

LE CAS DES POLICES BELGES

PAR FRÉDÉRIC SCHOENAERS



Comment **gérer** la **police** dans une période de changement ?

L'activité policière est marquée par un paradoxe entre une forte autonomie professionnelle concentrée dans les mains des opérateurs et le poids des règles légales supposées régir la réalisation du travail. Ce paradoxe est à la base d'une faible capacité de contrôle des activités des opérateurs par leurs responsables hiérarchiques. En se basant sur les résultats d'une recherche qui a permis d'analyser 17 services de police et de gendarmerie locales en Belgique, cet article met en relation ces divers facteurs afin d'en déterminer les conséquences sur l'instauration des modèles de gestion du personnel par les responsables de service. Depuis janvier 2002, les services de police communale et les brigades territoriales de gendarmerie belges ont fusionné. Quels sont dès lors les nouveaux enjeux pour la gestion des polices locales dans ce contexte de changement ? Les trois modèles mis à jour avant la fusion sont-ils toujours d'actualité ou, au contraire, la nouvelle organisation du travail a-t-elle eu une influence sur les styles de management à l'œuvre ?

La Belgique policière a connu ces dernières années un tournant radical. Dans la foulée de ce que l'on a appelé les « affaires » (et principalement l'affaire de l'évasion de Marc Dutroux), le monde politique a sensiblement accéléré le processus de réforme des institutions judiciaires, en général, et des services de police en particulier (et ce, au travers d'un accord appelé « Octopus »). Le passage, en janvier 2002, d'un système de police locale « dual » (où polices communales et brigades territoriales de gendarmerie œuvraient en même temps sur des territoires communs avec des compétences similaires) à un système unifié (appelé « zones de police locales » dans lesquelles on retrouve les anciens services, mais fusionnés) a été l'aboutissement d'un processus initié au début des années quatre-vingt-dix. Dès lors que la réforme a commencé à prendre effet sur le terrain, il est rapidement apparu que la question de la gestion des services de police nouvellement mis en place allait devenir centrale : nouveaux commandements, nouvelles relations hiérarchiques (avec les bourgmestres principalement), nouvelles compétences et nouveaux mécanismes de comptendu des activités des zones de police sont autant de dimensions qui confèrent à la notion de « management des services » (et du personnel qui les composent) une

pertinence accrue. Nous avons eu l'occasion (Schoenaers, 1999) de mettre à jour une première analyse exploratoire des modèles de gestion des services de police (trois modèles dominants émergeaient) locaux dans le contexte de dualité qui a précédé la récente fusion. L'objectif de cet article est de mettre en perspective et d'affiner cette première approche à l'aune des changements observés dernièrement. Nous verrons qu'une nouvelle réalité managériale a fait son apparition, conséquence des spécificités de la réforme.

Pour l'heure, très peu de chercheurs se sont intéressés à la question des caractéristiques des modèles de gestion des services de police. Cet article¹ a pour objectif de tenter d'offrir une analyse (basée sur les postulats de la sociologie des organisations) exploratoire de cette dimension de la vie des institutions policières. Ceci nous paraît d'autant plus important que ces organisations traversent, à tout le moins en Belgique², une période de réforme (et donc d'incertitude) importante.

Dans un premier temps, nous verrons en quoi le travail policier offre à ceux qui le mènent à bien au quotidien une autonomie professionnelle accrue (Gatto et Thoëmig, 1993; Monjardet, 1994, 1996; Mouhanna, 2001). Cette autonomie vient de certaines spécificités du travail qui entrent en concurrence avec le caractère en apparence très régulé et formel de la profession (Bittner,

1967, 1972; Manning, 1977, 1979). Elle a pour conséquence le fait que le travail effectué par les opérateurs est très peu contrôlable et formalisable. Mais, dans un second temps, nous montrerons que la problématique du contrôle des activités des policiers et gendarmes est centrale. Le « contrôle » (qui peut être vu comme une des dimensions du modèle de gestion adopté) est le fait des responsables de service ou des équipes dirigeantes, garants de la bonne réalisation des missions, mais également dépositaires de l'allocation et de l'agencement des ressources dont leurs services disposent. Nous verrons que les responsables de services policiers ont une large marge de manœuvre à l'égard des règles organisationnelles. Leur pouvoir discrétionnaire en matière d'organisation du travail devient alors le « contrepoids » à l'autonomie professionnelle des opérateurs. Au travers des données empiriques récoltées lors de notre travail de terrain, nous pourrions formaliser la question des modèles de gestion à l'œuvre au sein des services de police. Ces derniers peuvent prendre trois formes distinctes: le modèle « bureaucratique », le modèle « opportuniste » et le modèle « professionnel ». Nous verrons ensuite quels sont les enjeux en termes managériaux de la fusion des services de police locaux, et nous tenterons de voir si les modèles datant d'avant la fusion ont encore leur pertinence.

1. Cet article reprend certaines données récoltées lors d'une recherche effectuée grâce à un financement du ministère de l'Intérieur belge et qui portait sur une évaluation de la prise en charge de certaines tâches de police de base par les services de police et de gendarmerie locales. Les travaux ont été réalisés par une équipe de recherche du LENTIC (Université de Liège) dont l'auteur de ces lignes était l'un des membres aux côtés d'Anne-Marie Dieu et François Pichault. Les propos tenus dans le présent article n'engagent que F. Schoenaers.

2. Il est à noter que, depuis plusieurs années, les Pays-Bas ont procédé à cette fusion et que le débat relatif à un éventuel rapprochement entre la police nationale et la gendarmerie se pose en France de manière récurrente.

I. – QUELQUES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Une partie des résultats présentés ici (les trois modèles de gestion) est issue de travaux de recherches qui ont eu lieu juste avant la fusion des services de police locaux. C'est pourquoi il nous paraît intéressant de présenter succinctement l'organisation générale du système policier avant janvier 2002, et de faire part au lecteur des principaux aspects du changement instauré. Nous opposerons, dans le cadre de cet article, la « police de base » à la « police spécialisée » (Van Oustrive *et al.*, 1991 ; De Valkeneer, 1991 ; Erbes *et al.*, 1992). Cette dernière regroupe différents services chargés d'envisager sur une base nationale des problématiques spécifiques (criminalité organisée, trafic de drogue, criminalité liée à l'informatique, etc.). Nos travaux ont pour objet les services de police de base. La Belgique avait, avant 2002, un dispositif policier de base dual. D'une part, chaque commune (ou municipalité, environ 580) disposait d'un service de police propre placé sous la responsabilité administrative du bourgmestre (le maire, en France). Les agents de police et officiers possédaient une compétence policière « classique » mais circonscrite aux frontières de la commune à laquelle ils appartenaient. D'autre part, la gendarmerie peut être vue comme une institution nationale, répartie en 200 brigades sur tout le territoire. Les compétences des gendarmes sont semblables à celles des policiers communaux, mais les compétences de chaque membre étaient valables partout en Belgique.

En 1992, une circulaire du ministre fédéral de l'Intérieur proposait la mise en place d'un système de zones interpolice (ZIP). Celles-ci se caractérisent par le regroupement géographique de plusieurs services jusque-là indépendant en vue d'améliorer leur collaboration concernant la réalisation de diverses tâches de police de base (gardes de nuit, accueil, missions de prévention, etc.). À côté de ce premier axe de réforme du fonctionnement des institutions policières (accroissement de la collaboration entre services au niveau local), le monde politique a également souhaité introduire de nouvelles pratiques professionnelles. S'inspirant du modèle anglo-saxon du *community policing* (Trojanowicz et Bucqueroux, 1992 ; Ronsenbaum, 1994), il a été demandé aux membres des ZIP de mettre en place une série de plans d'actions visant à mettre en évidence des politiques de sécurité locale (basées sur des actions de prévention, la mise en place de techniques de police de proximité, notamment, l'écoute des citoyens et d'acteurs ressources, la gestion pro-active de certains problèmes, etc.).

Ce processus a ensuite conduit, entre avril 2001 et janvier 2002 à une fusion complète des différents services d'une même ZIP avec, pour corollaire, la disparition de la gendarmerie. C'est ainsi que 220 zones de polices (monocommunes ou pluricommunales) ont été mises en place. Chaque zone est placée sous la direction administrative du bourgmestre qui la préside et qui est (en collaboration avec ses collègues bourgmestres dans le cas des zones pluricommunales) chargé de veiller à la définition des politiques de sécurité locale ³.

3. Cette définition des politiques de sécurité locale associe, en plus des bourgmestres et des commissaires chefs de zone, le procureur du roi et des représentants de la police fédérale.

En outre, une structure de coordination de l'activité des polices locales et polices fédérales est organisée au niveau de chaque arrondissement judiciaire.

II. – MÉTHODOLOGIE

Les données ont tout d'abord été récoltées entre février 1998 et juin 1998 au sein de 17 services de police locaux (9 commissariats de police communale et 8 brigades territoriales de gendarmerie). Les périodes de présence au sein de chaque unité de police ont varié d'une semaine et demie à deux semaines et demie. L'échantillon des services visités a été défini en fonction de critères tels que la taille de l'effectif (entre 4 et 200 membres), l'implantation géographique (urbaine ou rurale) et le caractère linguistique (service situé en Flandre ou en Wallonie).

Nous avons opté pour une méthode qualitative de récolte des données. Trois outils ont été de la sorte utilisés. Tout d'abord, un travail de lecture et d'analyse de documents a été réalisé. Ensuite, une série d'entretiens semi-directifs ont été effectués. Enfin, des périodes d'observation des situations de travail ont également eu lieu (présence dans les véhicules d'intervention, au *dispatching*, à l'accueil, ...). Ces observations ont été réalisées durant des périodes de temps variables: de deux heures pour les plus courtes (contrôle de vitesse ou encore d'al-

coolémie) à huit heures pour d'autres (période de garde de nuit, etc.).

À côté des éléments recueillis lors de la première phase de nos travaux de recherches (1998), une vague d'entretiens exploratoires concernant les premiers effets de la réforme a été effectuée dans le courant du mois de février 2002. Nous avons de la sorte pu rencontrer quinze anciens policiers communaux et anciens gendarmes (de tous grades: responsables de service, officiers de police judiciaire et policiers de base; en Flandre et en Wallonie) au cours d'interviews semi-directives d'une durée d'une heure trente à deux heures. Les résultats de ce travail de récolte de données serviront de base au diagnostic exploratoire que nous proposons dans la partie consacrée aux nouveaux enjeux de la gestion des services de police « fusionnés ».

III. – LE JEU AUTOUR DES RÈGLES : QUELLES CONSÉQUENCES POUR LES OPÉRATEURS ET LES RESPONSABLES DE SERVICE ?

1. Les contraintes légales du métier de policier

Comme le notent Gatto et Thoenig en ce qui concerne le rapport qui lie la police et

Tableau 1
ÉCHANTILLON

	Nombre de services visités	Nombre d'entretiens et périodes d'observation
Services de police communale	9	+/- 120
Brigades de gendarmerie	8	+/- 80

la réglementation, on pourrait penser que : « le travail de chacun d'eux (les policiers et gendarmes) consisterait à exercer les tâches opérationnellement prévues par des procédures et par des directives dans le cadre de la division du travail définie par le sommet. De telles prescriptions seraient appliquées de manière instrumentale et les comportements seraient jugés par la hiérarchie en fonction du degré de conformité manifesté à leur égard. D'autre part, plus le fonctionnaire se situerait bas dans la hiérarchie de l'autorité, moins il pourrait disposer d'un espace décisionnel qui lui soit propre pour traduire les missions générales en gestes opérationnels » (1993, p. 20). C'est effectivement le droit et les législations qui donnent à la police son objet et lui prescrivent la façon de le traiter. Le Code pénal définit les infractions que la justice doit sanctionner, tandis que le Code de procédure pénale prescrit les moyens dont la police dispose afin de les traiter (Monjardet, 1996). L'ensemble du dispositif juridique est construit en termes d'obligation de moyens : il énumère limitativement les droits, compétences et procédures dont la police dispose et qu'elle doit respecter, à défaut de quoi, l'action policière est invalidée, voire même sanctionnée. En ce sens, le droit peut être vu comme le « métier de base » des policiers et gendarmes. Il est important de noter que faire appliquer les lois aux citoyens prête à penser que les opérateurs soit eux-mêmes soumis au strict respect du droit et surtout des procédures. On peut par conséquent imaginer que les policiers évoluent au sein d'un univers où leurs comportements sont fortement structurés par les règles générales qu'ils doivent faire respecter par les citoyens.

2. Un travail policier qui laisse une large autonomie professionnelle aux opérateurs

Cet *a priori* relatif aux capacités structurantes des règles légales a été remis en cause par Monjardet (1996) et Thoenig (1994). C'est ainsi que, tout en ne niant pas le poids des règles de droit, ces sociologues l'ont resitué à un autre niveau, en mettant en avant la possibilité pour les policiers de se l'approprier de manière moins « contrainte » et de le réinterpréter en fonction de leurs propres aspirations.

le travail policier est
paradoxalement marqué
par l'autonomie considérable
laissée aux opérateurs

Ces auteurs ont, en effet, observé que contrairement à ce que le fondement du travail policier (le respect du droit) pouvait laisser supposer, celui-ci était avant tout marqué par une considérable autonomie concentrée dans les mains des opérateurs voire même de l'encadrement moyen. Monjardet (1996) remarque que le travail policier présente une sorte de trait universel qui permet d'illustrer la manière concrète selon laquelle le travail est effectué au quotidien par les gardiens de la paix. Ce trait est relatif à l'autonomie opérationnelle de l'exécutant. Une majeure partie du travail policier est faite du traitement en urgence, de faits dont la spécificité est l'imprévisibilité et la singularité. L'activité policière peut en définitive être vue comme « le résultat de la mise en œuvre par les agents d'un processus de sélection informel et constant » (Monjardet, 1985, p. 394). Ce processus de sélection qui semble caractériser la manière de faire des opérateurs des services de

police naît donc principalement du fait que les tâches à effectuer lors des événements qui s'imposent aux services de police sont par nature imprévisibles (il est impossible de déterminer le moment auquel un incendie se déclarera) et singuliers (chaque tâche est très spécifique et revêt des caractéristiques propres qui rendent leur réalisation faiblement « standardisable »).

Ces éléments (urgence, imprévisibilité et singularité) participent à l'émergence d'un comportement de sélection du travail effectué dans le chef des opérateurs. Cette sélection peut être de deux natures distinctes : la première renvoie à la sélection de tâches effectuées et la seconde renvoie au niveau du mode opératoire de ces dernières. Tout d'abord, la sélection s'effectue par rapport aux tâches qui seront effectivement réalisées par les policiers et gendarmes. Ce premier aspect relève de la quantité de travail que chaque fonctionnaire (quelle que soit sa place dans la hiérarchie organisationnelle) va décider de produire. En réalité, souligne Monjardet : « L'ensemble potentiel des tâches correspondant à l'addition des demandes adressées à la police par le public, des événements qui sollicitent son intervention et des missions formellement prescrites par la hiérarchie de l'institution (...), cet ensemble est très largement supérieur à la capacité de travail des unités. Il faut donc choisir en permanence ce qui requiert prioritairement attention ou intervention » (1985, p. 392-393).

Si, comme nous venons de le voir, le travail policier laisse la place à une sélection sur la « masse », il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de tâches est des servitudes (patrouilles aux abords des ambassades, constats de délits ou accidents graves, planton à l'accueil, etc.). Cependant, une fois

que pareille tâche est assignée à tel ou tel opérateur, la manière de la réaliser est pour une large part laissée à sa propre appréciation. À titre d'exemple, la manière d'intervenir sur un conflit de voisinage offre un large champ des possibles en matière de mode opératoire. Rien n'indique, par exemple (hormis les cas extrêmes), si un P.-V. doit être rédigé par les personnes qui constatent les faits (certains policiers rédigent systématiquement un P.-V., d'autres préfèrent tenter de concilier les opposants pour éviter par la suite ce travail de rédaction). De plus, la récolte des informations auprès d'autres acteurs du conflit ou de témoins est également soumise à la discrétion des intervenants.

Cette approche du travail policier, qui met en avant la possibilité pour ses tenants d'opérer à divers degrés un travail de sélection, permet de comprendre en quoi le caractère de la règle légale externe est moins prégnant que ce que l'on pourrait penser *a priori*. Le cadre légal peut finalement être vu comme un corpus rassemblant une série d'éléments au sein duquel les policiers sélectionnent (selon leurs intérêts personnels, leur vision du métier ou encore une politique générale du service auquel ils appartiennent) divers aspects qui au total font le travail policier concret et qui, surtout, mettent en lumière leur autonomie professionnelle. Certaines dimensions du travail (recherche-enquête, dossiers relatifs aux stupéfiants, etc.) sont considérées comme faisant appel aux compétences policières les plus prestigieuses. Elles sont très populaires auprès des opérateurs qui y voient une opportunité de sortir de la routine des interventions quotidiennes (à qui restent toutefois effectuer également) peu appréciées et qui font souvent l'objet de

stratégies d'évitement (ou subissent un traitement très peu consistant) de la part des opérateurs. La conséquence de ceci est que l'activité des opérateurs est très peu contrôlable, puisque les responsables des services ne les accompagnent pas sur le terrain (là où l'autonomie professionnelle est finalement la plus forte).

3. Quel contrôle sur les activités des opérateurs ?

La quantité importante de règles (et le flou qui peut les entourer) qui régit l'activité policière et la nature du travail policier confèrent une large marge d'autonomie aux policiers et gendarmes. Cette donnée a pour résultat la difficulté pour les responsables de service de contrôler le travail effectué par leurs subordonnés. En d'autres termes, ceci signifie qu'au niveau du contrôle de la « production » de son service (qualitative et quantitative), chaque responsable se retrouve dans la quasi-impossibilité de disposer d'informations vérifiables. « Lorsque une équipe sort pour effectuer un contrôle routier (ceinture de sécurité, assurance, alcoolémie), je suis incapable de dire si les gars vont bien travailler. Lorsqu'ils reviennent avec dix infractions relevées en quatre heures de contrôle, il m'est impossible de savoir s'ils ont fermé les yeux sur certaines infractions, s'ils ont effectivement consacré les quatre heures au contrôle... » (un commissaire de police).

le contrôle interne
sur les activités effectivement
réalisées est affaibli par
l'autonomie professionnelle

De la sorte, le contrôle interne sur les activités effectivement réalisées paraît « para-

lysé » par l'autonomie professionnelle... Est-ce à dire que ce contrôle est inexistant ? Nous allons comprendre que ce n'est pas le cas. La tentation panoptique (Pichault, 1993) des chefs de service et le souhait de contrôler le travail existent effectivement. Le contexte institutionnel belge dans lequel les organisations policières fonctionnent livre un élément d'explication à ce souhait de contrôle. Loubet del Bayle (1992) explique qu'en réalité, la police n'est autre chose qu'un instrument d'État chargé de faire appliquer les dispositions qu'il édicte et promulgue. Cette affirmation fait apparaître le lien de dépendance entre police(s) et État et, partant, l'existence d'une forme de contrôle externe pesant sur les services de police et de gendarmerie. En Belgique, ce contrôle était, avant la fusion, diversement effectué selon que l'on se situait dans un commissariat de police communale ou une brigade territoriale de gendarmerie. En ce qui concerne les polices communales, le contrôle externe était effectué par le bourgmestre, chef de la police et pourvoyeur de fonds de cette dernière. Le contrôle externe pouvait être plus ou moins formalisé, mais de manière générale, chaque année, le responsable de la police communale devait rendre compte de l'activité de son service (passée et future) afin d'établir le budget et les demandes de moyens supplémentaires. De la qualité du travail effectué par le service et des résultats obtenus, dépendait généralement l'obtention des doléances adressées aux autorités communales.

Pour les brigades territoriales de gendarmerie, la donne est sensiblement différente. Il s'agit ici d'un système en cascade dans lequel chaque échelon de la hiérarchie (état-major, groupements provinciaux et districts régionaux) effectue un contrôle sur le

niveau hiérarchique inférieur jusqu'aux brigades territoriales, afin de vérifier si les directives qui ont été édictées ont été réellement appliquées. Chaque brigade se devait de réaliser annuellement un rapport d'activité dans lequel étaient mentionnées les activités effectuées lors de l'exercice passé et qui reprenait aussi des objectifs pour l'année à venir. C'est, par conséquent, au commandant de brigade territoriale que revient la charge de veiller à ce que sa brigade fonctionne de manière à atteindre les objectifs fixés par la hiérarchie et le pouvoir de tutelle (ministère de l'Intérieur). Le commandant de brigade, dans ce cadre, est donc le seul à être institutionnellement exposé à la sanction par rapport au fonctionnement général de sa brigade.

Ceci permet de comprendre qu'en définitive, et même si la nature du contrôle externe exercé sur les services de police (relation avec le seul bourgmestre) et la gendarmerie (résultat d'une « cascade hiérarchique ») était formellement différent, le type de « pression » auquel sont soumis les responsables d'unités aboutit à une nécessité de contrôle interne du travail des opérateurs, et ce, en dépit de l'autonomie professionnelle dont ils disposent. Contrôle externe et interne apparaissent comme intimement liés. Entre les deux se trouve le responsable de service qui subit le contrôle externe et souhaite effectuer un contrôle interne afin de s'assurer que les objectifs fixés par la tutelle et par lui-même soit rencontrés. Le développement qui vient d'être présenté a permis d'opposer les rationalités des deux catégories d'acteurs : d'une part, les opérateurs, autonomes et dont les aspirations propres les poussent régulièrement à opter pour des tâches vues comme prestigieuses (recherche-enquête) ou en tout cas

comme peu routinières et, d'autre part, les chefs de service qui doivent veiller à la bonne gestion de leur service. Il nous est donc maintenant possible de poser la question de l'analyse des modèles de gestion qui résultent de ces interactions.

4. La discrétionnarité des chefs de services à l'égard des règles organisationnelles

Les règles organisationnelles (contrairement aux règles légales qui renvoient au cadre institutionnel qui prescrit « l'objet social » des organisations) permettent, de par leur agencement particulier au sein d'une organisation donnée, la mise en place des politiques de gestion du personnel (fixation des horaires, des salaires, mode de communication, recrutement du personnel, promotion, formation, socialisation du personnel) mais également d'opérer des choix en matière de processus décisionnel (centralisation, participation, etc.). Thoening remarque ainsi que les règles au sein des organisations « énoncent des principes et des procédures précisant comment l'autorité hiérarchique est allouée, le travail divisé, les tâches accomplies, l'information gérée » (1998, p. 36). De cet agencement précis des règles organisationnelles opéré au sein de chaque organisation découle le modèle de gestion qui y prévaut. Du modèle de gestion d'une organisation, et de sa confrontation avec les personnels auxquels il s'applique, découle aussi le type de contrôle qui est effectué sur les activités (voire les performances) des opérateurs. Le modèle de gestion mis en place doit souvent tenir compte de divers éléments de contexte (intra et inter-organisationnel) qui peuvent en influencer le contenu concret. Par exemple, en fonction du cadre institutionnel

(secteur public ou privé, etc.) dans lequel les organisations se situent et en fonction de diverses contraintes (plus ou moins fortes) qui s'appliquent au domaine d'activité, le modèle de gestion est susceptible de varier. Lorsque l'on analyse les institutions policières, on se rend compte qu'elles relèvent de manière générale du modèle bureaucratique classique tel que Crozier (1964) le proposait. Tout d'abord, un commissariat de police communale ou encore une brigade de gendarmerie est, avant toute chose, un service public. Les services publics sont caractérisés par le modèle du fonctionnariat. L'organisation de la profession de policier ou gendarme répond à une série de statuts légaux dont les spécificités essentielles sont : la nomination dans la fonction (qui remplace le contrat du secteur privé), la rémunération selon un système barémique prédéterminé et fixe, ou encore un système de carrière plane. Les horaires de travail à effectuer sont réglementés selon des normes précises et le recrutement du personnel suit des procédures bien précises (réussite d'examens). Ces organisations présentent, ainsi, la plupart des caractéristiques de la configuration organisationnelle qualifiée par Mintzberg (1982, 1986) de bureaucratie mécaniste. Ce contexte fortement régulé des organisations policières pourrait être vu comme un élément structurant fortement le modèle de gestion qui pourrait y être instauré. On observerait alors, de manière plus large, des politiques de gestion du personnel que Nizet et Pichault (1995) nomment « objectivantes », basées sur des critères de constitution appli-

qués de manière uniforme à tous les membres du personnel. Une continuité logique lierait par conséquent de manière quasi mécanique une structure organisationnelle « mécaniste » à un modèle de gestion du personnel « bureaucratique » (ou objectivant) au sein d'organisations qui seraient conçues comme lieux d'application d'une rationalité univoque (Vrancken, 1994), celle de la bureaucratie et du fonctionnariat.

Partant de ce constat théorique, on pourrait considérer que la fonction de gestion d'un service de police est un élément relativement marginal qui consisterait à appliquer strictement les réglementations relatives au statut des fonctionnaires de police ou de gendarmerie⁴ au sein du service, tout en « subissant » l'autonomie professionnelle qui est concentrée dans les mains de ces derniers. Le problème est que ce raisonnement fait fi des zones d'incertitudes (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993 ; Kuty 1998) que la réglementation offre aux chefs de service. Les incertitudes frappant l'application des règles organisationnelles au sein des commissariats et brigades sont un élément central, puisque nous avons pu remarquer qu'il confère aux responsables de service un pouvoir discrétionnaire important à l'égard de plusieurs paramètres de gestion de leurs personnels. Ce pouvoir discrétionnaire résulte de la distance avec le pouvoir relativement grande entre les commissaires et commandants de brigades et leur organe de tutelle. D'une part, les bourgmestres, « chefs » de leur police communale, sont des politiciens pour qui la police

4. La gendarmerie belge a été démilitarisée au début des années 1990, ce qui explique que ses membres disposent maintenant du statut de fonctionnaires.

ne s'avère être qu'une composante parmi beaucoup d'autres de leurs préoccupations. Dans les cas rencontrés, et à l'exception de deux ou trois services de petite taille, on s'est rendu compte que les commissaires en chef des services de police jouissaient d'une marge de manœuvre considérable quant à la gestion de leur service. D'autre part, en ce qui concerne les commandants de brigade, le rapport au pouvoir est dissout au sein d'une structure hiérarchique pyramidale forte. On peut ainsi remarquer que le rôle hiérarchique principal effectué par le district (niveau supérieur aux brigades territoriales) se résume bien souvent à une vérification de la bonne utilisation des ressources (humaines et matérielles). On ne peut cependant nier le caractère prégnant de certaines règles organisationnelles « objectivantes » au sein des brigades (salaire de base fixe hors heures supplémentaires, temps de repos obligatoire après une garde de nuit, etc.), mais de nombreuses zones d'autonomie sont ménagées, comme l'allocation des heures de travail les plus rémunératrices ou encore l'attribution des périodes de formation.

les incertitudes liées
à l'application des règles
offrent aux responsables
un contre-poids
à l'autonomie
professionnelle
de leurs subordonnés

Ces incertitudes liées à l'application des règles organisationnelles fournissent un espace normatif important aux responsables de service qui trouvent là un contre-poids à l'autonomie professionnelle de leurs subordonnés. Les modalités d'application de la

règle organisationnelle sont le fait des responsables d'unités qui, au regard de leur position hiérarchique (Aubert, 1994), peuvent ainsi orienter la nature du modèle de gestion qui prévaudra au sein de leur service. Voyons à présent les déclinaisons que cet état de fait emprunte de manière concrète en termes de modèle de gestion.

IV. – UNE PLURALITÉ DE MODÈLES DE GESTION

Le système policier tel que nous venons de le décrire offre un visage qui se démarque largement du simple modèle de la bureaucratie auquel une vision monolithique tendrait à le réduire. Nous avons vu que tant les règles légales que les règles organisationnelles offraient des marges de manœuvre importantes aux acteurs qui en font usage. Dans ce contexte de divergence des intérêts propres à chaque acteur, nous avons tenté de catégoriser quelque peu les modèles de management qui pouvaient être identifiés sur le terrain. Nous avons pu mettre en évidence trois modèles dominants, ce qui, dans un premier temps, nous a permis déjà de constater que le modèle bureaucratique lié au fonctionnariat n'est pas le seul présent.

Au contraire, certains acteurs se sont appropriés les règles organisationnelles afin de mettre en place un modèle de management sensiblement différent de ce que la bureaucratie prescrit. Pour chaque modèle, nous allons tenter de caractériser la nature du processus décisionnel qui prévaut, nous mettrons également en évidence quelques dimensions de la politique de gestion du personnel et nous caractériserons le type de contrôle des activités auquel ces modèles aboutissent (et qui résulte principalement

de la confrontation entre la rationalité du chef de service et celle de ses subordonnés). Nous allons présenter dans un premier temps une analyse qui fait référence à nos travaux de 1998, autrement dit avant la fusion de la police et de la gendarmerie.

1. Le modèle de gestion « bureaucratique-taylorien »

Le premier cas de figure rencontré est celui qui abonde dans le sens du lien mécanique entre la nature des services de police (service public) et le type de modèle de gestion.

dans le modèle bureaucratique,
c'est davantage l'équité entre
les opérateurs qui fait l'objet
d'une attention particulière

La marge de manœuvre laissée par la règle organisationnelle est ici faiblement exploitée, puisque c'est davantage l'équité entre les opérateurs qui fait l'objet d'une attention particulière. La gestion du personnel correspond par conséquent logiquement au modèle objectivant (Nizet et Pichault, 1994).

– Le processus décisionnel

Le processus décisionnel est centralisé, ce qui est strictement en concordance avec les spécificités des organisations fortement hiérarchisées. La prise de décision est donc concentrée au niveau du responsable de service qui impose selon une démarche *top-down* ses choix.

– La rémunération

Le paramètre de la rémunération (qui renvoie, théoriquement, à un ensemble de barèmes liés au grade et à l'ancienneté) respecte à la lettre les prescriptions qui la

régissent. La répartition des horaires suit généralement un système de tournante où chaque policier ou gendarme effectuera un nombre identique d'heures de jour, de nuit et de week-end (ces dernières occasionnant pour ceux qui les effectuent une majoration de salaire), assurant de la sorte la plus parfaite équité dans le salaire que chaque membre du service percevra à la fin du mois.

– L'évaluation du personnel et les promotions

La politique d'évaluation est principalement axée sur une échelle de notation reprenant divers critères préétablis. Chaque année, les divers membres de ces services ont un entretien dans lequel les différents critères sont passés en revue et une notation est fixée.

Enfin, les promotions possibles sont généralement attribuées à l'ancienneté. Les membres les plus anciens des services sont prioritaires pour suivre, par exemple, des cours afin de devenir inspecteur de police judiciaire. Si une personne se désiste, le suivant dans l'ordre d'entrée dans le service aura la possibilité de prendre la place laissée libre.

– Le contrôle des activités

La stratégie du chef de service est ici basée sur la mise en place d'un système le plus équitable possible. L'observation des faits nous montre que l'instauration de ce modèle est généralement accompagnée d'un type de contrôle qui utilise au maximum les schémas réglementaires liés aux organisations bureaucratiques. C'est ainsi que nous avons pu observer un chef de service ayant mis sur pied une technique de calcul de la rentabilité des agents de quar-

tier qui cadre tout à fait avec ce qui vient d'être dit. Dans un service de police communale de grande taille, cinq ordinateurs ont été confiés à des agents jugés bons « travailleurs ». La mesure du temps de travail (par le biais d'un logiciel sophistiqué) sur divers types de P.-V. à effectuer a permis d'établir des standards de réalisation de ces tâches. Ceux-ci ont ensuite été imposés à l'ensemble des agents de quartier qui doivent maintenant les appliquer. L'évaluation du travail s'effectue donc à présent pour partie en fonction du respect des nouveaux critères. Ce type d'exemple est très représentatif des démarches instaurées au sein des services de police. Dans ce premier cas de figure, on assiste à une utilisation de la règle bureaucratique en vue de s'assurer un contrôle de type « taylorien » sur les activités de l'unité.

Le modèle de gestion se veut ici impartial et suit les prescriptions officielles en spéculant sur une adhésion du personnel aux objectifs du chef de corps. En ce sens, le contrôle est voulu uniforme et est imposé à tous de manière égale. On pourrait dès lors se demander si le contrôle sur l'activité des opérateurs est effectif. Au vu des matériaux de terrain que nous avons pu récolter, il apparaît que le poids de l'autonomie professionnelle des opérateurs reste dominant (éviter des tâches les moins appréciées au profit de la réalisation des tâches les plus prestigieuses). Ce contrôle de type taylorien donne souvent lieu à des comportements de contournement des ordres reçus. On se retrouve dans un système d'action bureaucratique « classique », avec la présence d'un personnel qui cherche à maintenir sa marge de liberté en faisant usage des zones d'incertitude que la structure officielle lui laisse. Le contrôle des activités, dans ce

type de jeu, est peu effectif. Il résulte d'éléments partiels qui sont directement observables par les responsables de service, mais ne couvrent en aucun cas l'ensemble des activités réellement effectuées.

2. Le modèle de gestion « opportuniste »

Le second modèle renvoie à la mise en place d'une gestion dans laquelle les marges de manœuvre laissées par les règles organisationnelles sont exploitées de manière importante et dans la « clandestinité » (c'est-à-dire sans que les pouvoirs de tutelle ne les cautionnent) et laissent une large place à la constitution de coalitions entre équipes dirigeantes et une partie du personnel de base.

– *Le processus décisionnel*

Le processus décisionnel est concentré au niveau du responsable de service. Les décisions prises sont fonction des coalitions qui se dessinent au gré de l'évolution de la vie de l'organisation. L'action des opérateurs est orientée en fonction d'un système de sanction-récompense qui trouve son fondement dans une appropriation « opportuniste », par les responsables de service, des règles organisationnelles. Le modèle arbitraire de politique de GRH (que Nizet et Pichault, en 1994, caractérisent par une absence de critères prédéterminés pour la gestion du personnel) peut ici servir de base à la modélisation de ce second modèle de gestion. Dans les cas rencontrés, le jeu autour des règles organisationnelles concernait la rémunération, la gestion des plans de formation et de promotion.

– *La rémunération*

La rémunération est une variable qui peut offrir une marge de manœuvre au respon-

sable de service. Le barème fixe légal prévoit la rétribution de 38 heures de travail par semaine pour chaque fonctionnaire, mais il est très courant que des heures supplémentaires doivent être effectuées au même titre que des heures de nuit ou de week-end. La prestation de ces heures de travail « atypiques » entraîne la possibilité pour ceux qui les effectuent de voir leur salaire mensuel augmenté. La désignation des personnes qui devront effectuer les heures supplémentaires peut devenir un enjeu considérable dans cette perspective. Ainsi, dans les services qui fonctionnent selon ce second modèle, on a pu observer que la répartition du temps de travail (entre heures de jour et heures atypiques) était en réalité l'objet d'un système de sanctions-récompenses établies par le chef de service : la personne que l'intuition du chef de service désigne comme étant, par exemple, la plus respectueuse des consignes, se verra attribuer un maximum d'heures atypiques, ce qui entraînera, de fait, une augmentation salariale.

– *L'évaluation et les promotions*

L'attribution de promotions relève de la même logique. Comme il n'y a pas de système d'évaluation formalisé, le chef de service désigne la personne qui, selon lui, est la plus apte à suivre les cours d'officier. Enfin, l'attribution des séances de formation jugées les plus intéressantes (comme, par exemple, les formations relatives aux techniques spécifiques d'investigation en matière de trafic de stupéfiants ou de véhicules volés) est également marquée par un certain degré d'arbitraire. Les responsables des services désignent les personnes qui suivront ces formations, non pas en fonction des

attentes et capacités de chacun, mais davantage comme une forme de récompense. On a pu constater que ce type de pratique était favorisé dans un contexte où la distance par rapport au pouvoir de tutelle était la plus importante.

– *Le contrôle des activités*

La mise en place de ce modèle a une double conséquence. Dans un premier temps, elle débouche sur la constitution d'alliances « objectives » regroupant le chef de service et quelques-uns de ses subordonnés. Au sein de cette coalition, le jeu consiste à faire remonter des informations relatives au fonctionnement « parallèle » (policiers qui de leur propre initiative font des planques ou des filatures) qui anime la vie du commissariat. Ce type de pratique s'opère sur le mode de la délation. Le deuxième type d'effet est organisationnel. Il concerne l'apparition de services cloisonnés où l'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. Dans ce modèle, le contrôle sur les activités du personnel est obtenu grâce à une stratégie qui fait en sorte qu'une partie du personnel de base réalise le contrôle et fait ensuite remonter l'information au chef de service. En ce sens, le contrôle est ici bien réel (quoiqu'incomplet). La contrepartie de cette implication de certains agents dans le travail de contrôle est une rétribution sous forme « d'avantages » que le chef de service distribue grâce aux zones d'ombre qui entourent certaines règles.

3. Le modèle de gestion « professionnel »

Le troisième modèle de gestion se met en place dans un cadre où le pouvoir de tutelle est impliqué de manière plus ou moins active (à titre de conseil ou de support, par exemple) et apparaît, dans le contexte précis des organisations policières, beaucoup plus innovant. La politique de GRH engendrée dans ce modèle est « individualisante », et renvoie à la présence de critères de gestion du personnel négociés entre chaque opérateur et son supérieur (Nizet et Pichault, 1994). Elle met l'accent également sur la volonté de donner l'occasion aux opérateurs de se spécialiser dans des domaines précis qu'ils affectionnent.

la politique de GRH mise en place
dans le modèle de gestion
« professionnel » s'efforce
de mieux prendre en compte
les souhaits et les besoins
des individus

– *Le processus de prise décision*

Le processus de prise de décision est, dans ce troisième cas de figure, généralement décentralisé. La stratégie des chefs de service oriente la mise en place d'une politique qui est axée sur la responsabilisation et l'autonomisation des opérateurs. Ceux-ci se voient offrir l'opportunité de faire appel à leurs compétences professionnelles de manière renforcée en réalisant des tâches considérées comme plus prestigieuses. En échange, les activités dites plus rébarbatives et qui sont les moins appréciées sont effectuées de manière réelle selon un mode opératoire satisfaisant.

– *La rémunération*

La rémunération est ici tout à fait standardisée. Elle suit les prescriptions du statut de gendarme ou de policier communal. Ce n'est donc pas à ce niveau qu'il faut rechercher une innovation quelconque. Du point de vue des heures de week-end et de nuit, aucune discrimination n'est opérée à l'égard de tel ou tel fonctionnaire. Cependant, dans le cadre de missions précises, les opérateurs pourront négocier la prestation d'heures supplémentaires afin de mener à bien une mission spécifique au domaine de compétences qu'ils ont développé.

– *L'évaluation, la formation et les promotions*

C'est principalement dans la gestion de l'évaluation, des formations et des promotions que la politique devient la plus individualisante. En fait, il apparaît que les responsables des services concernés par ce modèle ont mis en place des critères d'évaluation qualitatifs. Tous ont effectué un bilan de compétences des membres de leurs effectifs. Une négociation a ensuite été menée entre chaque opérateur et son supérieur hiérarchique, afin de déterminer quelle dimension du travail policier allait être développée par chacun. Un ensemble de spécialités (exercées à temps partiel, le reste du temps étant toujours consacré aux tâches plus « routinières ») a ainsi été attribué aux différents membres des services (vols de voiture, stupéfiants, technoprévention, etc.). Chaque opérateur s'est ainsi vu confier pour objectif de gérer son temps (et parfois même un petit budget propre) afin de tenter de développer au maximum ses compétences et qualifications par rapport aux matières spécifiques pour lesquelles il est responsable. Les formations sont ainsi choi-

sies en fonction des besoins propres à chacun dans le cadre de la spécialisation qui le concerne. Une large place est assurément laissée à la négociation dans le cadre de ce troisième modèle. Les besoins liés aux spécialisations font à chaque fois l'objet de réunions avec le chef de service, qui, en fonction des résultats déjà obtenus ou des résultats susceptibles d'apparaître, décidera ou pas de libérer des moyens ou du temps. Le système d'action observable donne lieu à un contrôle qui s'effectue par la fixation d'objectifs qualitatifs et qui favorise le développement des compétences propres de chaque policier ou gendarme. L'atteinte des objectifs est rétribuée soit par une promotion (un policier ou un gendarme qui récolterait plusieurs succès en matière d'enquêtes judiciaires pointues peut, dans ce contexte gestionnaire, se voir offrir la possibilité de devenir officier de police judi-

ciaire), soit par des formations ou du temps libre pour étoffer les compétences ou « monter » un dossier.

– *Le contrôle des activités*

Le contrôle devient dans ce cas « tacite », médiatisé par la mise en place d'une politique d'évaluation qui tient compte des attentes de chacun. Le modèle de gestion « professionnel » met en avant l'autonomisation des opérateurs autour de certaines tâches spécialisées et livre à ces derniers une latitude d'action relativement confortable. Nous sommes finalement dans une sorte de modèle où le contrôle est « négocié » : le chef de service ne supervise ou n'espionne pas les activités grâce à des « alliés » ou des logiciels informatiques. Au contraire, la fixation d'objectifs qualitatifs lui permet d'effectuer son contrôle *a posteriori*, tout en sachant que la plupart de ses

Tableau 2
SYNTHÈSE DES MODÈLES DE GESTION

	Modèle « bureaucratique- taylorien »	Modèle « opportuniste »	Modèle « professionnel »
Processus de prise de décision	Centralisé	Centralisé	Décentralisé
Politique de GRH	Objectivante	Arbitraire	Individualisante
Effectivité du contrôle	Maintien du jeu autour des zones d'incertitude. Effectivité du contrôle faible.	Remontée des informations <i>via</i> les opérateurs membres de la coalition dominante. Effectivité partielle.	Contrôle tacite basé sur un échange : tâches « prestigieuses » valorisées – tâches routinières réalisées. Effectivité réelle.
Nombre de services concernés	Cinq polices communales. Cinq brigades de gendarmerie.	Trois polices communales.	Trois brigades de gendarmerie. Une police communale.

subordonnés auront tenté de mener à bien leurs missions de base routinières.

4. Une pluralité de modèles... hybrides

Notre schéma d'analyse offre une approche plurielle des modèles de gestion à l'œuvre au sein des organisations policières. Il convient cependant de préciser un point important. Nous avons montré comment les marges laissées par les règles organisationnelles peuvent donner naissance à des modèles de gestion qui s'écartent du modèle classique du service public, ce qui, en soi, nous paraît être un constat fondamental qui remet en question les préjugés liés à ce type d'organisation. Notre analyse est certes valable en ce qui concerne les paramètres spécifiques que nous avons pris en considération (rémunération, promotion, formation, évaluation, etc.), mais ne doit pas occulter le fait que des traits du modèle objectivant de GRH et du style de management bureaucratique (celui du fonctionnariat) sont également présents dans les modèles « opportunistes » et « professionnels ». Ceci nous permet alors de comprendre que, de manière générale, les services de police qui font appel à ces deux derniers modèles sont « hybrides » (Schœnaers et Zune, 2001). En ce sens, on y retrouve un mélange de traits objectivants

les marges de manœuvre
existantes peuvent
donner naissance
à une gestion éloignée
du modèle classique
du service public

et, selon les cas, de traits arbitraires ou individualisants. L'existence d'une pluralité de modèles nous paraît bel et bien avé-

rée, puisque certains responsables font directement appel à des critères « non bureaucratiques » dans leur gestion du service, mais cette pluralité doit cependant tenir compte de la présence, dans chaque modèle, d'une sorte de base de travail objectivante.

V. – LES ENJEUX MANAGÉRIAUX DE LA FUSION DES SERVICES DE POLICE ET GENDARMERIE LOCALES EN BELGIQUE

Comme nous l'avons souligné, les polices locales belges ont été récemment fusionnées. Les brigades territoriales de gendarmerie ont disparu et les polices communales les ont intégrées au sein de zones de police locales qui sont mono- ou pluricomunales. Dans ce nouveau contexte, les bourgmestres sont devenus des acteurs centraux des nouvelles organisations policières, puisqu'il leur revient, la tâche de financer la totalité de la politique policière locale (auparavant une partie non négligeable du coût était assumée par l'État fédéral qui finançait la gendarmerie). De surcroît, le rôle des bourgmestres a également été renforcé d'un point de vue opérationnel. Ils sont contraints de prendre part à la définition des politiques locales de sécurité de leur zone au sein d'un organisme de gestion, qui regroupe le commissaire de police, des membres de la police fédérale ainsi que le Procureur du Roi.

Les entretiens que nous avons réalisés en ce début d'année 2002 nous ont permis de prendre conscience d'une série d'enjeux nouveaux générés par cette réforme. Nous allons tenter de les présenter, tout en prenant la précaution de souligner que les élé-

ments avancés ici sont très exploratoires et qu'ils demanderont à être vérifiés plus tard, lorsque les zones de police auront quelque peu vieilli.

1. Le glissement de la « légitimité » policière

Le constat central qui s'impose à l'analyse de notre matériau est relatif au glissement de la légitimité policière. Avant la fusion, nous avons vu que les organisations policières, et leurs leaders, disposaient d'une marge de liberté importante en matière de définition des modèles de gestion. Il en allait de même en ce qui concerne le choix de missions prioritaires (sécurité routière, délinquance juvénile, etc.) des services, ce qui plaçait la légitimité des choix effectués essentiellement dans les frontières organisationnelles. La mise en place des nouvelles zones de police implique davantage le monde politique (les bourgmestres) dans la vie des services. Il apparaît que ces derniers, de par leurs responsabilités renforcées en cette matière, sont de plus en plus enclins (il est impossible de généraliser notre propos à l'ensemble des cas, mais il s'agit ici d'une tendance) à intervenir dans le fonctionnement interne du service. De plus, les nouvelles dispositions légales imposent aux chefs de service de « négocier » les accents qui seront donnés aux missions prioritaires avec le politique, l'ordre judiciaire et la police spécialisée. À ce niveau, on peut constater que la rationalité politique ne rencontre pas toujours la rationalité policière. Certaines priorités sont ainsi mises à l'ordre du jour, alors que sur le terrain elles ne se justifient pas nécessairement (Ackerman, 1993).

Ces éléments nous permettent de comprendre que la légitimité des choix opérés à

tous les niveaux de la vie des services (organisationnels et liés aux missions) sort des frontières de l'institution policière classique pour se retrouver excentrée, d'une part, dans une relation bilatérale forte entre le politique et le chef de service et, d'autre part, dans un organe de négociation « multicéphale » regroupant les partenaires de l'établissement des politiques de sécurité locale que nous venons de mentionner. En ce sens, les prémisses de l'apparition d'un nouveau modèle de gestion semblent se confirmer de plus en plus. L'intrusion de logiques d'acteurs multiples dans le fonctionnement des services (déjà marqués par des divergences d'intérêts entre opérateurs et gestionnaires) laisse supposer que, dans certains cas, les trois modèles présentés ci-dessus pourraient subir des modifications. Il est clair que le nouveau contexte de travail des polices locales va sensiblement modifier la nature des jeux d'acteurs qui pouvaient être observés jadis et que les nouvelles interactions vont remettre en cause la dimension managériale des services... mais dans quelle direction ?

2. Vers un modèle de gestion centré sur la « rationalité politicienne » ?

Nous pensons que les jeux d'acteurs nés de la fusion pourront emprunter trois directions. La première concernera *un statu quo* par rapport au passé. L'interaction entre bourgmestre et chef de service donnera lieu à une délégation très large de compétences du premier vers le second, et les modèles de gestion qui existaient avant la fusion seront reproduits. La question centrale qui se posera en termes de gestion concernera principalement la socialisation du personnel « fusionné », c'est-à-dire les anciens

gendarmes et les anciens policiers communaux. Le second type de direction renvoie au renforcement de l'hybridation. Chacun des trois modèles pourra, en fonction des visions, approches et attentes des bourgmestres subir des modifications plus ou moins substantielles, et voir l'introduction de paramètres de gestion qui relèvent d'un autre ordre que celui qui était dominant avant la fusion. On pense ici notamment à la communication interne qui pourrait voir de nouveaux canaux se développer (plus de communication descendante directe venant du bourgmestre, alors que peut-être les choix antérieurs favorisaient la communication latérale.

Enfin, au vu des commentaires que nous avons pu récolter, nous pensons qu'un nouveau modèle dominant pourrait s'installer dans certains services et ainsi remplacer un des trois modèles que nous avons défini auparavant. Intuitivement, nous pensons que ce quatrième modèle pourrait être largement emprunt de la rationalité « politique » voire même « politicienne ». Nous entendons, par là, la mise en place de critères de gestion qui renvoient aux intérêts propres de la logique des bourgmestres qui sont des élus. Deux des cinq chefs de corps que nous avons rencontrés nous ont fait part de l'apparition d'une telle logique dans les relations qu'ils ont eues avec leurs bourgmestres. Dans un premier temps, il semble surtout que ce modèle touche la dimension des recrutements et des promotions au sein des services concernés. Le choix de nouveaux candidats policiers semblerait avoir été basé sur l'appartenance à un réseau propre de connaissances de l'élu qui aurait imposé de nouvelles recrues au commissaire. Il en a été

de même en ce qui concerne l'accession aux postes d'officier de police judiciaire de certains agents qui avaient été faire valoir leur revendication à une promotion auprès du bourgmestre et qui ont ainsi obtenu satisfaction.

Il est beaucoup trop tôt pour se prononcer définitivement sur les conséquences, en termes de gestion des services de police, des changements engagés. Cependant, une première lecture du phénomène nous laisse penser qu'une complexification des jeux stratégiques apparaît avec, pour résultat, la possibilité, dans certaines situations, de voir émerger un modèle de gestion dominant nouveau.

CONCLUSION

Se poser la question, d'un point de vue de l'analyse sociologique, des modèles de gestion qui sont observables au sein des organisations policières est, finalement, une démarche très fertile. Il nous est ainsi apparu que la plupart des préjugés liés à la perception de ces organisations (bureaucratie, fonctionnariat, forte structuration des comportements en fonction du respect des règles) pouvaient être largement mis en cause. Les services de police sont ainsi soumis à une pluralité de modèles de gestion qui sont le fruit de choix opérés par les chefs de service (en fonction de contraintes locales propres ou encore de leur capacité à exploiter les zones d'incertitude laissées par la réglementation).

Ce premier constat posé (existence d'une pluralité de modèles de gestion), il en est un second qui nous paraît encore plus intéressant au vu des débats actuels concernant le fonctionnement des administrations publiques. Ainsi, la présence

dans certains services d'un modèle de gestion « professionnel » semble permettre de remédier (certes partiellement) à une série de reproches adressés au secteur public. Ce dernier s'est révélé à nos yeux comme participant d'une nouvelle logique de gestion des personnels professionnellement autonomes. Les théories du management devraient pouvoir se pencher sur la formalisation de ce type de gestion du personnel. Comme le souligne Thoenig, « l'action normative, qu'elle soit publique ou managériale, n'est pas homogène. Elle peut prendre la forme, soit d'un système d'ordre sanctionné par le haut et auquel le bas est soumis, soit d'un système destiné à guider les acteurs. Dans ce dernier cas de figure, elle ne déterminera pas de façon étroitement coercitive les conduites individuelles, elle se contente de les orienter. Moins qu'une contrainte, elle devient une ressource mobilisable selon les enjeux et le contexte » (1998, p. 38). Ainsi, les règles du fonctionnariat, contrainte dont il paraît difficile de se débarrasser, semblent tout de même offrir une marge de manœuvre qui peut induire un style de management plus « perfor-

mant » et qui aboutit à un accomplissement des missions plus adéquat (les tâches les plus recherchées et les plus prestigieuses ne seront pas les seules effectuées prioritairement au détriment d'un travail plus rébarbatif, mais tout aussi important aux yeux du public).

Enfin, nous avons tenté de voir quels étaient les enjeux d'une réforme fondamentale des organisations policières. Nous avons pu mettre en évidence une série d'éléments qui nous permettent de comprendre que les modifications des jeux stratégiques entre les acteurs ont pour conséquence la déstabilisation de l'ordre local établi et, en conséquence, la remise en question potentielle des modèles de gestion à l'œuvre. Qu'un quatrième modèle apparaisse à long terme ou pas, là ne se trouve pas somme toute l'enjeu le plus fondamental. Ce qui l'est, c'est le fait de prendre conscience que le changement des structures organisationnelles (passage à des services fusionnés dans de nouvelles entités avec l'apparition d'un nouvel acteur « dominant ») implique aussi de nouveaux enjeux pour la gestion du personnel.

BIBLIOGRAPHIE

- Ackerman, W., *Police, Justice, Prisons*, Paris, L'Harmattan, 1993.
 Aubert, N., « Relation de pouvoir et leadership », in De Coster, M. et Pichault, F., *Traité de sociologie du travail*, Bruxelles, De Boeck, p. 253-273, 1994.
 Bittner, E., « The police on skid row: a study of peacekeeping », *American Sociological Review*, n° 32, p. 699-715, 1964.

- Bittner, E., Police research and police work, *The police yearbook*, Gaithersburg, International Association of Chiefs of Police, 1972.
- Crozier, M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964.
- Crozier, M., Friedberg, E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- De Valkeneer, C., *Le droit de la police. La loi, l'institution et la société*, Bruxelles, Éditions De Boeck, 1991.
- Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.
- Gatto, D., Thoenig, J.-C., *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Kuty, O., *La négociation des valeurs*, Bruxelles, De Boeck, 1998.
- Loubet del Bayle, J.-L., *La police, approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, 1992.
- Manning, P. K., *Police work. The social organization of policing*, Cambridge, The MIT Press, 1977.
- Manning, P. K., « The social control of police work », in Holdaway, S., *The British police*, London, Edward Arnold, 1979.
- Mintzberg, H., *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1979.
- Mintzberg, H., *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 1986.
- Monjardet, D., « À la recherche du travail policier », *sociologie du travail*, p. 391-407, 1985.
- Monjardet, D., « La culture professionnelle des policiers », *Revue française de Sociologie*, vol. XXXV, 393-413., 1994.
- Monjardet, D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996.
- Mouhanna, C., « Faire le gendarme : de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique », *Revue française de sociologie*, n° 42, p. 31-55, 2001.
- Nizet, J., Pichault, F., *Comprendre les organisations. Mintzberg à l'épreuve des faits*, Paris, Gaëtan Morin Éditeur, 1995.
- Nizet, J., Pichault, F., « L'éclatement des modèles en GRH : l'explication par la contingence, son intérêt et ses limites », in José Allouche et Bruno Sire (dir.), *Ressources humaines. Une gestion éclatée*, Economica, p. 13-45, 1998.
- Pichault, F., *Ressources humaines et changement stratégique*, Bruxelles, De Boeck, 1993.
- Rosenbaum, D., *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises. Thousand Oaks*, Sage Publications, 1994.
- Schoenaers, F., « Le travail policier, entre poids des règles et autonomie professionnelle, quelles politiques de GRH? », *Actes du colloque de l'AGRH*, Lyon, septembre 1999, p. 889-903.
- Schoenaers, F. et Zune, M., « Continuité de l'information, discontinuités sociales : NTIC, nouvelles formes d'organisation et dialogue social », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, Paris, n° 42, p. 28-38, 2001.
- Thoenig, J.-C., « L'usage analytique du concept de régulation », *Revue Droit et Société*, n° 24, p. 35-53, 1998.

Trojanowicz, R., Bucqueroux, B., *Community Policing: A Contemporary Perspective*, Anderson Publishing Co., 1992.

Van Outrive, L. *et al.*, *Les polices en Belgique*, Bruxelles, Éditions Vie Ouvrière, 1991.

Vrancken, D., « De la profession au marché du travail », *in* De Coster, M. et Pichault, F. ; *Traité de sociologie du travail*, Bruxelles, De Boeck, p. 253-273, 1994.