent *« nous observons moins une destruction du management intermédiaire qu'une évolution de ce dernier vers un rôle de facilitation »*. (Colle et Al., 2017 : 180). Certains employés vivent cependant la transformation du rôle des cadres moyens de la régulation des conflits vers l'animation comme une perte de repères. (Gilbert et Al., 2017 : 46). Le transfert du contrôle formalisé à une forme de contrôle entre pairs, voire d'autocontrôle peut aussi être mal vécu (Gilbert et Al., 2017 : 43), tandis que les mécanismes de prises de décisions collectives doivent être accompagné par les *coachs* ou la hiérarchie ; en effet, la conception de liberté est différente d'un individu à l'autre. Le contrôle est donc un aspect du modèle EL qui reste problématique, ou au moins compliqué à mettre en œuvre : *« L'assouplissement des règles hiérarchiques et l'émancipation des agents multiplient en effet les risques de conflits, alors même que les procédures de commandements et de contrôle s'effacent. Le manager doit alors gérer des individus dont les attentes et les pratiques sont de plus en plus hétérogènes, en utilisant les caractéristiques de chacun au service de l'entreprise. »* (Chabanet et Al., 2017 : 63). Les cadres moyens ne sont pas les seuls concernés. Toutes les structures classiques de relais entre travailleurs et top-managers sont remises en questions : certains chercheurs constatent une *« [...] profonde contradiction entre le projet de libération ayant abouti à des réalisations indiscutables et la manière dont celui-ci a été conduit, beaucoup plus proche d'une marche forcée, d'un processus à tendance panoptique, dont se sentent fréquemment exclus les principaux «perdants» (syndicats, managers). »* (Fox et Pichault, 2017 : 105). Le rôle des syndicats, *« opérateurs cruciaux de la conduite des affaires policières »* (Jobard et Al., 2015 : 47), pose également question dans un modèle EL. *« On soulignera à cet égard la nécessité d'impliquer les partenaires sociaux dans la démarche, et non de les écarter au nom de la libération. »* (Fox et Pichault, 2017 : 105).

L' enrôlement des travailleurs n'est pas évident à mettre en place : la participation aux décisions collectives implique d'y consacrer du temps, ce dont les opérateurs de terrain, accaparés par le travail opérationnel et ses contraintes, n'ont pas toujours – le temps consacré aux réunions,

*workshops*¹⁴, formations et coachings engendre du retard à la production, à court terme. (Fox et Pichault, 2017 : 103). De plus, la rémunération ou le système de « récompense » est difficile à mettre en place : les promoteurs du modèle prônent un système en deux temps : une base fixe, équitable pour chaque travailleur de l'entreprise est complétée par des incitants collectifs, en fonction de l'atteinte d'objectifs communs... mais dans les faits, un travailleur pleinement impliqué dans le processus de libération n'a strictement rien de plus que celui qui n'y prend aucune part (Gilbert et Al. 2017 : 47).

Enfin, le modèle est très dépendant du leader, de sa vision et son leadership, qui sont des éléments fondamentaux du changement (Carney, Getz, 2009), l'EL est très « incarné » et sa stabilité vacille en cas de départ du leader.

3.9. Comparaison : le modèle Entreprise Libérée et les modèles de gestion « traditionnels »

Reprenons les critères retenus par Schoenaers dans le cadre de la comparaison entre les différents modèles traditionnels : le processus décisionnel, la rémunération, l'évaluation du personnel et les promotions, le contrôle des activités. Nous allons appliquer cette grille de lecture au modèle EL.

Placer le processus décisionnel aux mains des opérateurs est l'un des grands objectifs du modèle. Le processus est *de facto* très décentralisé. C'est la vision du leader qui permet de garantir que l'ensemble des décisions s'inscrit dans une direction commune. (Getz, 2017) et qui garantit une cohérence du processus décisionnel. On conçoit donc l'importance de la bonne communication de la vision à l'ensemble des membres du personnel de l'entreprise. Le processus fait l'objet d'une négociation permanente entre les parties concernées par chaque décision, en fonction du but à atteindre. On peut ainsi le qualifier de mobile, en fonction du but à atteindre et des personnes concernées pour un objectif précis. Pour un autre objectif, avec une autre équipe formée *ad hoc*, le processus peut être différent.

La rémunération : L'EL vise à rendre la structure la plus horizontale possible. Le salaire n'est donc plus lié au grade ou au niveau hiérarchique, comme c'est le cas dans une entreprise traditionnelle. A la place, chaque membre est payé en fonction de son niveau de formation et du niveau de responsabilité, sur base d'un *benchmark* des entreprises du secteur (Carney, Getz, 2009). Les bénéfices de l'entreprise sont répartis aussi équitablement que possible entre tous ses membres. De plus, « *On discute la part variable dans le cas où le salarié a réalisé des projets en plus de sa tâche habituelle car il est normal qu'il reçoive une compensation par rapport à son collègue qui n'aura fait que son travail personnel.* » (Carney, Getz, 2009). Il est notable que dans chaque

¹⁴ *Workshop* : groupe de travail thématique.

entreprise dite libérée, des expériences de rémunération variables sont opérées, en fonction, d'une part, d'un salaire de base équitable pour tous, et d'autre part, avec une prise en compte de l'investissement individuel. Citons l'exemple avancé par Getz, concernant l'entreprise de biscuits Française Poult : les membres du cadre peuvent introduire auprès d'un comité une demande d'augmentation que ce comité appréciera en fonction d'une évaluation de ses savoir-faire et savoir-être.

L'évaluation du personnel et les promotions : étant donnée la structure horizontale de l'EL, le principe même de la promotion est remis en question. C'est davantage en termes de formation et de *coaching* que les membres du personnel se construisent.

Concernant le contrôle des activités, chacun est supposé convaincu par la vision définie par le leader et travaille en totale confiance. Dans ces conditions, le contrôle est réduit à sa plus simple expression et réalisé sur une base horizontale : chaque membre de l'entreprise exerce un contrôle informel de ses pairs et s'autocontrôle.

SYNTHÈSE DES MODÈLES DE GESTION					
	Modèle « bureaucratique- taylorien »	Modèle « opportuniste »	Modèle « professionnel »	Modèle « Nouvelle Police »	Modèle « EL »
Processus décisionnel	Centralisé	Centralisé	Décentralisé	Centralisé	Très décentralisé et mobile
Politique de GRH	Objectivante	Arbitraire	Individualisante	Responsabili- sante	Responsabilisante
Effectivité du contrôle	Maintien du jeu autour des zones d'incertitude. Effectivité du contrôle faible	Remontée des informations via les opérateurs membres de la coalition dominante. Effectivité partielle	Contrôle tacite basé sur un échange : tâches « prestigieuses » valorisées – tâches routinières réalisées. Effectivité réelle	Variable, en fonction des trois modèles précités.	Auto-contrôle et contrôle par les pairs. Effectivité partielle mais réelle lorsque la confiance est installée.
<p>Les modèles « bureaucratique-taylorien », « opportuniste » et « professionnel » sont présentés ici tels que proposés par Schoenaers.</p> <p>Le modèle « Nouvelle Police » est présenté sur base des analyses de Croquet, Bottamedi et Schoenaers. Les données relatives au modèle EL sont le fruit de notre compréhension de la littérature.</p>					

Cette comparaison entre les différents modèles de gestion porte essentiellement sur les modalités d'exécution du travail, au sens large. Elle n'inclut pas la perception du travailleur lui-même, perception qui reste l'un des points faibles du management, au moins dans ses modes traditionnels. Pour ce faire, nous devons encore aborder cette perception dans ce qu'elle a de plus individuel, la notion toute subjective de bien-être au travail.

3.10. Le bien-être au travail

Le bien-être au travail est fondamental dans tout modèle de gestion, mais elle est véritablement centrale dans la conception philosophique du modèle EL, qui prétend concurrencer les modèles traditionnels sur ce plan.

La notion de bien-être au travail souffre d'une pluralité de définitions parfois contradictoires, portant sur, d'une part, l'individu et sa subjectivité, et, d'autre part, sur les collectifs et l'organisation du travail. Souvent, même, elle est définie à travers le prisme de la santé mentale comme l'absence de pathologie liée au travail : « *Or, être bien au travail, ce n'est pas seulement ne pas être malade de son travail.* » (Abord de Chatillon et Richard, 2015 : 55).

À l'analyse des courants de littérature scientifique sur le sujet, Abord de Chatillon et Richard identifient quatre modalités du bien-être au travail et proposent un cadre d'observation et de diagnostic sous l'acronyme « SLAC », pour Sens – Lien – Activité – Confort :

- le sens du travail interroge l'objectivation et les finalités de l'action de production – « *Je peux me sentir bien quand mon travail fait sens pour moi* » (Abord de Chatillon et Richard, 2015 : 58) ;
- le lien renvoie à la dimension relationnelle du travail, l'inscription dans un collectif de travail, la qualité des rapports aux collègues ;
- l'activité se concentre sur ce que l'individu fait, ce qu'il produit ;
- le confort traite des conditions de réalisation de cette activité, l'ensemble des sensations agréables liées à la satisfaction des besoins fondamentaux.

Nous tiendrons compte de ce cadre d'observation lorsque nous comparerons les promesses et critiques des différents modèles avec le résultat de nos observations de terrain.

4. Hypothèses

Comme nous l'apercevons maintenant, le modèle EL et l'image courante de l'organisation de la police sont à première vue très contradictoires. Au vu de la définition peu stabilisée du concept d'EL et de l'engouement médiatique qu'il suscite dans les milieux managériaux, il nous paraît utile de nous assurer que le modèle appliqué au sein de la zone de police considérée corresponde effectivement à ce que nous avons défini comme une entreprise libérée – ou en cours de libération. Notre première hypothèse est donc la suivante : **la zone de police Nivelles-Genappe est une entreprise libérée.** Nous avons présenté une définition théorique du concept d'EL et avons relevé ses principales caractéristiques. Il importe de déterminer le degré de proximité entre la définition théorique du modèle et notre terrain de recherche. Eu égard à la triplicité de la définition du modèle EL, il nous faudra envisager cette hypothèse en autant d'étapes.

Dans un second temps, nous nous poserons la question du rapprochement entre ce modèle de management et les opérateurs de terrain et aborderons notre deuxième hypothèse : **le modèle EL permet de réconcilier les opérateurs de terrain avec le management de la zone de police.**

Enfin, les deux premières hypothèses ne nous donnent pas une vision complète de la zone au format EL. Elles doivent être suivies d'une interrogation sur ce qu'en pensent les principaux concernés à titre individuel. Alors que les promoteurs du modèle EL décrivent la satisfaction au travail comme un motif de choix de leur modèle, la parole n'est que trop rarement accordée aux acteurs de terrain. Mettre en perspective leur expérience par rapport aux promesses de l'EL sera donc réalisé au travers d'une troisième hypothèse : **le modèle EL améliore le bien-être du personnel.**

En résumé, les trois hypothèses qui vont nous guider dans l'investigation de notre terrain de recherche sont les suivantes :

- H1 : la zone de police Nivelles-Genappe est une entreprise libérée.
- H2 : le modèle EL permet de réconcilier les opérateurs de terrain avec le management de la zone de police.
- H3 : le modèle EL améliore le bien-être du personnel.

5. Etude sur le terrain de la ZP Nivelles-Genappe

Nous avons repéré les principaux concepts théoriques utiles à notre propos initial, l'application du modèle EL à une entreprise d'un type particulier, une zone de police. Le plus objectivement possible, nous avons souligné les éléments a priori positifs et négatifs d'une telle conjugaison.

Voyons à présent comment notre analyse théorique peut être soumise à l'épreuve du terrain. En septembre 2018, date approximative du début de notre intérêt pour ce sujet, il n'existait à notre connaissance qu'une zone de police affichant son mode de gestion comme participant du modèle EL : la zone de police Nivelles-Genappe. Notre terrain de recherche était donc tout trouvé, d'autant plus qu'un entretien préalable avec le chef de zone nous permettait de confirmer la nature affichée d'un mode de gestion de type libéré.

Nous avons opté pour une mise à plat des données structurée en deux temps : un premier volet est consacré aux données communes à tous les membres du personnel rencontrés, alors que le second volet est structuré sur base de catégories liées aux cadres : direction, management intermédiaire, opérateurs. Certains des membres du personnel rencontrés peuvent relever d'une catégorie mais aussi d'un autre, à l'image d'un inspecteur principal qui accomplit la plupart du temps le même travail de terrain que les inspecteurs de son équipe, mais qui reprend ponctuellement un rôle de management intermédiaire lorsqu'un besoin de coordination opérationnelle se fait sentir.

5.1. Contexte et présentation de la zone de police

Nous avons déjà dressé un tableau de la police intégrée et de ce qui constitue une zone de police. Il convient maintenant de décrire les principaux aspects de notre terrain de recherche, la zone de police Nivelles-Genappe. Nous l'avons évoqué, le PZS est un outil essentiel dans la gestion opérationnelle d'une zone de police. Il comporte toujours un volet descriptif, auquel nous nous référons pour présenter la zone de police étudiée. Il est à noter que le PZS rédigé en 2013, initialement prévu pour une période de quatre ans a été prolongé de 2 ans par arrêté royal, ce qui fait de ce document le plus récent à disposition.

La zone de police Nivelles-Genappe est une zone pluri communale, située au sein du brabant wallon et sur l'arrondissement judiciaire et administratif de Nivelles. Elle s'étend sur une superficie de 15.235 hectares, avec 41.988 habitants au 01/05/2012. La zone de police « *présente à la fois une facette rurale, semi rurale (avec ses campagnes et espaces verts) et urbaine (avec un intra-muros au*

centre-ville de Nivelles, un zoning industriel sur Nivelles, un complexe commercial sur Nivelles et sur Genappe). » (PZS 2013-2017, Z.P. Nivelles – Genappe, 2013). Une variété d'infrastructures nécessitant une prise en considération par un service de police y est présente : des centres commerciaux, des zonings industriels, deux prisons, deux centres pour réfugiés, un palais de justice, des infrastructures militaires, un centre universitaire, etc. L'effectif théorique est de 148 membres du personnel (124 policiers et 24 calogs). Les enjeux sécuritaires considérés comme prioritaire sont la circulation, les accidents, les vols dans habitations et les incivilités.

5.1.1. Le modèle théorique local

A côté des très utiles considérations descriptives que nous venons de relever, le PZS permet également de dresser un aperçu du mode de gestion en vigueur avant le passage au modèle EL. Nous l'avons remarqué lors de la description de la police intégrée, il importe d'avoir un aperçu de l'historique d'une organisation pour mieux appréhender l'origine de changements tel qu'une transition de modèle de management. Lors de la rédaction du document, en 2013, la zone se définissait comme une organisation s'inscrivant dans la droite ligne de la gestion optimale, qui *« implique aussi le choix d'un modèle de management. Pour la police belge, nous utilisons le modèle « EFQM PolBel ». »* (PZS 2013-2017, Z.P. Nivelles – Genappe, 2013). Un organigramme de la zone de police figure en annexe¹⁵. Nous relevons dans le PZS plusieurs références à des techniques de management participatif. A titre d'exemple, alors qu'un PZS est un outil stratégique généralement établi par les directions zonales, sans concertation directe de l'ensemble des membres de la zone de police, le PZS de la zone de Nivelles-Genappe fait plusieurs références à la consultation de tout le personnel de la zone : enquête relative au sentiment d'insécurité, suggestions d'actions policières, large part consacrée au management des collaborateurs, etc. Lors des entretiens, plusieurs inspecteurs de proximité nous ont confirmé leur implication dans la rédaction de ce document, à l'époque. Les membres du personnel présents sur la zone depuis avant 2016 nous expliquent que cet accroissement de l'implication du personnel date approximativement de cette année, lorsqu'un nouveau bâtiment est construit et occupé par la zone de police. Pour d'autres membres avec une expérience dans d'autres zones ou services, ayant incorporé la Z.P. Nivelles-Genappe après 2016, l'implication du personnel est en général déjà remarquée, comme en témoigne cette commissaire de police : *« Je venais d'une autre zone, et j'étais impressionnée. Ils avaient tout, on les consultait pour tout. Et pourtant... ils ne se sentaient pas écoutés. Ils avaient l'impression qu'on ne les écoutait pas. Lorsqu'ils proposaient quelque chose, si la direction validait presque tout, mais pas l'entière, qu'elle modifiait quelques chose, ils disaient qu'on avait pas adopté ce qu'ils avaient proposé »*. Cette réflexion fait peut-être écho à la réputation qu'a acquise la zone de police : en 2013, la zone de police participe au concours

¹⁵ Voir annexe

« Prix wallon de la qualité »¹⁶ ; elle obtient le prix « Eveil à l'excellence », mais lors de sa seconde participation en 2015, la zone n'obtient plus de prix. Le jury estime qu'il faut davantage de processus pour augmenter la qualité. Le chef de zone est alors déjà en réflexion quant à cette forme de course à la processualisation. Lors d'un comité de direction restreint, en octobre 2016, le chef de zone annonce à ses directeurs sa volonté d'adopter un modèle managérial du type EL, en évoquant un reportage télévisé de la RTBF sur ce type de management au sein du SPF Santé Publique. Quelques semaines plus tard, la transition est annoncée au personnel par le chef de zone à l'occasion d'un repas officiel traditionnellement organisé pour tout le personnel de la zone de police, en janvier 2017. Une responsable du SPF Santé Publique présente au personnel la vision de l'EL en application au sein de son organisation. Plusieurs membres du personnel alors présents nous confient en entretien que l'annonce par le chef de zone de cette transition les avait surtout troublé par le fait qu'il invitait dorénavant tous ses collaborateurs à le tutoyer et à l'appeler par son prénom, alors qu'ils étaient habitués à une relation nettement plus protocolaire – ce type de détail concret mais finalement très accessoire est davantage retenu que le concept même d'EL. C'est à partir de ce moment que la zone de police s'engage donc consciemment dans une logique managériale de type EL, qu'elle renforce en cours d'année avec le soutien d'une entreprise de consultance en ressources humaines. Ce modèle managérial initialement peu formalisé est donc établi plus solidement, sur base de principes établis en partenariat avec la société de consultance, comme suit :

1. L'implication du personnel dans le processus de décision
2. Des conditions de travail favorables à l'esprit de groupe
3. Déléguer le pouvoir : chacun peut prendre des décisions à son niveau, dans le respect de la stratégie de l'entreprise.
4. Chacun / chaque équipe solutionne ses problèmes à son niveau.
5. Mise en place de dispositifs de régulation individuelle et collective.

(Présentation « Groupe de projet « Entreprise libérée »: Réunion de démarrage » du 25/01/2018)

¹⁶ « Le "Prix Wallon de la Qualité" (PWQ) est un outil dynamique permettant de travailler à terme une vision globale sur ce qui se fait concrètement en matière de qualité en Wallonie, de pouvoir en tirer des indicateurs pertinents et de mesurer les progrès afin de mener des actions concrètes qui tireront vers le haut, l'ensemble du tissu socio-économique wallon. Le "Prix Wallon de la Qualité" vise à l'amélioration des compétences d'un organisme, en vue de toujours mieux satisfaire aussi bien son bénéficiaire (client) que ses ayant-parts (personnel, donneur d'ordre, sous-traitant). Mais surtout de développer cet état d'esprit qui tend vers une culture de "l'Excellence" en Wallonie tout en fédérant les diverses initiatives sectorielles et par là, de démontrer à chacun qu'il n'est pas/plus le seul à se mettre en route, mais que la dynamique est bien dans sa phase de mise en œuvre et de déploiement. » (<http://www.mwq.be/prix/pwq/objectifs/index.html>, consulté le 30/04/2019). Nous relevons que le site internet du « Prix Wallon de la Qualité » regorge de termes faisant références à des outils de type NPM : EFQM, excellence, PDCA, etc.

Ces thèmes sont relayés via plusieurs canaux de communication : courriers électroniques d'information du personnel et site intranet spécifiquement dédié au projet. Une vidéo explicative à l'intention du personnel est diffusée sur le réseau social de la police intégrée afin de présenter les lignes de forces du modèle managérial adopté. Partout dans les locaux sont apposées deux affiches reprenant l'une la vision, l'autre les valeurs de la zone de police. Ces deux concepts ont été définis à l'occasion d'un séminaire de réflexion sur le sujet auquel était convié tout le personnel. « [...] *Ce qu'on veut, c'est ajouter une dimension interne à notre vision, qui parle du bien-être des membres de notre personnel.* » « *Valoriser les talents, l'innovation et l'ouverture afin de garantir une réponse pour chaque citoyen.* » (Vidéo explicative à l'intention du personnel)

Concrètement, la partie la plus visible de la transition se trouve être la tenue d'un groupe de travail stratégique dénommé « Osons »¹⁷, formé par des membres du personnel choisis au cours d'élections « sans candidat ». La composition du groupe de travail n'est pas fixe et tous les services de la zone de police ne sont pas d'office représentés, mais la participation à ces réunions est entièrement libre – tout membre du personnel qui le souhaite peut y prendre part, sans distinction de grade ni de cadre.¹⁸ Dans les faits, le groupe comporte une quinzaine de membres, issus de la plupart des services de la zone, mais pas tous, bien que les services les plus opérationnels soient représentés. Les membres sont pour la plupart policiers, issus du cadre de base ou du cadre moyen. Seuls trois à quatre membres sont issus de la direction, et le chef de zone n'en fait pas automatiquement partie.

Nous avons assisté en tant qu'observateur à la réunion stratégique du groupe de travail « Osons » du 30 avril 2019. L'objectif principal du jour était la définition du mandat du groupe de travail, plus d'un an après l'amorce de la transition, ce qui témoigne d'un processus en construction.

Instruits du modèle recherché par l'organisation tel qu'elle le définit elle-même formellement, voyons à présent comme ses membres perçoivent ce qui leur est en quelque sorte promis.

5.2. Données relatives aux entretiens qualitatifs

Nous constatons une grande homogénéité dans le discours des personnes rencontrées¹⁹ sur au moins un point : policiers et civils, sans distinction de grade ni de service, se montrent positifs à l'égard de la maximisation de la participation aux processus de décision. Tous font état de leur

¹⁷ Osons est l'acronyme de « Ouverture des Services pour une Organisation Novatrice et Solidaire ». Le document explicatif du mandat des membres du groupe (dénommé « charte ») figure en annexe.

¹⁸ Cette ouverture des réunions à l'ensemble du personnel est également d'application au niveau du comité de direction : tout membre de la zone peut y être à présent le bienvenu.

¹⁹ Une liste des personnes interviewées figure en annexe.

satisfaction de voir au moins une prise en compte par la direction zonale des intérêts professionnels liés à l'exécution des tâches propres à leur fonction dans l'organisation, même si des difficultés sont dénoncées. Celles-ci sont d'ailleurs assez semblables au sein de chaque catégorie de cadres, raison pour laquelle nous privilégions une approche par cadre, même si des tendances transversales se dégagent et permettent d'envisager une autre catégorisation du personnel, a posteriori.

Les personnes qui adoptent un discours négatif vis-à-vis de l'entière du modèle de management mettent en avant des raisons de deux ordres : soit une déception par rapport à l'ampleur jugée trop limitée de la « libération », soit un scepticisme plus ou moins prononcé quant à la finalité du modèle de management déployé. Il n'est pas toujours aisé pour les membres du personnel de catégoriser ou d'attribuer des façons de faire à un modèle de gestion plutôt qu'à des pratiques qui ne relèvent pas d'un modèle formellement reconnu, ce qui est bien traduit par cette intervention du chef de zone en réunion du groupe Osons : « *On fait parfois des choses qui s'inscrivent dans la logique EL, mais sans s'en rendre compte.* »

5.2.1. Données relatives au chef de zone

Nous avons réalisé deux entretiens avec le commissaire divisionnaire Pascal Neyman. Le premier, de type exploratoire, s'est tenu en octobre 2018. D'emblée, nous avons été invité à utiliser le tutoiement, tandis que notre interlocuteur nous avait dressé les contours de sa vision d'une entreprise libérée. Nous avons réalisé un second entretien semi-dirigé en guise de clôture de notre recherche de terrain. A cette occasion, le chef de zone nous explique que la transition de modèle managérial s'est opérée sur une longue période. Une fois la mise en place de la zone de police plus ou moins établie, son souhait était d'accorder une part importante à la place de l'humain au sein de l'organisation. Les raisons étaient multiples : des valeurs personnelles humanistes, une forme d'amour du prochain, la certitude que le membre du personnel vient travailler avec le désir de « *faire bien* », mais aussi une forme de solitude en tant que décideur. Jusqu'en 2015 environ, il a maximisé la consultation du personnel dans la prise de décision, voire l'implication du personnel dans des projets de type managériaux, comme l'élaboration de la vision et des valeurs de la zone de police ou même du PZS. C'est en 2015 qu'il a pris conscience que le modèle de gestion traditionnel avait atteint ses limites : « *Tu peux faire tout ce que tu veux, l'impression reste celle du chef qui décide, même si tu consultes tout le monde. Il y a toujours cette image que l'officier donne la parole, et le cadre de base donne l'acte* ». C'est à l'occasion de recherches en externe à la police que le chef de zone assiste à une présentation sur le modèle EL, en novembre 2016. Il parle alors de « *Révélation. C'est ça que je voulais.* » Il insiste alors sur le côté très personnel de la démarche, dès sa recherche de maximisation de l'implication du personnel, jusqu'à l'annonce de la transition à l'ensemble du personnel, direction

comprise, à l'occasion du traditionnel repas réunissant tous les membres de la zone de police. Le cadre officier n'est pas réellement associé à la transition vers l'EL, ou n'est à tout le moins pas réellement conscient de la réelle volonté de lancement du projet, jusqu'à cette annonce générale. Le chef de zone explique que la direction fait partie du personnel, et que la mise en œuvre de cette transition avec la direction au préalable aurait été contraire à l'esprit de l'EL. Il nous explique être conscient de la difficulté que cela représente pour les membres de la hiérarchie, du cadre moyen au cadre officier : perte de pouvoir de décision, difficultés liées à une remise en question d'une forme de supériorité du grade, d'avantages concrets comme la disposition d'un bureau. Le chef de zone évoque sa compréhension des réticences de ses collaborateurs : il lui paraît normal que la personne qui a consacré du temps et de l'énergie à sa carrière accorde de l'importance à ce qui est perçu comme une forme de récompense liée à l'accession au grade ou au poste.

A côté du caractère solitaire de la démarche et de l'amorce de la transition vers le modèle EL, il témoigne aussi de la remise en question personnelle qu'il effectue : « *Je suis incapable de faire leur travail [de policier de terrain]. Qui serais-je pour leur imposer leur manière de faire ? Le chef de corps doit donner la vision, pas le comment* ». Paradoxalement, alors que la solitude du décideur était un des motifs qui l'ont poussés sur la voie de ce type de management, le chef de zone nous dit se trouver aujourd'hui plus seul encore. Il évoque la difficulté qu'il y a à faire comprendre sa vision à la ligne hiérarchique : trop souvent à son goût, les techniques sont privilégiées au détriment de la philosophie. Il cite en exemple un de ses collaborateurs désireux d'obtenir des résultats rapidement, qui élude la mise en place d'un processus de décision collectif au profit de techniques plus classiques de décisions sur base de la consultation des membres du personnel : à ses yeux, malgré un résultat *in fine* positif, l'essentiel est perdu : la décision n'est pas collective. Il insiste également sur l'importance de sa présence régulière aux côtés de ses collaborateurs, pour communiquer et rappeler la vision de l'EL et le combat quotidien à l'encontre des « *vieux automatismes* ». Un autre élément marquant de la démarche du chef de zone est ce qu'il définit par la prise de risque. Lors de la présentation du résultat de l'analyse SWOT²⁰ de la zone, réalisé par la société Cap-Network dans le cadre du *coaching*, il présente également la critique de sa propre personne en tant que leader de la transition l'EL.

Quant au nom qu'il donne au type de management déployé dans la zone de police, le chef de zone écarte les notions de management participatif et collaboratif au profit de « *entreprise libérée* ». Ses raisons sont l'ampleur de l'implication dans le processus décisionnel et le caractère central de la valeur de l'humain. Il ajoute également que l'intrigue que suscite l'utilisation de cette appellation pour désigner le management d'une zone de police constitue une sorte de publicité pour un mode de

²⁰ Outil d'analyse stratégique d'entreprise, il s'agit de l'acronyme de *Strengths* (force), *Weaknesses* (faiblesse), *Opportunities* (Opportunités), *Threats* (Menaces).

gouvernance d'entreprise plus humain, qu'il espère voir contaminer petit à petit l'ensemble des services de police du royaume.

Sans nous attacher au contenu du discours de ses collègues– il est toujours délicat de se fier aux dires d'une personne au sujet d'une autre, surtout lorsqu'une notion de hiérarchie imprime leurs relations – nous remarquons que la plupart des personnes rencontrées évoquent la personnalité du chef de zone et son rôle central dans le déclenchement de la transition de modèle managérial : « *C'est un visionnaire, c'est certain* », « *Ce n'est pas pour rien que tous les commissaires qui passent le brevet de direction viennent le voir* ». Les membres du personnel sceptiques redoutent une utilisation d'un modèle participatif uniquement à des fins de manipulation, mais la grande majorité salue l'implication personnelle du chef de zone dans le changement, comme nous l'affirme un inspecteur de service intervention : « *Le chef de zone a fait un gros travail sur lui-même. Quand on le voyait, avant, on aurait bien été se cacher, mais maintenant, on lui dit bonjour, on parle de ce qu'on fait...il n'a plus rien à voir* ».

5.2.2. Données relatives à la direction

Les membres de la direction se disent tous individuellement convaincus par la philosophie du modèle EL. Plusieurs nous disent cependant qu'ils croient que tous les membres de la direction ne sont pas convaincus, pour des raisons individualistes²¹ mais aucun ne nous l'affirme en entretien. Dans le moins positif des cas, le modèle permettrait de mieux faire comprendre au personnel qui ne fait pas partie de la direction les enjeux des décisions qui leur échapperaient s'ils n'étaient pas impliqués dans le processus décisionnel. Une directrice résume cette idée : « *Ils comprennent mieux les enjeux. Il y a moins de « Y'a qu'à... » de la part des opérationnels.* ».

Cependant, tous aussi, pointent du doigt de façon assez précises de multiples difficultés d'ordre pratique qu'ils rencontrent ou ont rencontré, notamment lors de la participation ou de la mise en œuvre de groupes de travail liés au projet « Osons ». Un exemple cité lors de chaque entretien est la réorganisation des bureaux occupés par tous les membres de la direction zonale. Selon les cas, sont cités la lenteur du processus, la crispation de certains pour des motifs de confort individuel ou le doute quant à la pertinence de la finalité.²² Hormis ce projet précis, deux critiques à l'attention du mode de

²¹ Les réfractaires auraient peur de perdre leur prestige, de ne plus être un chef au regard des autres, de perdre des privilèges, ou voudraient tous simplement profiter de l'espace d'incertitude créé par la repositionnement du processus décisionnel aux mains d'un groupe peu habitué à l'exercice pour exercer un pouvoir en lieu et place du chef de zone.

²² Finalement, chaque membre du personnel dispose d'un espace de travail réservé, mais ceux qui n'y étaient pas opposés travaillent désormais à plusieurs dans un même bureau. Ainsi, le chef de zone partage un bureau avec la responsable communication.

gestion par groupes de travail reviennent dans les discours de façon générale : la lenteur du processus et la fragmentation de la communication.

Le grief le plus souvent émis concerne la lenteur du processus. Au cours des entretiens, tous les directeurs rencontrés manifestent régulièrement leur préoccupation au sujet du temps : ils évoquent la pression induite par le nombre ou l'ampleur des missions à mener à bien, la nécessité d'obtenir des résultats visibles dans des délais courts ou encore leur volonté de résoudre des situations problématiques rapidement. Tout nouveau groupe de travail doit être initié au niveau du groupe « Osons », ce qui re-centralise le processus de décision, mais engendre une étape supplémentaire. Une directrice nous confie d'ailleurs : « *On se rend compte que le processus est quand même ralenti quand on laisse la prise de décision au groupe. [...] Je voulais vraiment que ça avance, alors je l'ai fait toute seule. [...] il fallait que ça aille vite... je l'ai regretté après, parce que j'ai dépensé plus d'énergie à rattraper la sauce après, à convaincre les gens ou à modifier ce que j'avais fait* ».

La fragmentation de la communication, second grief régulièrement cité, s'explique par le nombre de canaux de communication différents utilisés pour informer le personnel sur l'état d'avancement des projets : réunions Osons, réunions des groupes de travail spécifiques à chaque projet, comptes-rendus des deux types de réunions envoyés par courriers électroniques, diffusion de messages sur des écrans dans le réfectoire, messages diffusés sur la page intranet de la zone, création d'un sous-site intranet consacré au groupe de travail « Osons », pour ne citer que les canaux formels, qui sont d'ailleurs alimentés par différentes personnes. Celles-ci déplorent un manque de retour de la part des membres du personnel non directement impliqués dans le groupe de travail « Osons ». Plusieurs membres de la direction estiment que le peu de réactions de la part du personnel est davantage lié à un état d'esprit général, une sorte de difficulté de souligner le positif, non lié au projet de management collaboratif.

Enfin, plusieurs directeurs ont souligné l'effort personnel qu'ils ont dû consentir à fournir en des termes parfois très forts, tels que « *chamboulement personnel* » ou « *perte de pouvoir difficile à accepter* », ou comme ce témoignage : « *Tu perds un peu ton statut de décideur. J'ai eu beaucoup de mal avec ça parce qu'à un moment, j'ai envie d'avancer et pour moi, c'était une perte de temps. Je consultais les gens, mais plutôt pour nourrir dans le sens que je voulais.* » Cependant, la plupart ajoute que cet effort est récompensé par la suite par l'adhésion du personnel à la démarche.

Une des membres de la direction est spécifiquement chargée du développement du modèle au sein de la zone de police. Son appréciation de l'évolution de la transition managériale est assez complète : elle aborde en entretien la plupart des sujets avancés par l'ensemble des membres du personnel de la zone.

5.2.3. Données relatives au cadre intermédiaire

Les réponses apportées par le personnel du cadre intermédiaire sont plus diversifiées. Aucun élément objectif ne nous permet d'en attribuer la cause à l'appartenance à un service (SIS²³, service local de recherche, bureau judiciaire, etc.), sauf dans un cas que nous verrons plus bas. Cependant, le discours des membres de la direction tend à expliquer cette diversification des avis du cadre intermédiaire en fonction du service d'appartenance des personnes.

Un inspecteur principal du service proximité estime que le mode de gestion actuel de son service est excellent, sans pour autant s'attacher à le qualifier d'EL : c'est à ses yeux un mode de fonctionnement naturel. Le changement de modèle managérial l'affecte peu au quotidien, mais il officialise les modalités de fonctionnement de son service, et confirme la liberté d'organisation de chacun des membres de son personnel. Lors d'une discussion avec cinq des membres du service, en présence de ce gradé, il nous est expliqué que les réunions opérationnelles se déroulent sans aucune préséance d'aucun des participants : chaque membre du service apporte les points qui lui paraissent important à soumettre au groupe. Le membre du personnel concerné communique directement aux collègues ou services, en interne à la zone, voire en externe (bourgmestre, services de la ville, etc.). Le rôle du gradé du service est « limité » à la planification des horaires sur une base équitable – et donc très simple et à la représentation du service en général auprès de la direction zonale ou des autorités externes. Les décisions relatives à la gestion interne du service sont prises et supportées par le groupe entier. Un cadre moyen nous dira qu'il pense que le personnel ayant connu un modèle de management traditionnel avant d'incorporer la ZP Nivelles-Genappe et son modèle EL ne pourra qu'être positif au sujet de celui-ci.

Les autres cadres moyens formulent à des degrés divers des critiques quant à la clarté du processus de transition ainsi que la priorisation des groupes de travail et leur nombre. L'un d'eux parle de « perte de repères » et résume son avis sur le sujet : « *On fait tout un bazar pour le réfectoire qui est déjà très bien... et c'est pas encore fini. Je ne sais même pas où ça en est. Alors qu'à côté on manque de personnel, on a d'autres problèmes bien plus importants.* » Un cadre moyen tient un discours plus critique encore : « *Je voulais qu'on explose tout, qu'on parte d'une page blanche. Comme si on créait un commissariat. Mais il faut de la hiérarchie, c'est pour ça que ce n'est pas adapté à notre milieu.* » Il explique que les membres du service dont il a la responsabilité sont « *[...] parfois des punis, des fonctionnaires qui tombent malades à la moindre remarque* ». Il y a pour lui un « *gros problème de professionnalisation, de compétences et de relations* » au sein de son service. Depuis la

²³ Acronyme de Service Intervention et Sécurisation.

transition et la mise en place du groupe de travail « Osons », il estime qu' « *On perd trop de temps en réunions, on ne prend jamais de décision. [...] je pense que le modèle actuel est libéré, mais dans le mauvais sens, où ceux qui trichaient avant vont encore plus tricher parce qu'ils seront libérés* ». Ce policier insiste sur la différence de maturité du cadre de base, qu'il attribue en partie au service d'origine du personnel.

5.2.4. Données relatives au cadre de base

Tous ont mis en avant l'implication des membres du personnel dans les mécanismes de décision de la zone, à au moins deux niveaux : lors des commissions de recrutement et lors du choix du matériel individuel et des véhicules de service.

Certains membres se disent neutres, voire dubitatifs, mais tous désirent voir comment la transition va évoluer. Après avoir pourtant prévenu qu'il n'était pas convaincu par le projet, l'un des inspecteurs rencontré nous dit d'ailleurs : « *Je me rends compte que je dis que je n'aime pas le management et tous les termes du genre, mais je suis plutôt positif par rapport à Osons* ». Le même inspecteur conclut notre entrevue en nous avouant qu'il réalise à l'instant à quel point il se sent impliqué dans les décisions qui concerne sa sphère de travail.

Parallèlement, plusieurs inspecteurs ajoutent qu'en plus de se sentir concernés, ils ont à présent une vue plus globale de la zone de police et des enjeux liés à des choix en apparence simple : « *Ça nous fait voir des choses qu'on imaginait pas* ». Plusieurs inspecteurs décrivent leur participation volontaire à des comités de recrutement lors desquels ils ont choisis leurs futurs collègues, dans un cas contre l'avis du chef de zone, qui a validé le recrutement du candidat sur base de la décision du groupe. Autre exemple cité régulièrement : le choix des véhicules de service, présentés avec tous les enjeux liés au véhicule mais plutôt étrangers à ses utilisateurs, tels que le coût, l'existence de marchés publics fédéraux, les contraintes liées au *leasing*, etc.

Tous les membres du cadre de base admettent qu'ils éprouvent une difficulté lorsqu'il est question de tutoyer le chef de zone. Le vouvoiement reste pour eux une forme de respect dû au grade. Une inspectrice explique qu'elle prenait pour une marque de respect de son personnel le vouvoiement d'un commissaire à l'égard des inspecteurs de son service. Lorsqu'une relative familiarité est possible avec le chef de zone, les inspecteurs rencontrés manifestent une forme de pression du groupe, une crainte de subir un regard désapprobateur de la part des autres membres de la zone.

Nous avons toutefois retrouvé un discours opposé au modèle EL dans la bouche d'un inspecteur du service intervention croisé au réfectoire. Celui-ci, informé du sujet de notre travail, nous apostrophe en termes très critiques vis-à-vis du concept d'EL : « *L'entreprise libérée, pour moi, c'est de la merde. On fait semblant de demander notre avis, mais en fait, ils font comme ils veulent, ça sert à rien.* » Après renseignement, nous avons appris que ce membre du personnel n'avait connu un autre type de management que durant deux mois, sur une autre zone de police et qu'il avait pourtant déjà émis une proposition retenue dans le cadre d'un groupe de travail « Osons ». Un autre inspecteur nous dira d'ailleurs : « *Ceux qui n'ont connu que le management actuel ne peuvent pas se rendre compte.* », discours déjà répercuté par un inspecteur principal.

Enfin, l'unique délégué syndical en activité que nous avons pu rencontrer en entretien nous livre un avis quant au nombre de procédures disciplinaires. Sans pouvoir préciser s'il s'agit d'une conséquence du nouveau type de management, il déclare : « *Il y a moins de disciplinaire qu'ailleurs, je crois que ça se règle plus par une bonne discussion.* ». Malgré nos questions, nous n'avons pas de réponse sur les conditions de l'implication des syndicats dans le comité de concertation de base, l'organe de concertation légalement prévu entre la direction de la zone de police et les représentants syndicaux. Un inspecteur anciennement délégué nous confie qu'il lui semble avoir davantage de pouvoir de décision en tant que membre à part entière de la zone de police qu'en tant que délégué syndical, dans la précédente zone de police dont il faisait partie. Nous relevons que dans son chapitre « *Communication interne à la zone* », le PZS 2013-2017 pointait du doigt comme « *maillon faible* » (sic) « *les organisations syndicales qui relaient les préoccupations des travailleurs mais qui ne rendent pas compte à leurs affiliés des réponses fournies ou des résultats obtenus.* » (PZS 2013-2017, ZP Nivelles – Genappe, 2013).

6. Examen des hypothèses

Après avoir redéfini les enjeux théoriques relatifs à notre objet d'étude et observé le terrain de recherche, nous allons maintenant opérer ce rapprochement si critique aux yeux de nombre des policiers rencontrés, en vue de confirmer ou d'infirmer nos hypothèses de travail.

6.1. Première hypothèse : la ZP Nivelles-Genappe est une entreprise libérée

Deux documents posent les premiers repères pour répondre à notre hypothèse : la « *Ligne du temps : démarche de management participatif* » et le cahier des charges de l'appel d'offre « *Coaching en Management Participatif* », lancé par la zone de police en 2017. Le premier document fait référence à la notion d'EL à plusieurs reprises : « *Octobre 2016 [...] A ce stade le Chef de Corps utilise la notion d'entreprise libérée.* », « *[...] le CDC invite les membres du personnel à s'exprimer librement sur la compréhension qu'ils ont du concept d'entreprise libérée* », etc. Le cahier des charges de l'appel d'offre précise que la zone de police « *souhaite mettre en place le modèle de l'entreprise libérée ou tout autre modèle de management participatif. Des démarches ont déjà été entamées mais l'accompagnement d'un coach semble une étape essentielle avant d'aller plus loin.* » Lors de nos observations et lors des entretiens, nous constatons que les membres du personnel utilisent indistinctement les termes « *entreprise libérée* », « *management participatif* » et « *management collaboratif* », tout du moins jusqu'au moment où nous leur posons précisément la question de savoir si la zone de police est une entreprise libérée. Un des directeurs nous donne une réponse qui synthétise véritablement toutes celles que nous avons reçues : « *Je ne sais pas à partir de quand on peut dire que l'entreprise est libérée. Je pense que ce n'est pas terminé. Sa mise en place ici n'est pas terminée ... mais ça n'est jamais fini, on peut toujours progresser, c'est dans la nature du processus.* »

Revenons au cahier des charges de la procédure d'appel d'offre, qui précise dans sa partie relative aux exigences techniques : « *L'objectif du modèle est de faire participer le membre du personnel à la prise de décision, tout en gardant les structures et responsabilités actuelles, indispensables dans les fonctions et statuts policiers.* » Dès le départ, il est donc établi que la volonté n'est pas de « libérer » tous les aspects de la zone de police. Deux ans plus tard, ces précisions initiales sont cependant confrontées à l'évolution du modèle, puisque nous observons un glissement des responsabilités, indissociable du processus de décision : la responsabilité de celle-ci repose sur le groupe, et non plus uniquement sur le décideur – le chef de service, directeur ou chef de zone, selon le modèle traditionnel. Nous y reviendrons plus en détail en répondant à la deuxième hypothèse.

Pour poursuivre, nous avons vu que la définition du modèle EL elle-même peut être envisagée comme un modèle de structure, une philosophie ou un ensemble de pratiques. Nous souhaitons déterminer de laquelle de ces trois définitions le modèle appliqué sur la ZP Nivelles-Genappe se rapproche le plus.

6.1.1. La ZP Nivelles-Genappe : une structure partiellement libérée

Notre premier constat était que l'élément central de l'EL en tant que modèle de structure est la nature collective du processus de décision. Nous avons toutefois relevé dans les entretiens que deux modes de prises de décision coexistent. Pour les services de première ligne, comme le SIS, il arrive régulièrement que le personnel soit confronté à des situations de crises, qui exigent une rapidité de prise de décision, de coordination et d'action. C'est aussi le cas pour les policiers lorsqu'ils participent à un service de gestion négociée de l'ordre public comme l'encadrement d'une manifestation ou d'un événement festif. Il paraît hors de propos d'envisager la mise en place d'un processus décisionnel de type EL dans de telles situations. « *On imagine mal les policiers se réunir en plein service d'ordre pour débattre de façon libérée de ce qu'il faut faire* » (Bottamedi, entretien, 2019). Alors, un type de structure bureaucratique, voire militaire paraît nécessaire. Nous soulignons toutefois le caractère occasionnel de ces situations particulières : les opérations de gestion négociée de l'espace public restent rares, tandis que la grande majorité des activités des patrouilles de police du S.I.S. sont constituées d'interventions de basse ou moyenne intensité, lors desquelles la notion d'urgence est relative²⁴. Une directrice nous déclare en entretien : « *La difficulté, c'est que ces gens-là qui, tous les jours – surtout les opérationnels- utilisent ce régime hiérarchisé, auquel ils tiennent, aussi, parce que pour eux c'est un parapluie, c'est rassurant, c'est... voilà, on exécute... on leur demande du jour au lendemain de passer vers un modèle où la responsabilité est beaucoup plus répartie entre chaque membre du personnel.* »

La plupart des personnes rencontrées ont insisté sur la nécessité d'une réaction rapide dans des situations de crise. Cette notion d'urgence est parfois liée à une forme de gravité des faits : peut-on confier au niveau des exécutants des décisions opérationnelles dont les retombées sont potentiellement

²⁴ Par exemple : constats de vol et de dégradations, patrouilles préventives, etc. Nous pourrions nous poser cette question : est-il envisageable d'étendre l'application d'une structure de type EL à ces situations ? Dans cette optique, tous les policiers composant le service seraient d'un même grade, sans aucune ascendance hiérarchique de prime abord. En cas de nécessité d'une prise de décision, celle-ci reviendrait à celui du groupe qui serait reconnu comme leader dans le domaine de compétence concerné par la prise de décision. En somme, un policier A serait le leader du groupe lors d'une manifestation le lundi, tandis que le policier B serait le leader du même groupe le mardi, dans le cadre d'une patrouille préventive. Ce type d'organisation très ad hoc paraît extrêmement difficile à mettre en œuvre dans la pratique et générerait certainement d'interminables discussions autour de la légitimité du leader et de chaque décision.

très importantes pour la collectivité? Un des directeurs nous apporte une réponse relative au cadre légal : les compétences d'officier de police judiciaire (OPJ) et d'officier de police administrative (OPA) réservent certaines responsabilités aux policiers détenteurs de ces compétences. Il s'agit du cadre moyen pour la compétence d'OPJ et du cadre des officiers, qui dispose des deux. Il est à noter que, depuis peu, ces compétences peuvent être confiées à des policiers du cadre de base (pour la compétence OPJ) ou du cadre moyen (pour celle d'OPA), moyennant le suivi de formations spécifiques.

Ceci illustre tout la difficulté de la coexistence de deux modèles hiérarchiques antagonistes : le modèle traditionnel plus ou moins hiérarchisé et pyramidal, et le modèle « libéré » très horizontal. À côté de ces missions qui comportent une notion d'urgence, figure la grande masse des tâches quotidiennes, généralement plus routinières, pour lesquelles la structure décisionnelle traditionnelle que nous venons de rappeler cède progressivement le pas à une structure de type EL, mobilisée en groupes de travail assemblés en fonction de l'objectif à atteindre. Le groupe de travail stratégique « Osons » a pour vocation d'opérer une forme de lancement des groupes de travail assemblés autour de chaque projet. Nous notons que la création d'un groupe de décision, son pilotage et la communication de ses avancées et de ses décisions sont des mécanismes relativement complexes à mettre en œuvre, qui n'ont pas encore été assimilés naturellement par les membres du personnel. Mintzberg met en exergue la prédominance de l'innovation sur la standardisation comme un des points forts du modèle adhocratique, ce que nous retrouvons au travers de la multitude de groupes de travail lancés pour toute une série de sujets pour lesquels des solutions standardisées semblent difficiles à mettre en œuvre ou inefficaces : gestion de l'accueil, répartition des bureaux, télétravail, etc.

Dans un deuxième temps, nous avons relevé que cette extension du processus de décision au groupe impacte directement la hiérarchie intermédiaire, dont le rôle de direction et de contrôle s'éclipse au profit du *coaching*. Cet aspect de l'EL régulièrement cité comme difficile à mettre en œuvre semble également poser problème sur notre terrain de recherche. Le discours des cadres moyens est loin d'être uniforme et positif, et la direction semble en être consciente, comme nous le livre un de ses membres : « *On doit encore faire un effort pour impliquer les cadres moyens.* »

L'obstacle que représente la nécessité de conserver deux types de structures, comme nous venons de le voir, complique fortement le positionnement du cadre moyen. Le glissement vers un rôle de *coach* ne paraît pas amorcé, ce rôle ayant été endossé par une société de consultance, et donc sorti de la structure hiérarchique.

Enfin, le modèle EL tend à faire évoluer les fonctions de support vers un rôle de facilitation. A cet égard, nous constatons au travers des entretiens de la directrice des ressources matérielles, mais

aussi de tous les cadres confondus, surtout le cadre de base, que cette tendance étaient déjà fortement ancrée avant la transition managériale, mais qu'elle est encore renforcée. Un seul inspecteur nous dénonce avec dépit le poids des règles judiciaires, externes à la zone de police : « *C'est ça* (il montre une note de service relative à des directives rédigées par le Parquet) *qui nous handicape. Toutes ces complications sur lesquelles on a pas la main.* »

La communication est régulièrement citée comme problématique en raison de sa fragmentation, surtout par la hiérarchie au sens large. Nous faisons le lien avec ce que Mintzberg dénonce par le coût élevé qu'elle nécessite : plusieurs membres de la direction invoquent leur incompréhension devant les critiques de nombreux membres du personnel, malgré les efforts réalisés et la multiplicité des canaux de communication employés.

Voici synthétisée en un tableau la mise en perspective des caractéristiques théoriques majeures du modèle EL en tant que structure, avec notre observation de terrain.

L'EL comme modèle de structure.	
Caractéristiques du modèle E.L.	Observations
Processus de décision centralisé	Coexistence de deux processus de décision : - au quotidien, décentralisation et collectivisation importante. - En situation de crise, retour à un mode de décision centralisé.
Prédominance de l'innovation sur la standardisation	D'application pour des sujets pour lesquels une approche standardisée pose problème.
Absence de contrôle formel au profit d'une forme d'autocontrôle	D'application hormis pour les cas les plus graves.
Disparition de la hiérarchie intermédiaire et glissement du rôle vers le coaching	Hiérarchie intermédiaire toujours bien présente, mais en perte de repère dans la plupart des cas. <i>Coaching</i> partiellement externalisé et non pris en charge par le cadre intermédiaire.
Evolution des fonctions support vers un rôle de facilitation	Evolution réelle, déjà amorcée avant la transition, mais renforcée, dans les limites internes de l'organisation.
Coût de la communication	Communication fragmentée

A travers le prisme structurel, la zone de police ne paraît donc que partiellement libérée : elle conserve sa structure traditionnelle pour faire face à certaines situations opérationnelles, tandis que sa transition vers une structure de type EL au quotidien est incomplète, en raison d'un cadre hiérarchique imposé en externe et particulièrement ancré dans la profession. Lors des interviews, notre constat le plus général est pourtant celui d'un a priori très positif par rapport aux concepts de l'EL. Ceux-ci peuvent être envisagés de façon plus philosophique.

6.1.2. La ZP Nivelles-Genappe : une philosophie libérée

Envisagé comme une philosophie managériale, le modèle EL place l'humain au centre de l'organisation dans son implication, son engagement et sa responsabilisation (Holtz, 2017, Fox et Pichault, 2017). A ces égards, les écrits et discours que nous avons recueillis sont très clairs. Le chef de zone en fait l'un des points de départ de son désir de transition : « *J'ai une volonté de décentraliser les choses pour revaloriser la personne.* », « *Je voulais remettre l'humain au centre des décisions* ».

La charte du groupe « Osons » comporte plusieurs références au respect des valeurs humaines et de l'individu. Lors des entretiens, la plupart des personnes rencontrées évoquent l'implication de tout le personnel dans divers processus de prise de décision, quand bien même l'importance relative de la sphère dans laquelle s'exerce ce pouvoir de décision ne rencontre pas toujours leurs attentes individuelles : recrutement des collègues, choix de matériel, aménagement des locaux, création d'un pool spécifiquement dédié à l'accueil des citoyens au poste de police, gestion des horaires, création de locaux de repos, etc. Ils insistent également sur l'impact de ces décisions sur le bien-être du personnel et sur les dispositions qui y sont directement liées : offre interne de *coaching* professionnel et privé, comptabilisation de quatre heures de sport par mois, possibilité d'obtenir de l'équipement individuel de qualité, opportunité de télétravail, organisation d'activités de type *team-building*. Nous ne relevons qu'une seule remise en question du modèle EL local quant à son impact positif sur le bien-être au travail, il s'agit du projet de réaménagement des locaux de l'étage réservé à la direction de la zone de police. Dans ce cas, la perception de l'impact positif ou négatif est davantage liée aux aspirations individuelles des personnes concernées. Nous sommes frappés par la prégnance d'une vision commune et d'une certaine fierté d'appartenir à la ZP Nivelles-Genappe, par le discours du cadre de base qui fait état d'un sentiment d'une participation réelle aux processus de décision et par la majorité de réflexions relatives aux retombées positives en terme de sens et de confort au travail.

Lors des interviews, nous n'avons pas perçu de réelle différence en fonction des générations, les différences en termes d'aspirations relatives au bien-être sont plutôt liées au parcours individuel et à l'expérience d'autres modèles managériaux ; ceci corrobore la remise en cause des théories des générations (Peretti-Ndiaye et Al., 2014 : 75).

L'EL comme philosophie managériale	
Caractéristiques du modèle E.L.	Observations
Philosophie centrée sur l'implication, l'engagement et la responsabilisation du personnel.	Point de départ affiché de la transition vers le modèle EL. Implication, engagement et responsabilisation généralement affirmés et réels.
Maximisation du bien-être au travail	Impact positif généralement exprimé.
Enrôlement du personnel parfois complexe à mettre en place	Système d'élections et de représentation en place, bonne réception auprès de l'ensemble du personnel.

Tel qu'il nous a été donné de le voir, la ZP Nivelles-Genappe peut tout à fait être considérée comme une entreprise libérée en tant que philosophie managériale. Même si tous les discours ne sont pas unanimes, la grande majorité met en avant la centralité de l'humain dans l'ensemble des réflexions liées à la gestion de la zone.

6.1.3. La ZP Nivelles-Genappe : des pratiques partiellement bouleversées

Nous avons vu que les pratiques associées à l'EL ne sont pas neuves, mais que la nouveauté réside dans leur réunion leur mise au service de l'entreprise (Getz & Carney, 2009). La plupart des pratiques en vigueur au sein de la zone semblent s'inscrire dans cette voie depuis avant la transition. La consultation du personnel est véritablement acquise depuis plusieurs années, essentiellement à propos des aspects relatifs au confort du personnel, comme les moyens matériels. Deux commissaires avouent avoir eu recours à des pratiques de consultation du personnel au lieu de véritables prises de décision collectives, car ils voulaient « [...] *que ça avance* ». La mise en place du groupe « Osons » et le processus de décision par groupes de travail en fonction des projets constituent des évolutions majeures en la matière, tandis que nous retrouvons ces pratiques typiques : développement personnel au travers du coaching, flexibilité des horaires, télétravail, réorganisation des espaces de travail de la direction. Nous relevons par ailleurs que ces pratiques influencent fortement le bien-être des membres du personnel, positivement la plupart du temps... mais pas toujours : la réorganisation des espaces de travail constitue un des aspects pratiques les plus critiqués par les membres du personnel qu'elle affecte.

L'EL comme un ensemble de pratiques	
Caractéristiques du modèle E.L.	Observations
Pratiques basées sur des valeurs telles que la confiance, l'autonomisation, le développement personnel.	Pratiques effectives, sauf lorsqu'une forme de pression est ressentie par l'échelon hiérarchique auparavant responsable de la prise de décision, auquel cas on peut observer un retour aux pratiques antérieures.

Les pratiques managériales appliquées sur la zone s'inscrivent bien dans l'esprit de ce qui est attribué à l'EL, et nous relevons d'ailleurs que la coordination de cet ensemble semble complexe à mettre en œuvre.

6.1.4. La ZP Nivelles-Genappe : une zone libérée ?

A ce stade, nous pouvons confirmer notre première hypothèse : la zone de police Nivelles-Genappe peut être qualifiée de libérée... mais avec quelques nuances. D'un point de vue **structurel**, cette libération n'est que partielle, en raison de la coexistence d'une structure hiérarchique plus adaptée aux situations de crises, très ancrée dans la profession, et imposée par l'institution qu'est la police intégrée. Une évolution dans le sens de l'EL à ce niveau semble difficile à mettre en place, même à moyen ou long terme. La **philosophie** de travail est bien dans la lignée du modèle EL, c'est de cette compréhension du modèle de l'EL que le modèle de la zone est le plus proche. Au niveau des **pratiques**, la zone de police rejoint le modèle, même si cela engendre des difficultés notoires pour le personnel. Ceci constitue un défi pour l'avenir de la transition, de l'aveu même du leader et des membres du personnel en général.

6.2. Deuxième hypothèse : le modèle EL permet de réconcilier les opérateurs de terrain avec le management de la zone de police

Dans les discours, nous retrouvons la plupart des difficultés associées au management de type EL. L'aplatissement de la hiérarchie transforme le rôle des cadres moyens et implique une perte de repères dans leur chef. Le contrôle entre pairs est parfois mal vécu, la prise de décision nécessite un accompagnement sous la forme du *coaching*. L'enrôlement des travailleurs est très différencié, selon les services, voire les personnalités ; il est parfois fortement compliqué en raison du temps à consacrer aux réunions, sur lequel les missions opérationnelles sont prioritaires. Nous rappelons que parmi les principales critiques du modèle EL figurent également la taille de l'entreprise et la mise au ban des syndicats. Concernant la taille, la ZP Nivelles-Genappe semble se positionner dans les limites acceptables : tout le personnel se connaît, les relations de confiance sont possibles. Nous remarquons d'ailleurs que le lien entre les membres du personnel semble plus fort dans le poste déconcentré de

Genappe, de taille plus réduite que celui de Nivelles, où sont réunis la plupart des services de la zone : nous y constatons que la gestion y est la plus proche du modèle EL sous ses aspects les plus positifs.

Relativement aux syndicats, les données que nous avons pu obtenir auprès de l'unique représentant rencontré tendent à minimiser leur rôle sur le plan collectif. Leurs rares démarches seraient surtout orientées sur la défense individuelle des membres du personnel.

Finalement, nous soulignons que la personnalité du chef de zone marque fortement les esprits et le modèle managérial tout entier.

Reprenons le tableau comparatif de Schoenaers, dans lequel nous avons inséré le modèle de management EL, et comparons-le avec les résultats de notre recherche de terrain.

COMPARAISON ENTRE LE MODÈLE DE GESTION EL ET CELUI DE LA Z.P. NIVELLES-GENAPPE		
	Modèle « EL »	Modèle « Z.P. Nivelles-Genappe »
Processus de prise de décision	Très décentralisé et mobile	Décentralisé, mobile, piloté par un groupe de travail stratégique
Politique de GRH	Responsabilisante	Responsabilisante
Effectivité du contrôle	Auto-contrôle et contrôle par les paires. Effectivité partielle mais réelle lorsque la confiance est installée.	Auto-contrôle et contrôle par les paires. Effectivité réelle mais retour aux modes de contrôle traditionnels en cas de dysfonctionnement important.

Nous constatons que le processus de décision est très semblable : décentralisé et mobile, en fonction des buts poursuivis à l'instant T. Le pilotage global par un groupe de travail stratégique peut être perçu comme un organe de transition plutôt qu'une tentative de recentralisation du processus de décision, car il n'a aucune possibilité d'injonction sur les groupes de travaux opérationnels. La politique de GRH, représentée par le recrutement, la formation et la gestion des prestations qui engendrent des compensations, est responsabilisante. C'est la question de l'effectivité du contrôle qui reste la plus difficile à observer : nous devons nous baser sur les entretiens réalisés, qui ne font état d'aucun abus particulier, même si des cas ont été rencontrés par le passé, et traité par des procédures disciplinaires classiques, en raison de la gravité des faits. Néanmoins, plusieurs membres du personnel évoquent le « *regard des autres* » comme un frein à des excès de convivialité avec la hiérarchie, ou comme une forme de pression invisible sur la qualité du travail à fournir. Ces éléments sont les témoins de l'existence d'une forme de contrôle par les paires dont l'efficacité reste à évaluer.

Pouvons-nous en conclure que le modèle EL déployé permet de rapprocher les opérateurs de terrain du management, et par là, diminuer le jeu des acteurs autour des règles ? Les pratiques des

opérateurs reprendraient-elles une place plus centrale, supportées par le management, plutôt qu’au service de ce dernier ? Dans tous les domaines de gestion envisagés, nous relevons des avancées positives, mais non exemptes de difficultés, plus ou moins marquées en fonction du cadre, du service, ou de l’individu concerné. Sur notre terrain de recherche, il semble donc que la « réconciliation » vantée par les promoteurs du modèle EL n’est pas accomplie, mais plutôt amorcée.

6.3. Troisième hypothèse : le modèle EL améliore le bien-être du personnel

Nous avons retenu à quel point l’autonomie des opérateurs est une spécificité de la profession policière (Black, 1971 ; Gatto et Thoënis, 1993 ; Monjardet, 1994, 1996 ; Jobard, de Maillard, 2005). L’adhésion de ces membres du personnel à un modèle de gestion est supposée moindre – tout du moins pour ce qui concerne les modèles traditionnels. Le modèle EL prétend placer le bien-être et les préoccupations pratiques des opérateurs au centre de toute décision et réunir autour de chaque processus décisionnel uniquement les personnes qui sont directement concernées par l’exécution du processus. Sur notre terrain de recherche, plusieurs postes de direction et intermédiaire sont occupés par des calogs (logistique, ressources humaines, secrétariats, notamment) ; ces personnes sont moins concernées par cette notion d’autonomie.

L’écart entre les pratiques et le modèle de gestion fait l’objet d’un double ajustement : contrôle et filtre ou traduction, par le management intermédiaire. Le rapprochement entre la direction et les préoccupations des opérateurs, et l’horizontalisation de la hiérarchie qui en découlent semblent promettre une plus grande adhésion de ces derniers avec ce monde qui leur est extérieur ; c’est la distinction entre « *ceux du poste* » et « *ceux d’ailleurs* » (Monjardet, 1996 : 68). Nous constatons que cet enrôlement est variable. Sur base d’une grille d’analyse des entretiens, nous avons relevé trois catégories d’enrôlement du personnel : sceptiques, déçus, enthousiastes. Ces catégories sont forcément réductrices et dépendantes de la perception qu’ont les membres du personnel de leur propre ressenti²⁵. Notre approche par entretiens qualitatifs nous permet de mieux percevoir le degré d’adhésion des membres de la zone au modèle : lors de plusieurs entretiens, nous remarquons à quel point le vocabulaire lié au management et aux outils de type EFQM est labellisé négativement.

Les réponses recueillies quant à l’adhésion au management EL peuvent être classées en quatre catégories, qui correspondent très bien aux critères d’évaluation du bien-être de l’outil « SLAC » d’Abord de Chatillon et Richard, ce qui nous permet d’évaluer l’adhésion du personnel au modèle de management en termes de bien-être.

²⁵ Nous faisons notamment allusion à cette personne qui se définit comme très neutre, mais qui se rend compte au fil de l’entretien qu’elle est en réalité heureuse du modèle développé.

6.3.1. Le sens du travail

Premièrement, nous relevons les réponses liées à la maturité²⁶ du service auquel appartient la personne, ou dont elle a la gestion – nous reprenons ici le terme utilisé par plusieurs personnes lors des entretiens, car il synthétise utilement à notre propos un ensemble de facteurs qui confère à l'individu un sens propre à son travail : expérience de vie, expérience professionnelle, contextualisation de son rôle au sein de la zone de police et dans la société. Nous remarquons que les personnes qui ont connu d'autres types de gestion, à la police ou dans des entreprises autres, ont généralement une approche enthousiaste par rapport aux promesses du modèle, alors que celles qui n'ont pas connu d'autre modèle sont plus réservées. En ce sens, la notion de libération est pertinente : le modèle libère les travailleurs du « carcan » des modèles traditionnels (Carney, Getz, 2009). L'âge ne paraît pas avoir d'impact direct sur l'adhésion au modèle, malgré de régulières références à la théorie des générations par les acteurs eux-mêmes. La plupart d'entre eux replacent leur rôle au sein de l'organisation dans le contexte global de la zone de police, sans en faire la fonction première de tout le travail policier. Le sens du travail semble donc autant être un préalable nécessaire à la transition de l'organisation vers le modèle libéré qu'un élément positivement renforcé par l'instauration du modèle en lui-même.

6.3.2. Les relations de travail

Deuxièmement, la confiance dans les collègues directs et la direction au sens large revêtent un caractère important, sans pour autant être essentiel, pour plusieurs acteurs. Nous remarquons par ailleurs que ce facteur est plus régulièrement cité chez les cadres intermédiaires, habituellement chargés du contrôle des activités. A nouveau, la confiance et le lien sont très importants pour voir se développer le modèle avec succès, puisqu'il s'agit d'un des éléments centraux du concept de l'EL. À ce stade de la transition, il ne semble pas réellement y avoir de retombées positives à cet égard pour les membres du personnel de la zone. Lorsque la confiance est présente et que les liens sont forts dans un service, il s'agit davantage d'un état de fait préalable à la transition vers le modèle EL.

6.3.3. L'activité

Troisièmement, la nature des missions du service et de la pression ressentie par les acteurs influencent leur adhésion à l'EL. Il peut s'agir des missions lors desquelles les prises de décision doivent être réalisées très rapidement, comme lors des interventions, ou dans les situations de gestion

²⁶ Définition de maturité: Période de la vie caractérisée par le plein développement physique, intellectuel et affectif. État de l'esprit, d'un talent qui est parvenu à la plénitude de son développement. (<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/maturit%C3%A9/49925>, consulté le 19/05/2019)

négociée de l'espace public, voire de fonctions dans lesquelles les acteurs ressentent une forme de pression de la part de leurs collaborateurs. Lorsque l'activité exercée par le membre du personnel génère davantage de pression, la participation aux prises de décisions semble compromise. Cette pression est perçue différemment selon les individus, cela reste un élément régulier dans les discours des personnes rencontrées. Nous l'avons vu, des contraintes très concrètes peuvent également impacter la participation des membres du personnel aux processus de décision : leurs missions doivent être assurées prioritairement, ce qui ne laisse pas toujours le temps de participer aux réunions des groupes de travail.

6.3.4. Le confort

Enfin, toute une série de motifs très individuels émaillent les considérations que portent les membres du personnel sur le modèle EL en vigueur. Ces motifs sont généralement liés à leurs aspirations personnelles, professionnelles ou non et à leur confort de travail.²⁷

6.3.5. Le bien-être : des progrès différenciés

Nous constatons que le succès de l'implémentation du modèle dépend fortement de la maturité du service, de la confiance entre collègues et de la nature des activités déployées au sein du service, tandis qu'il impacte directement le confort des membres du personnel.

Le résultat de nos recherches montre un sentiment d'amélioration du bien-être au moins en partie lié à la transition vers le modèle EL. Ce sentiment paraît plus généralisé auprès des opérateurs les plus proches du terrain. Par contre, il est inégalement perçu par les cadres plus éloignés de l'exécution – qui sont aussi les plus proches du leader. Celui-ci, d'ailleurs, semble vivre cette transition sur le mode du défi personnel, de la remise en question. Si nous comparons avec d'autres études sur l'apport du modèle EL au niveau du bien-être, nous constatons la prépondérance de cette différenciation de perception, comme c'est le cas pour les fonctionnaires du service public fédéral étudié par Fox et Pichault (Fox et Pichault, 2017). Les employés de la société informatique Sogilis donnent un avis positif plus homogène sur ces questions (Colle et Al., 2017).

²⁷ L'une souhaite disposer de son espace de travail personnalisé et décoré, l'autre d'un bureau partagé pour échanger avec son personnel, tandis qu'un troisième souhaite adapter ses horaires pour exercer une activité professionnelle complémentaire et qu'une quatrième apprécie la possibilité d'emmener son chat au bureau comme une mascotte du poste de police.

7. Perspectives

Au terme de notre propos, nous souhaitons formuler quelques perspectives qui nous paraissent intéressantes pour des recherches futures au départ de notre sujet d'étude initial.

D'une part, au niveau scientifique, une analyse stratégique de la zone de police constituant notre terrain de recherche fournirait de précieuses données sur les jeux de pouvoir à l'œuvre au sein d'une organisation particulière – la police, en pleine transition vers le modèle EL. Nous pensons également qu'il serait intéressant de procéder à une mise en parallèle avec d'autres expériences de transitions vers des modèles de gestion très participatifs. D'autres services de police en Belgique ou ailleurs dans le monde, d'autres services publics, des entreprises privées : la comparaison permettrait probablement de mieux cibler les enjeux d'une telle transition spécifique à la police.

D'autre part, dans une vision plus utilitariste de la recherche, un travail de projection pourrait être réalisé : envisager les possibilités d'extension de ce type de management au sein d'une zone de police, dans un premier temps, et à l'échelle de la police intégrée en Belgique, ensuite. En effet, l'évolution des principes de management de la police intégrée est incertaine : apparition de nouveaux services chargés de missions de surveillance générale, ombre d'une régionalisation de la police intégrée, rationalisation accrue des budgets, extension de la possibilité d'attribuer des compétences fonctionnelles supplémentaires au cadre de base, crise d'identité de la profession, etc. Une véritable remise en question des principes de management de la police pourrait peut-être mieux intégrer cette vision *bottom-up*, tel que le propose la philosophie managériale EL.

8. Conclusion

Nous avons intitulé ce travail « Libérer la police » en référence à la voix volontiers accrocheuse que prend régulièrement le phénomène EL ; ce qu'on dénomme le *storytelling*. La zone de police Nivelles-Genappe est certainement en pleine évolution dans cette voie. Mais les résultats sont-ils pour autant tous positifs, voire souhaitables ?

Nous avons constaté un enrôlement progressif du personnel en charge des missions opérationnelles, essentiellement pour des raisons liées au bien-être au travail. La notion de maturité de l'organisation a été mise en avant à tous niveaux. Mais nous avons également constaté la réticence de la ligne hiérarchique, des cadres moyens aux directeurs, nettement plus partagés sur la question des bénéfices en matière de bien-être et sur l'efficacité des techniques liées au modèle. Loin de porter un regard négatif sur la philosophie sous-jacente à cette transition, nous avons pu relever toute une série de difficultés qui y sont liées : lenteur et complexité de la mise en œuvre des processus de décision collective au sein d'un environnement professionnel qui appelle souvent à la rapidité, difficulté de se départir d'un cadre hiérarchique fortement ancré, contraintes externes fortes, compréhension des enjeux du modèle parfois difficile. Pour toutes ces raisons, la « libération » de la zone de police étudiée nous a paru partielle, mais nous touchons ici à l'une des caractéristiques à notre sens critique de la définition du modèle EL : il s'agit de son aspect incomplet. Plus qu'un modèle établi, il s'agit d'une forme de transition perpétuelle. On pourrait opposer aux partisans du modèle EL qu'un modèle managérial participatif fort et très complet suffirait à repositionner les pratiques des opérateurs au centre des préoccupations de la direction. La plus-value du modèle EL, au regard de l'énergie nécessaire à son implémentation dans la zone étudiée, nous paraît fragile. Par contre, son impact sur les mentalités, sur la maturité du personnel constitue une avancée intéressante qui portera ses fruits sur le long terme.

La police cherche en permanence un équilibre entre les changements de politiques pénales, les attentes variables des autorités et des citoyens. Peut-elle trouver un équilibre dans ce mouvement continu d'auto-adaptation, centré sur la pratique de chacun de ceux qui « font la police » au quotidien, mais avec une infinie variété de perceptions différentes ? La libération ainsi envisagée implique une augmentation de la pression sur tous les membres du personnel, qui deviennent autant de décideurs. Aussi matures soient-ils, la complexité des enjeux et la technicité du monde administratif en constante évolution constitueront certainement un défi de taille pour eux. Nous clôturons notre propos – mais pas notre réflexion, avec ces mots de Martin Luther King :

« La véritable grandeur d'un homme ne se mesure pas à des moments où il est à son aise, mais lorsqu'il traverse une période de controverses et de défis. »

9. Bibliographie

ABORD DE CHATILLON Emmanuel, RICHARD Damien, 2015, « Du sens, du lien, de l'activité et de confort (SLAC) : Proposition pour une modélisation des conditions du bien-être au travail par le SLAC. », *Revue française de gestion*, n° 249/4, pp. 53-71.

BEZES, Philippe, 2005, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, vol. 126, n° 6, pp. 26-37

BOFFO Céline, 2003, « Changement continu et situé : théorie et implications pratiques », *Cahier de Recherche*, vol. 01, pp. 1-38.

BLACK Donald. J., 1971, « The Social Organization of Arrest, *Stanford Law Review*, vol. 23, n° 6, pp. 1087-1111.

BOTTAMEDI Claude, 2014, *Quand la police locale fabrique la sécurité*, Kluwer, Waterloo.

CHABANET Didier, COLLE Rodolphe, CORBETT-ETCHEVERS Isabelle, DEFÉLIX Christian, PEREA Céline, RICHARD Damien, 2017, « Il était une fois les entreprises « libérées » : de la généalogie d'un modèle à l'identification de ses conditions de développement », *Question(s) de management*, vol. 19, n° 4, pp. 55-65.

CROQUET Alice, 2016, « Réforme policière et politique de sécurité en Belgique », *Revue Européenne de l'Action Publique*, n° 2, pp. 50-51.

COLLE Rodolphe, CORBETT-ETCHEVERS Isabelle, DEFÉLIX Christian, PEREA Céline, RICHARD Damien, 2017, « Innovation et qualité de vie au travail: les entreprises « libérées » tiennent-elles leurs promesses ? », *Management & Avenirs*, n° 93, pp 161-183.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Ehrard, 1977, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris.

DE MAILLARD, Jacques, 2017, *Polices comparées*, LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Clefs / Politique)

DUPONT Emilie, GIBENS Steven, HUBEAU Bernard, JONCKHEERE Alexia, MAHIEU Valentine, MINCKE Christophe, SCHOENAERS Frédéric, TANGE Carrol, 2016, « Ce que le management fait faire à la justice et à la police - Justice et Management : les enjeux pour une transition vers une justice modernisée, *Science Connection*, Bruxelles, pp.16-21.

FOX, Fanny, PICHAULT François, 2017, « Au-delà des success stories, quel processus de libération ? Étude de cas au sein du secteur public belge », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, Vol. 23, pp. 87-107.

GATTO, Dominique, THOËNIG Jean-Claude, 1993, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, L'Harmattan, Paris.

GETZ Isaac, CARNEY Brian M., 2009, *Liberté et Cie , Quand la liberté des salariés fait le bonheur des entreprises*, Flammarion, Paris.

GETZ Isaac, 2017, *Comment devenir un leader libérateur et se désintoxiquer des vieux modèles*, Fayard, Paris (Essais).

GILBERT Patrick, TEGLBORG Ann-Charlotte, RAULET-CROSET Nathalie, 2017, « L'entreprise libérée, innovation radicale ou simple avatar du management participatif ? », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, vol. 127, n° 1, pp. 38-49.

HOLTZ, Théo, 2017, « Mutations du leadership dans une entreprise en voie de libération », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, vol. 23, n° 56, pp. 125-140.

JOBARD Fabien, DE MAILLARD Jacques, 2015, *Sociologie de la Police. Politiques, organisations, réformes*, Armand Colin, Paris.

MATTELIN-PIERRARD Caroline, BOCQUET Rachel, DUBOULOZ Sandra, 2018, « L'entreprise libérée : quelle(s) nouveauté(s) ? Une revue systématique de la littérature », Association Internationale de Management Stratégique, Actes de conférence, Montpellier, 06-08 juin 2018, n°18/27.

MINTZBERG Henry, 1986, *Le pouvoir dans les organisations*, Editions d'Organisation, Paris.

MONJARDET Dominique, 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris (Sociologie – Texte à l'appui).

MOUHANNA Christian, 2015, « Le *New Public Management* et ses limites dans les politiques publiques de justice pénale. Le cas de l'exécution des peines en France », *Droit et société*, vol. 90, n° 2, pp. 317-332.

MOUSLI Marc, 2007, « Elton Mayo et l'école des relations humaines », *Alternatives Économiques*, vol. 256, n° 3, pp. 81-81.

PERETTI-NDIAYE Marie, PRALONG Jean, PHILIPPE Xavier, 2014, « Les organisations et les construits générationnels. Le cas de la génération Y », *Question(s) de management*, vol. 6, n° 2, pp. 75-90.

ROELANDT Fabien, 2014, *Effets organisationnels et opérationnels de la diffusion des nouvelles méthodes de management sur une institution publique : illustration par la « nouvelle donne » policière*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles.

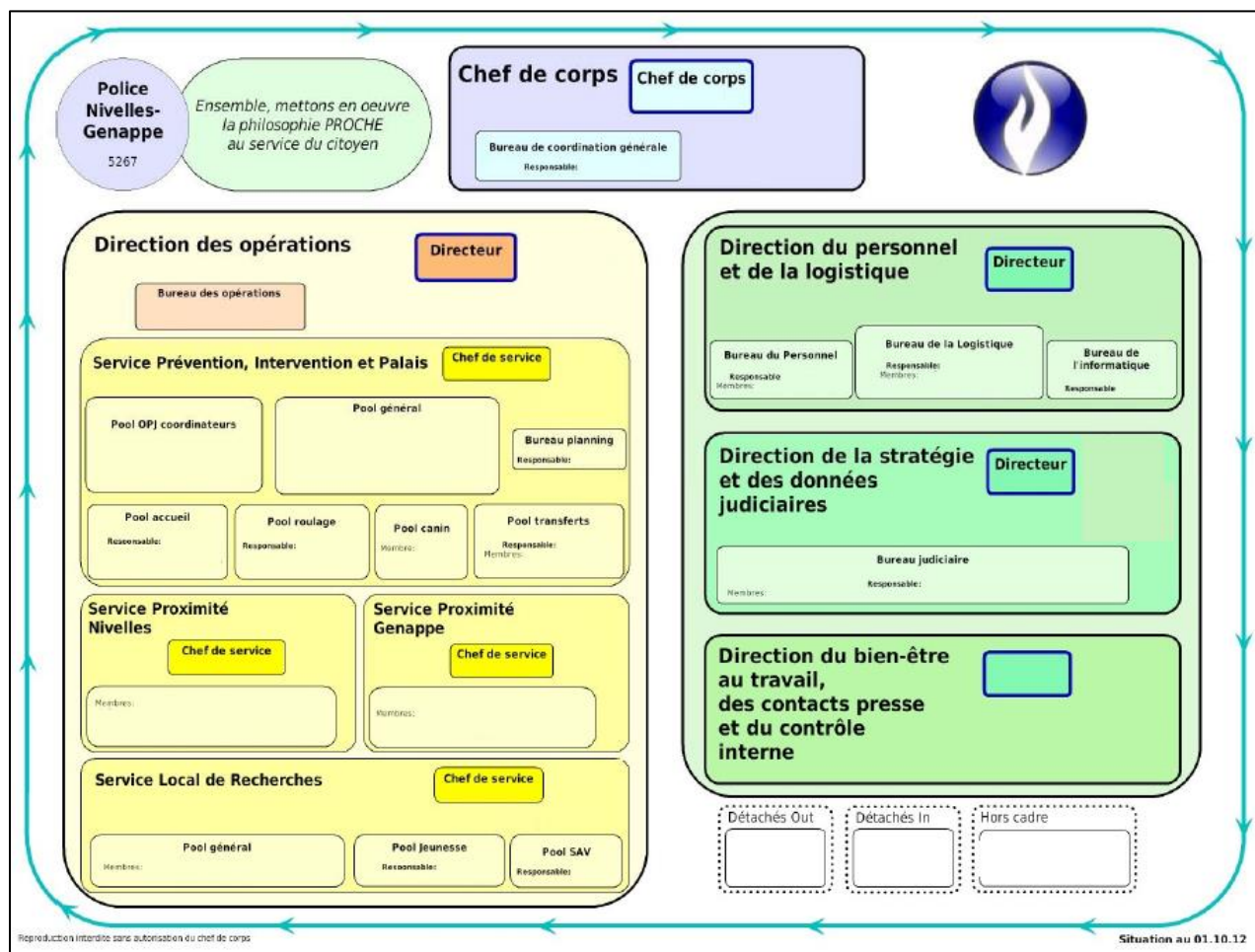
SERON Vincent, 2004, « Aperçu comparatif de la structure organisationnelle de la police au regard des exemples allemand, français, belge et nord-américain », *Fédéralisme Régionalisme*, n° spécial Régions et Sécurité, vol. 4 : 2003-2004, pp. 49-81.

SCHOENAERS Frédéric, 2002, « Comment gérer la police dans une période de changement ? », *Revue française de gestion*, vol. 139, n° 3, pp. 27-47.

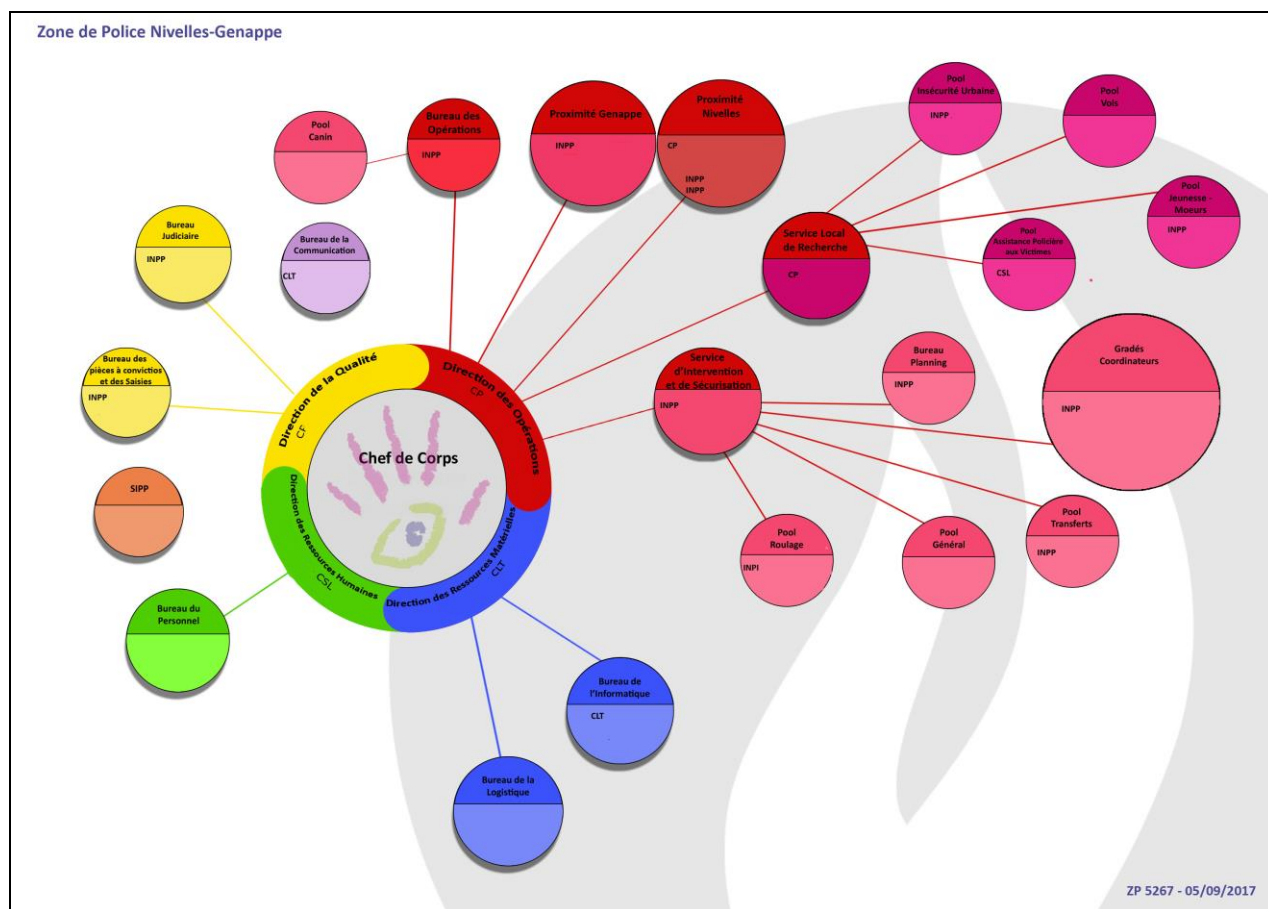
10. Annexes

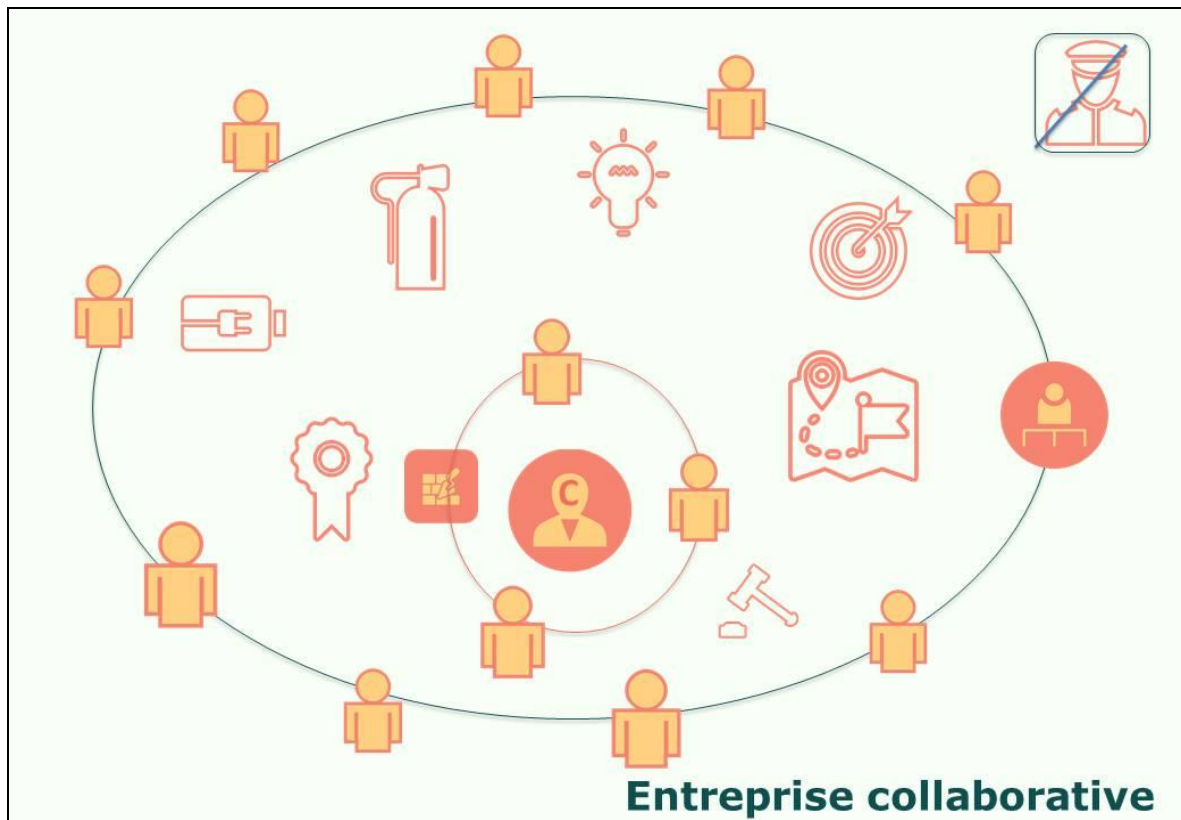
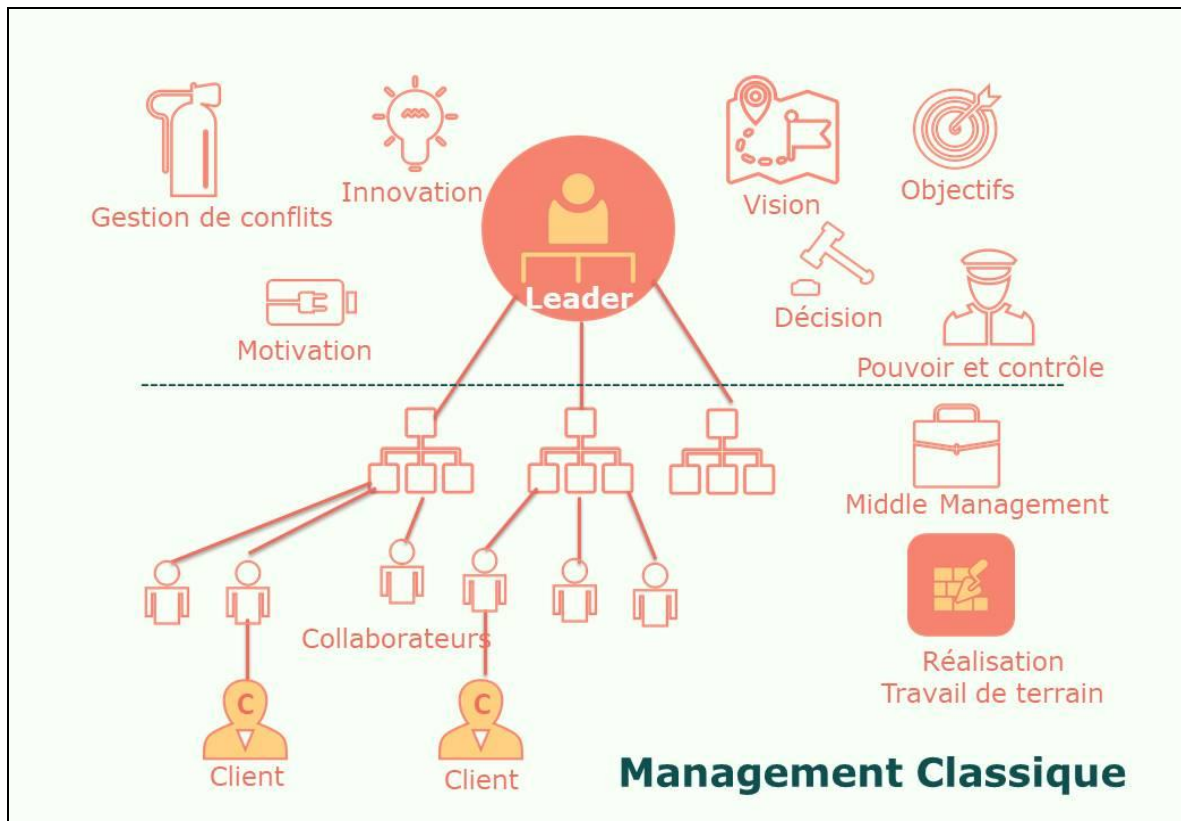
10.1. Organigrammes de la ZP Nivelles-Genappe

Au 01/10/2012 :




Au 05/09/2017 :





10.3. Ligne du temps: démarche de management participatif

Ligne du temps de la transition du mode de gestion de la zone de police Nivelles-Genappe					
	2001-2006	2007-2009	2010-2015	2016-2017	2017-2019
Au niveau de la zone de police	Réforme des polices, mise en place et formalisation de la zone de police.	Consultation et début de l'implication du personnel lors de séminaires sur la vision et le PZS	Evolution libre de la zone de police vers davantage d'implication du personnel, nouvel organigramme en nébuleuse.	Transition vers le modèle EL.	Appui d'une société de consultance, Cap Network.
					
Au niveau du chef de zone	Juxtaposition de deux structures policières aux cultures différentes	Consolidation des procédures et du fonctionnement de la zone de police dans le respect des attentes de chacun(e)	Dès septembre 2015 : recherche de solutions pour maximiser l'implication du personnel.	Mars 2016, révélation du concept EL Novembre 2016, présentation au collège de direction et visite d'un SPF en mode EL	Janvier 2017, annonce à tout le personnel de la transition vers le modèle EL.



*Ouverture des services pour une
organisation novatrice et solidaire*



Charte de bonne conduite

Un groupe de travail réunit des acteurs issus d'horizons divers qui échangent et confrontent leurs points de vue. Cette charte est destinée à faciliter ces échanges et à favoriser un climat de travail positif dans lequel le respect de l'individu constitue une valeur fondamentale.

En adhérant à cette charte, les membres de l'équipe s'engagent à respecter les règles de bonne conduite qu'ils ont unanimement édictées et acceptées.

Dès lors, l'adhésion à la charte implique que chaque participant :

- ✓ s'affirme de manière assertive et respectueuse des autres, ce qui exclut la critique non-constructive et individualisée,
- ✓ écoute activement les avis exprimés par les autres intervenants,
- ✓ sauf raison valable, assiste à l'entièreté des réunions auxquelles il a confirmé sa participation et s'y présente aux heures prévues,
- ✓ tient compte en permanence du mandat pour lequel il a été élu et recherche l'intérêt collectif,
- ✓ participe aux échanges,
- ✓ promulgue les valeurs du groupe en agissant comme porte-parole et recherche les besoins des membres du personnel de l'organisation,
- ✓ adhère au principe de prise de décision par consentement mutuel,
- ✓ a la possibilité de quitter le groupe pour autant qu'il communique les raisons de son départ.

Afin de préserver l'anonymat des personnes interviewées, nous avons systématiquement choisi de réduire au strict nécessaire les précisions permettant d'identifier les personnes dont nous avons rapporté des extraits d'entretien. Voici la liste des personnes interviewées dans le cadre de nos recherches :

- Un commissaire divisionnaire de police, responsable du département Management de l'Académie Nationale de Police (ANPA).
- Un commissaire divisionnaire de police, chef d'une zone de police du même arrondissement judiciaire.
- Le commissaire divisionnaire de police, chef de la zone de la ZP Nivelles-Genappe.
- Une commissaire de police, directrice de la qualité de la zone de la ZP Nivelles-Genappe.
- Un commissaire de police, directeur opérationnel.
- Une calog niveau A, directrice de la logistique.
- Une calog niveau A, directrice des ressources humaines.
- Une calog niveau C, secrétaire.
- Un inspecteur principal du Service Local de Recherche (SLR).
- Un inspecteur principal du service Proximité.
- Deux inspecteurs du Service Intervention et Sécurisation (SIS).
- Trois inspecteurs du service Proximité.