



Évaluation quantitative et qualitative des 10 zones de police déjà fusionnées

Rapport final | 11 octobre 2022

Par ordre de

SPF Intérieur
Direction générale Sécurité et
Prévention
Direction de la Gestion policière

Valentijn Vanoeteren
Jelle Janssens

IDEA
CONSULT *thinking ahead*


**UNIVERSITEIT
GENT**

ibz  Federale Overheidsdienst
Binnenlandse Zaken



Table des Matières

1.	Objectif de cette étude	4
1.1	Zones de police locale sous pression	4
1.2	Tirer les enseignements de l'évaluation des 10 mouvements de fusion	5
1.3	Profil des zones de fusion	7
1.4	Agrandissement d'échelle de la police : quelques constats	9
2.	Approche	11
2.1	Cadre d'évaluation et questions de recherche	12
2.2	Questions d'évaluation à partir de trois perspectives	14
2.3	Trois piliers méthodologiques	19
2.4	Étude en deux phases	22
3.	Une plus grande échelle assure une organisation plus robuste	23
3.1	Dépassement des défis opérationnels quotidiens	24
3.2	Un service plus qualitatif	26
3.3	Rôle supralocal plus important	30
4.	Principaux seuils	32
4.1	Gestion interne pas encore adaptée à la nouvelle échelle	32
4.2	Résistance du personnel	34
5.	Après la fusion	39
5.1	Impact limité de la fusion sur la perception des citoyens	39
5.2	La fusion peut être à la fois une économie et un investissement	43
5.3	Échelle idéale fortement dépendante des besoins locaux et de la répartition des rôles	45
5.4	Structures de gouvernance adaptées à la zone élargie	47
5.5	À l'avenir	48
6.	Conclusion : la fusion augmente la résistance	51

ANNEXES	54
1/ Références	55
2/ Résultats de l'enquête	57
2.1 Profil	57
2.2 Évaluation de l'évolution de l'organisation interne	58
2.3 Évaluation de l'évolution du service interne	61
2.4 Évaluation de l'évolution des services sociaux	62
2.5 Évaluation de l'évolution politique	63
3/ Méthodologie de l'analyse financière	65
4/ Liste des répondants - Bourgmestres	66
5/ Liste des répondants – Responsables supralocaux et syndicats de police	68





1. Objectif de cette étude

À la demande du SPF Intérieur, l'UGent et IDEA Consult se sont associés pour effectuer une évaluation quantitative et qualitative des 10 zones de police déjà fusionnées. Cette étude sur la force administrative, la collaboration et la fusion a été motivée par une pression croissante sur les zones de police locale. La recherche de l'échelle idéale pour les zones de police locale est non seulement locale, mais aussi politique, comme le prévoit notamment l'accord de gouvernement fédéral du 30 septembre 2020 et la déclaration de politique du ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique du 6 novembre 2020.

1.1 Zones de police locale sous pression

Au cours de la dernière décennie, les changements sociétaux, budgétaires et organisationnels au sein de la politique de justice et de sécurité ont exercé une pression croissante sur le fonctionnement des zones de police locale.

Les économies fédérales ont eu un impact sensible non seulement sur le fonctionnement de la police fédérale, mais aussi sur la manière et la mesure dans laquelle la police fédérale peut soutenir les zones de police locale dans le domaine du back-office et de la police administrative et judiciaire.

En revanche, la société est confrontée à de nouveaux défis qui peuvent être regroupés sous le nom de *crimes à impact caché* tels que la criminalité subversive, la cybercriminalité et le radicalisme violent dans un environnement de plus en plus numérique (Van der Wiele, 2019). Plus que jamais, on demande aux policiers locaux de se spécialiser dans des domaines souvent nouveaux.

Pour répondre aux économies et changements sociétaux, les zones de police recherchent des possibilités de collaboration afin d'accroître leur force d'impact et d'assurer la fonction de police de base. Ces possibilités de collaboration peuvent être regroupées sous la rubrique de l'agrandissement d'échelle. L'agrandissement d'échelle est un drapeau qui couvre plusieurs aspects, allant de la collaboration interzonale classique sur des points concrets et fixés dans les fameux protocoles, à la collaboration structurelle sur tous les aspects possibles du travail policier et de l'organisation policière, en passant par la fusion de zones de police (De Ruyver



& Janssens, 2014). Le choix d'une certaine forme d'agrandissement d'échelle est déterminé par un certain nombre de facteurs différents. Cela s'est clairement exprimé dans les études de faisabilité qui ont été réalisées en 2013 à la demande de la province du Limbourg (De Ruyver & Janssens, 2013) et en 2017-2018 à la demande du SPF Intérieur (Janssens et al., 2019).

1.2 Tirer les enseignements de l'évaluation des 10 mouvements de fusion

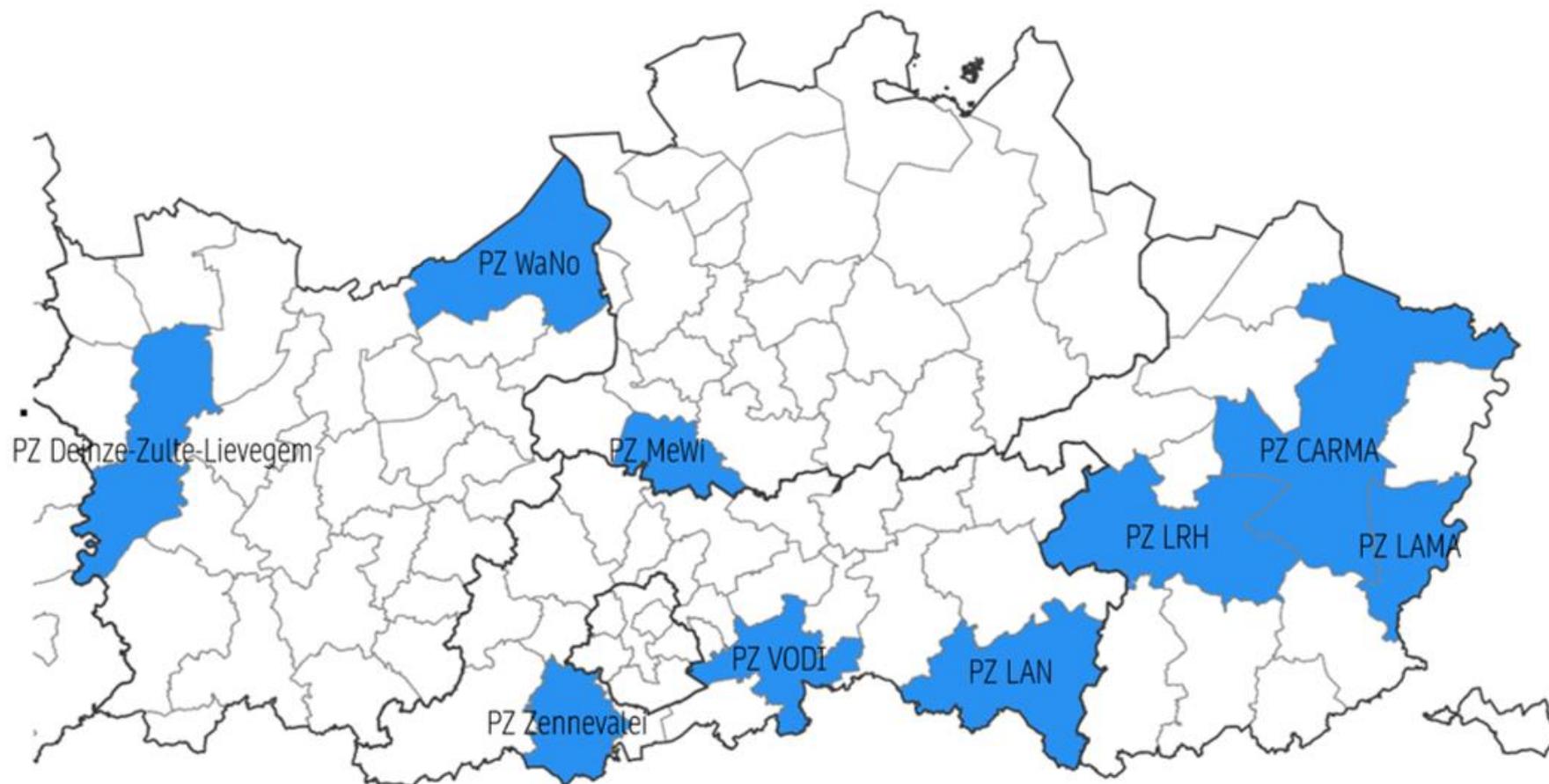
Bien que l'agrandissement d'échelle soit à l'ordre du jour depuis longtemps, le nombre de fusions réalisées est relativement limité. Jusqu'à présent, les fusions n'ont eu lieu qu'entre des zones de police en Flandre et surtout dans la province du Limbourg (4). Trois fusions ont eu lieu dans le Brabant flamand, une à Anvers et deux en Flandre orientale. En Flandre occidentale, le compteur est à zéro. Les collaborations interzonales, mais aussi les associations, qui impliquent une collaboration structurelle tout en préservant l'autonomie de la zone, sont plus souvent utilisées. En Wallonie, les zones de police de Lermes et de Binche-Anderlues fusionneront en janvier 2023 (G.La, 2021). Au même moment, les zones de police MeWi et Klein-Brabant fusionneront également dans une nouvelle ZP Rivierenland (Bosmans, 2022).

Le champ de cette étude concerne les conséquences et les points d'attention des fusions des zones de police réalisées jusqu'à présent en Belgique. Il s'agit de 10 opérations de fusion qui ont eu lieu entre janvier 2011 et janvier 2019.

- ▶ 2011 : ZP LAMA (ZP Lanaken et ZP Maasmechelen).
- ▶ 2014 : ZP MidLim (ZP GAOZ et ZP Houthalen-Helchteren).
- ▶ 2015 : ZP MeWi (ZP Malines et ZP Willebroek).
- ▶ 2015 : ZP Waasland-Nord (WaNO) (ZP St-Gilles-Waes/Stekene et ZP Beveren).
- ▶ 2016 : ZP Limbourg Région Capitale (LRH) (ZP Hazodi et ZP Limbourg occidental).
- ▶ 2016 : ZP Zennevallei (ZP Beersel, ZP Hal et ZP Leeuw-Saint-Pierre).
- ▶ 2017 : ZP Voer en Dijle (VODI) (ZP Tervuren et ZP Dijleland).
- ▶ 2018 : ZP CARMA (ZP MidLim + ZP Limbourg Nord-Est).
- ▶ 2019 : ZP Deinze-Zulte-Lievegem (ZP Deinze/Zulte et ZP LOWAZONE).
- ▶ 2019 : ZP Getevallei (ZP LAN (ZP Landen, Linter, Zoutleeuw) et ZP Tirllemont-Hoegaarden).



Figure 1 : Les 9 zones de fusion



1.3 Profil des zones de fusion

Le tableau ci-dessous rassemble plusieurs chiffres clés concernant les zones de police fusionnées.

Tableau 1 : Chiffres clés des zones de police fusionnées

	LaMa	MeWi	WaNo	LRH	Zennevallei	VoDi	MIDLIM	CARMA	Deinze/Zulte/Lievegem	Getevallei
Date de début de la zone de fusion	1/01/2011	1/01/2015	1/01/2015	1/01/2016	1/01/2016	1/01/2017	1/07/2014	1/01/2018	1/01/2019	1/01/2019
Total ETP (2021)	147,4	382	195,9	411,2	210,2	86,6		403,1	139,6	152,4
OPS CALOG 2021 Cadre organique	128 28	361 65	176 46	304 64	190 43	88 14		311 79	157 40	142 34
OPS CALOG 2021 Cadre de fait	126 28	342 74	163 47	334 101	166 49	78 15		350 87	127 39	140 35



	LaMa	MeWi	WaNo	LRH	Zennevallei	VoDi	MIDLIM	CARMA	Deinze/Zulte/Lievegem	Getevallei
OPS CALOG 2021 ETP	118,3 29,1	315 67	158 37,9	319,4 91,8	166 44,2	74,3 12,3		325,2 77,9	106,9 29,7	126,2 26,2
Superficie (en km²)	136	93	253	317	116	135		515	242	244
Habitants	65 350	114 424	87 724	157 006	101 760	54 304		17 8780	86 266	74 440
	2	2	3	6	3	4	5	8	3	5
Nombre de communes	Lanaken - Maasmechelen	Malines - Willebroek	Beveren, Saint-Gilles-Waes & Stekene	Hasselt, Zonhoven, Diepenbeek, Halen, Herck-la-Ville & Lummen	Beersel, Hal & Leeuw-Saint-Pierre	Bertem, Huldenberg, Vieux-Heverlee, Tervuren	(Genk, Houthalen-Helchteren, As, Opglabbeke et Zutendaal)	Genk, Houthalen-Helchteren, Oudsbergen, Bree, As, Bocholt, Zutendaal, Kinrooi		Landen, Linter, Zoutleeuw, Tirlemont & Hoegaarden



1.4 Agrandissement d'échelle de la police : quelques constats

Les chercheurs ne partent pas de rien, mais s'appuient sur des entretiens menés par l'UGent en 2013, 2018, 2019 et 2020 et sur les éléments identifiés dans l'étude de la littérature. Les deux premières études portaient sur des études de faisabilité au cours desquelles les bourgmestres, les dircos, les dirjuds, les procureurs du Roi, les chefs de corps, les syndicats de police et les gouverneurs ont été interrogés sur leur évaluation de la faisabilité d'un agrandissement d'échelle (allant de la collaboration ponctuelle à des fusions en passant par des associations), de son opportunité et des conditions préalables à remplir pour y parvenir. Lors de ces entretiens, des chefs de corps et des bourgmestres de zones fusionnées ont également été interrogés. En outre, l'étude de 2018 a également cherché des bonnes pratiques dans les zones de fusion limbourgeoises. Ensuite, sur la base du modèle McKinsey, les effets d'une fusion sur les zones de fusion ont été étudiés auprès des chefs de corps des ZP CARMA, LRH et LAMA, du procureur du Roi limbourgeois et du gouverneur de province. En 2019, l'UGent a mené une étude similaire dans sept zones de police limbourgeoises, à la différence près que des recherches plus approfondies ont été menées en s'adressant aux équipes de direction des zones de police. Enfin, en 2020, une mission d'enquête a été confiée à l'UGent et à Idea Consult par les collèges de police des zones de police de Brakel, des Ardennes flamandes et de Renaix afin de réaliser ensemble une étude de faisabilité sur une éventuelle fusion des trois zones de police.

Sans reprendre les conclusions des études précédentes, nous souhaitons aborder dans la section ci-dessous un certain nombre de *leçons apprises* pertinentes aux niveaux politique, policier et judiciaire.

ENSEIGNEMENTS AU NIVEAU POLITIQUE

Au niveau politique, il est possible de dégager globalement quatre constats de base déterminants pour le succès des opérations d'agrandissement d'échelle.

- ▶ **Le soutien à l'agrandissement d'échelle n'est pas le même partout.** Le volontariat étant au cœur du débat de l'agrandissement d'échelle, il convient d'en tenir compte. Le soutien est notamment déterminé par des évaluations personnelles des agrandissements d'échelle, mais aussi par l'absence d'un aperçu clair des avantages et des inconvénients d'un agrandissement d'échelle. La présente mission vise précisément à combler cette lacune dans nos connaissances (scientifiques).
- ▶ **Ancrage local et amélioration du service policier comme prémisses de base** pour un agrandissement d'échelle. L'ancrage local est un terme générique qui comporte plusieurs aspects. D'une part, le concept fait référence à la flexibilité de l'organisation de police pour répondre aux besoins locaux et concerne l'autorité des responsables administratifs. D'autre part, le concept fait référence à l'intégration locale de la police locale en matière de travail de quartier et de temps de réponse, mais aussi en matière de police judiciaire et d'accessibilité de l'organisation policière aux citoyens. La proximité avec la police est également mentionnée comme importante dans l'accord de gouvernement fédéral de 2020 et dans la déclaration de politique du ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique de 2020.
- ▶ La **capacité financière** des villes et communes est importante – compte tenu également de la répartition inégale de la dotation fédérale. L'expérience montre que les différences financières constituent bel et bien un obstacle important dans les opérations



d'agrandissement d'échelle. Une bonne compréhension de la structure des coûts des différentes dotations et de l'impact potentiel d'un agrandissement d'échelle est indispensable si l'on veut éviter les surprises.

- ▶ La **direction administrative** (pouvoir) et le **contrôle démocratique** de la police locale doivent être préservés ou renforcés de manière optimale. Actuellement, nous travaillons avec les structures existantes, à savoir le conseil de police et le collège de police. Ces structures demandent des comptes et de la transparence de la part des zones de police, mais aussi de la flexibilité afin de pouvoir répondre aux besoins locaux (*cf. supra*). Cette flexibilité est notamment déterminée par l'intégration organisationnelle de la zone de police dans son territoire, la force d'impact et la gestion stratégique et opérationnelle. Toutefois, des formes de coordination, de direction et de contrôle efficaces doivent également être trouvées au sein du collège de police.

ENSEIGNEMENTS AU NIVEAU POLICIER

Au niveau policier, on trouve des constatations similaires à celles du niveau politique, mais des constatations complémentaires peuvent être faites.

- ▶ **Les partenaires ne doivent pas être trop différents sur certains paramètres.** Il est souvent fait référence à la morphologie des zones partenaires potentielles (démographie, type de communes, coopération administrative, chiffres de la criminalité, mobilité, pression d'intervention), aux processus organisationnels et à la culture organisationnelle. Certaines différences, mais certainement pas toutes, peuvent être surmontées par des adaptations stratégiques, tactiques et opérationnelles. Une vision claire du fonctionnement (fonctionnalités de base, processus, collaborateurs, rotation du personnel) et de la culture organisationnelle est dès lors indispensable si l'on veut trouver des partenaires adéquats et surmonter les différences potentielles.
- ▶ Un agrandissement d'échelle doit conduire à un renforcement des forces actuelles et à l'inversion des faiblesses actuelles. **En d'autres termes, un agrandissement d'échelle doit conduire à un meilleur service** : une plus grande capacité politique et opérationnelle à faire face aux défis actuels et futurs.
- ▶ **La gestion du changement est un élément crucial** dans un exercice d'agrandissement d'échelle. Les collaborateurs, y compris les syndicats de police, doivent être impliqués et informés de manière optimale. L'accompagnement de carrière est indispensable étant donné que, surtout en cas de fusion, un certain nombre de choix du personnel seront opérés.
- ▶ Un **agrandissement d'échelle** doit conduire à un renforcement du *back-office* afin de pouvoir répondre aux nombreuses demandes de spécialisation d'une part et à une collaboration renforcée avec la police administrative fédérale déconcentrée d'autre part.

ENSEIGNEMENTS AU NIVEAU JUDICIAIRE

Au **niveau judiciaire**, l'étude précédente a constaté que les zones de police locale sont mises au défi de faire face à un certain nombre d'évolutions sociales (radicalisme violent, polarisation, mais aussi numérisation de la société) et d'évolutions politiques. Pensez par exemple aux cellules de sécurité intégrale locales (CSIL), à la répression administrative de la criminalité organisée, mais aussi à la création de *local crime computer units*. Une organisation flexible s'impose et dispose de suffisamment de *savoir-faire* et de capacité pour faire face aux développements actuels et futurs. Ici aussi, il convient d'approfondir et de renforcer la collaboration existante avec la police judiciaire fédérale déconcentrée en étroite concertation avec le ministère public.



2. Approche

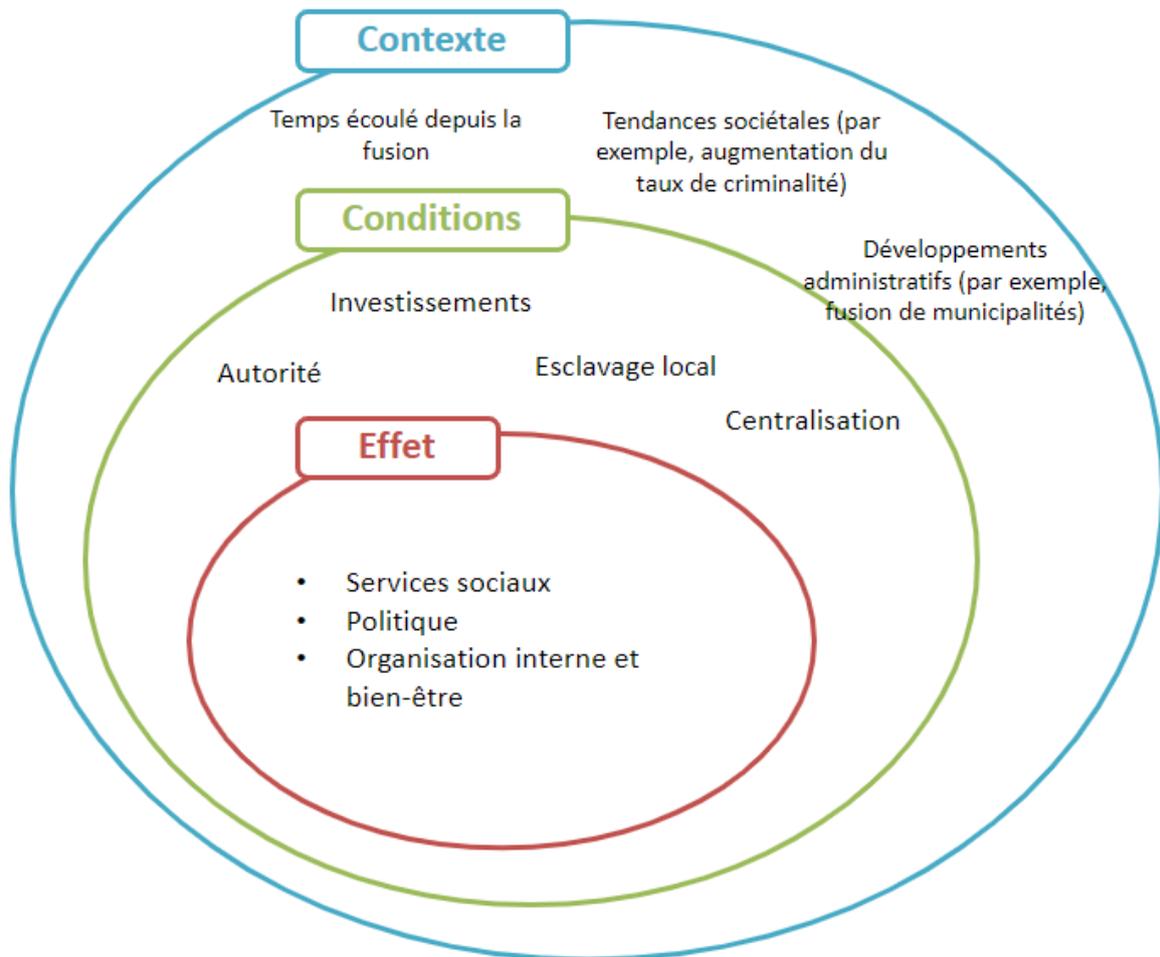
Ce chapitre décrit le cadre d'évaluation utilisé pour cette étude. Dans ce cadre, nous formulons des questions d'évaluation auxquelles nous avons cherché une réponse. Pour ce faire, nous nous basons sur trois piliers méthodologiques. L'étude a été divisée en deux parties.



2.1 Cadre d'évaluation et questions de recherche

Nous avons élaboré les enseignements décrits ci-dessus dans un cadre d'évaluation. La figure ci-dessous illustre ce cadre.

Figure 2 : Cadre d'évaluation



L'étude aborde trois dimensions de l'évaluation de la fusion : (1) le contexte dans lequel la fusion a eu lieu et dans lequel l'organisation opère jusqu'à présent ; (2) les conditions préalables énumérées dans l'étude de l'UGent par les bourgmestres, les chefs de corps, les syndicats de police et les acteurs supralocaux (dircos, dirjuds, gouverneurs et PR) et enfin (3) l'impact/les effets de la fusion.

CONTEXTE

La dimension contextuelle dans laquelle la fusion de la zone de police a eu lieu a un impact important sur la manière dont les parties prenantes évaluent l'impact de la fusion. Le contexte renvoie en premier lieu aux objectifs de la fusion. Certaines zones de police ont fusionné parce qu'elles ne trouvaient pas le chef de corps adéquat, d'autres parce qu'elles voulaient faire des économies à la suite de la crise économique et financière de 2008, d'autres parce qu'elles voulaient accroître l'efficacité de l'organisation grâce à une plus grande force d'impact, un meilleur service et une moindre vulnérabilité pour le personnel ou parce que l'opportunité se présentait (comme le départ à la retraite d'un chef de corps). Les objectifs (politiques et opérationnels) d'une fusion ont un impact important sur l'évaluation de la réforme.

Outre les objectifs de la fusion, le timing est également important. Plusieurs chefs de corps des zones de fusion ont indiqué qu'il fallait tenir compte de la mesure dans laquelle l'organisation a eu le temps de s'apaiser après un tel changement radical avant d'évaluer l'impact du changement. Une évaluation d'une organisation en plein changement peut en effet donner une image faussée.

Enfin, une évaluation doit tenir compte des spécificités d'une zone de police. Toutes les zones de police ne sont pas touchées par les mêmes phénomènes criminels et le contexte socio-économique des zones de police joue également un rôle dans la pression d'intervention.

La spécificité du contexte rend difficile la comparaison des zones de police, car elles sont fondamentalement différentes. Une étude antérieure l'a également démontré (Pauwels, Verhage & Noppe, 2012)¹. À l'aide de quelques indicateurs quantitatifs, nous tentons déjà de comprendre partiellement la spécificité du contexte. Nous savons toutefois que ce n'est pas suffisant. C'est pourquoi nous allons également creuser l'histoire derrière les chiffres, au moyen d'entretiens approfondis. Par la combinaison d'études quantitatives et qualitatives, nous tentons de tenir compte au mieux de l'impact du contexte sur l'évaluation de la fusion des zones de police.

CONDITIONS

La dimension « conditions » se compose d'éléments que les chefs de corps et les bourgmestres considèrent comme des éléments à ne pas compromettre pour un bon fonctionnement policier. Lors de l'évaluation d'une fusion entre zones de police, il semble dès lors indispensable d'évaluer dans quelle mesure la fusion a eu un impact sur ces éléments.

La première condition est le pouvoir, un élément difficile à saisir par des indicateurs quantitatifs. Cela pourrait être réduit au nombre de séances de collèges de police, mais c'est peu révélateur. Il est préférable d'évaluer, à l'aide d'une méthode qualitative, l'appréciation des bourgmestres et des chefs de corps sur le pouvoir que les bourgmestres exercent sur la zone de police fusionnée. Voit-on diminuer ou augmenter leur influence ? Comment évalue-t-on cette évolution ? Quels sont les avantages et les inconvénients et comment les renforcer ou les inverser ?

¹ Pauwels, Lieven, Verhage, A., & Noppe, J. (2012). De KUL-norm voorbij: naar een omgevingsgebaseerde politiecapaciteitsbepaling per basisfunctie? In Gert Vermeulen & L. Pauwels (Eds.), Update in de criminologie VI: actuele ontwikkelingen inzake EU-strafrecht, veiligheid & preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie (Vol. 6, pp. 112–129). Anvers: Maklu-uitgevers nv.

En ce qui concerne l'investissement financier, il est important non seulement de comparer les chiffres objectifs dans le temps mais aussi d'essayer de comprendre quelle était la rationalité de l'augmentation ou de la diminution du budget.

Le lien local est un concept générique souvent évoqué par les décideurs politiques, mais qui nécessite un approfondissement avant de pouvoir être sondé. En effet, il est souvent fait référence à des sujets tels que les temps de réponse, le pouvoir, le travail de quartier, la police judiciaire et l'accueil. Les questions d'évaluation présentées ci-dessous tiendront compte de la poursuite de la conceptualisation et de l'opérationnalisation du concept de lien local.

Enfin, la centralisation est un dilemme intéressant pour l'organisation car elle a un impact énorme sur le fonctionnement, l'organisation, la culture du corps mais aussi sur les clauses sociales qui vont de pair avec la fusion. A-t-on conservé les bâtiments existants ? A-t-on organisé tous les services dans un bâtiment central ? Quels sont les avantages et les inconvénients ?

EFFETS

La dernière dimension « effets » concerne la prestation de services, la mise en œuvre des politiques, l'organisation interne et le bien-être. L'objectif de l'étude est de sonder non seulement les responsables politiques pour savoir dans quelle mesure ils ont ressenti un impact sur les services fournis par la zone de police après la fusion, mais aussi tous les collaborateurs de la zone dans leurs domaines de responsabilité spécifiques.

2.2 Questions d'évaluation à partir de trois perspectives

Nous traduisons les dimensions décrites ci-dessus (effets, conditions et contexte) en une liste de questions d'évaluation auxquelles nous répondrons dans cette étude. De cette manière, nous expliquons clairement quels aspects d'une fusion nous examinons précisément.

La perspective des personnes concernées est cruciale pour répondre à ces questions d'évaluation. C'est pourquoi nous adaptons également les questions d'évaluation à ces différentes parties prenantes. Nous distinguons trois groupes :

- ▶ **Membres du personnel** : ce groupe d'acteurs ressent surtout les effets opérationnels d'une fusion. Nous les impliquons notamment pour évaluer l'effet d'une fusion sur le bien-être au travail, l'organisation et le fonctionnement sur le terrain. Nous utilisons les termes collaborateurs et membres du personnel comme synonymes dans ce rapport pour désigner tous les membres du personnel employés par la zone de police.
- ▶ **Décideurs politiques locaux** : il s'agit du groupe qui contribue à définir la politique au niveau de la zone. Concrètement, il s'agit des chefs de corps, des gestionnaires financiers et des bourgmestres. Avec eux, nous nous concentrons sur les implications politiques et administratives d'une fusion.
- ▶ **Acteurs supralocaux** : il s'agit des parties prenantes à un niveau plus général, comme les dircos, les dirjuds, les procureurs du Roi et les syndicats de police. Leurs regards extérieurs permettent de comparer davantage les effets d'une fusion entre zones.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des questions d'évaluation pour les différentes dimensions et les différentes perspectives des personnes concernées.



Tableau 2 : Questions d'évaluation des effets de la fusion

	Membres du personnel	Décideurs politiques locaux	Acteurs supralocaux
Prestation de services (sociaux)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment les fonctionnalités de base ont-elles évolué ? (P. ex. en ce qui concerne le temps à consacrer, le nombre d'actions ou les moyens disponibles) ▶ Y a-t-il plus de marge pour se spécialiser ? (p. ex. des services qui n'existaient pas auparavant ont-ils été ajoutés ?) ▶ La mise en œuvre de la fonction de police orientée vers la communauté (FPOC) s'est-elle améliorée ou détériorée depuis la fusion ? (p. ex. y a-t-il de meilleurs contacts avec les citoyens, les collaborateurs, les autorités ?) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La politique en matière de fonctionnalités de base a-t-elle évolué ? (p. ex. êtes-vous mieux à même d'organiser des événements ?) ▶ Comment l'expertise a-t-elle évolué ? (p. ex. pouvez-vous faire davantage appel à la ZP ?) ▶ Comment la qualité du service a-t-elle évolué ? (p. ex. le sentiment de sécurité dans la commune s'est-il amélioré ? Y a-t-il plus de cas résolus ?) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment le service a-t-il évolué depuis la fusion ? ▶ Comment pouvons-nous évaluer ce service modifié par rapport aux autres zones de police ?
Organisation interne et bien-être du corps de police	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment la politique du personnel a-t-elle changé depuis la fusion ? (p. ex. un meilleur soutien des RH ? GALOP (enregistrement du temps), entraînement et formation interne ? Mobilité interne et opportunités ? Formation interne et opportunités de formation ? Collégialité & absentéisme ?) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment la flexibilité de l'organisation a-t-elle évolué ? (p. ex. mieux préparée aux circonstances imprévues ?) ▶ L'organisation est-elle en mesure d'apporter un meilleur soutien aux 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment la collaboration avec la zone a-t-elle évolué ? (p. ex. y a-t-il des points de contact clairs ?) ▶ Comment le professionnalisme a-t-il évolué ? (p. ex. respect-t-on la COL2/2002 ?)



	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment l'organisation logistique a-t-elle changé à la suite de la fusion ? (p. ex. matériel, logement, uniforme, armes ?) ▶ Comment la situation en matière d'information a-t-elle évolué à la suite de la fusion ? (p. ex. Sharepoint, FOCUS, hard & software, mobile office, GSM...) ▶ Comment la collaboration au sein de la zone de police a-t-elle évolué ? (P. ex. y a-t-il de la marge pour un fonctionnement par projet ? La position d'information a-t-elle été améliorée au moyen d'un CIL ?) ▶ Quel est l'effet sur le bien-être du personnel ? (p. ex. joie professionnelle, équilibre vie privée/professionnelle, impact financier...) 	<ul style="list-style-type: none"> parties prenantes ? (p. ex. soutien des services communaux en matière d'environnement) ▶ Quelles synergies ont été réalisées ? (p. ex. achats, formations, administration) ▶ Comment le suivi et le compte rendu aux parties prenantes ont-ils évolué ? ▶ Quel a été l'effet sur le bien-être social dans la zone de police ? (p. ex. y avait-il un plan social ? Quelles sont les évolutions en matière de mobilité du personnel ?) 	
<p>Mise en œuvre des politiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment la vision de la zone de police a-t-elle évolué ? (p. ex. êtes-vous d'accord avec la vision du chef de corps ?) ▶ Comment le soutien du dirigeant a-t-il évolué ? ▶ Y a-t-il plus de place pour l'innovation ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment la collaboration entre les communes et la zone de police a-t-elle évolué ? ▶ Comment l'espace financier de la zone de police a-t-il évolué ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Y a-t-il une différence notable en termes d'autonomie fonctionnelle, tant au sein des zones elles-mêmes que par rapport aux autres zones ?



Tableau 3 : Questions d'évaluation des conditions pour la fusion

	Membres du personnel	Décideurs politiques locaux	Acteurs supralocaux
Investissements	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Y a-t-il eu suffisamment d'investissements dans la structure organisationnelle ? (p. ex. quel est le coût des frais généraux dans la nouvelle organisation ?) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Y a-t-il eu suffisamment d'investissements dans les frais de transition (p. ex. soutien externe, plan social...) ? ▶ Le coût de la fusion est-il resté dans les limites financières attendues ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La fusion de la zone de police permet-elle aux acteurs supralocaux de réaffecter leurs propres moyens organisationnels ?
Lien local	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Y a-t-il eu un engagement de proximité avec la population ? ▶ La connaissance du terrain est-elle suffisante ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Y a-t-il suffisamment d'homogénéité dans la zone ? (p. ex. défis suffisamment similaires) ▶ Existe-t-il un ensemble administratif logique (p. ex. concordance avec IGS, cantons...) ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment les acteurs supralocaux évaluent-ils la connaissance du terrain de la zone locale ?
Autorité	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les membres du personnel étaient-ils impliqués dans le processus de transition ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ L'étendue des responsabilités est-elle gérable pour les dirigeants ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Y avait-il suffisamment d'implication dans les plans sociaux ?
Centralisation	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dans quelle mesure les membres du personnel sont-ils centralisés sur un seul site ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Y avait-il un consensus sur la nécessité et le contenu de la centralisation ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ NA



Tableau 4 : Questions d'évaluation du contexte de la fusion

	Membres du personnel	Décideurs politiques locaux	Acteurs supralocaux
Temps écoulé depuis la fusion	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les différentes cultures entre les corps de police ont-elles encore un impact sur le fonctionnement actuel ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dans quelle mesure la fusion est-elle déjà « terminée » ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Quand la fusion a-t-elle été finalisée ?
Évolutions sociétales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dans quelle mesure les évolutions sociétales ont-elles influencé les attentes du personnel ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Quelles évolutions sociétales ont eu un impact sur le processus de fusion ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Quelles évolutions sociétales peuvent influencer le fonctionnement des zones de police à l'avenir ?
Développements administratifs	<ul style="list-style-type: none"> ▶ NA 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comment l'origine de la fusion a-t-elle eu un impact sur le processus ? (p. ex. fusion de communes) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La fusion correspond-elle bien au fonctionnement des acteurs supralocaux ?



2.3 Trois piliers méthodologiques

L'étude repose sur trois piliers méthodologiques, à savoir la recherche documentaire, les entretiens semi-structurés et une enquête.

RECHERCHE DOCUMENTAIRE

Premièrement, nous avons analysé des données quantitatives (des plans zonaux de sécurité, des morphologies, des statistiques de criminalité, des documents budgétaires, des rapports du collège de police) pour les trois dimensions mentionnées. Il est clair que toute évaluation d'une dimension ne se prête pas à une évaluation quantitative. Ceci, d'une part, en raison du manque de chiffres sur l'impact social et, d'autre part, en raison des différents contextes dans lesquels fonctionnent les 9 zones de police.

ENTRETIENS

Deuxièmement, nous avons mené des entretiens semi-structurés avec des acteurs locaux et supralocaux, à savoir :

- ▶ Entretiens préliminaires et groupe de réflexion avec les chefs de corps (N=9)
- ▶ Entretiens RH et responsables financiers (N=16)
- ▶ Bourgmestres des zones de fusion (N=37)
- ▶ Entretiens Procureurs du Roi, directeur coordonnateur administratif (dirco), directeur judiciaire (dirjud) et représentants des syndicats de police (SLFP, CGSP, CSC, SYPOL et SNPS) (N=22)

Lors des entretiens avec les bourgmestres, nous avons travaillé avec une topic list. Après avoir exposé le protocole d'entretien aux bourgmestres, ils ont été interrogés sur leur implication dans la fusion de leur zone de police. Si le bourgmestre était impliqué, les expériences et les conditions posées à l'époque dans le processus de changement ont été évaluées pour voir si ces conditions ont été respectées après l'achèvement du processus de changement. Pour les bourgmestres non concernés par la fusion, il a été demandé comment ils évaluent leur zone de police sur les cinq sujets abordés : lien local, faisabilité financière et impact, service équivalent ou meilleur, homogénéité des zones de police et pouvoir. Tous les entretiens ont été réalisés en ligne et la transcription a été simultanée.

Les répondants ont été informés qu'ils ne pouvaient pas rester anonymes, mais qu'il n'y aurait pas de rapport au niveau individuel ou au niveau de la zone de police individuelle.

Il a été demandé aux « responsables d'hélicoptères » tels que le Procureur du Roi et le Dirco s'ils pouvaient partager leurs expériences concernant le fonctionnement des zones de fusion : voyez-vous une différence de fonctionnement, comment cela pourrait-il être mesuré et quel rapport entre les zones de fusion et leur fonctionnement respectif par rapport aux autres zones de l'arrondissement ? Il est important de signaler ici que seuls les responsables d'hélicoptères qui collaborent avec des zones de police fusionnées ont été interrogés. Cela signifie que l'arrondissement judiciaire de Flandre occidentale n'a pas été impliqué dans cette étude parce qu'aucune fusion n'y a eu lieu jusqu'à présent. Il a été demandé aux syndicats de police comment eux-mêmes et leurs membres ont vécu les fusions entre zones de police et si des éléments positifs et négatifs pouvaient être communiqués.

Les données ont été analysées par codage dans NVivo et Excel afin de regrouper les catégories de réponses et de trouver des modèles. Tous les répondants contactés ont participé aux entretiens. Il n'y a donc pas eu de non-réponse.

ENQUETE

Troisièmement, nous avons mené une enquête auprès de tous les collaborateurs des neuf zones de police, en encodant séparément le mouvement de fusion de GAOZ vers MidLim et ensuite de MidLim vers CARMA.

L'enquête a été diffusée dans toutes les zones de police fusionnées. Un suivi a été nécessaire car la diffusion ne s'est pas déroulée sans heurts partout. Cela a en partie entraîné un taux de réponse inégal au sein des différents corps de police participants.

En raison des différences de taux de réponse, les résultats de l'enquête doivent être traités avec prudence. Les collaborateurs insatisfaits étaient peut-être plus motivés à participer à l'enquête que les collaborateurs satisfaits, ce qui entraînerait ce que l'on appelle un « biais de négativité ». Un véritable biais de négativité ne peut toutefois être démontré avec certitude, mais la prudence s'impose dans l'interprétation des résultats obtenus dans les zones de faible réponse. Après analyse complémentaire, il est en effet apparu qu'il n'y avait pas de corrélation significative entre le taux de réponse et une moins bonne évaluation de la politique du personnel et du bien-être au travail après la fusion. Si nous filtrons les zones avec moins de 30 % de réponse, il y a une augmentation marginale significative des réponses négatives à mesure que le taux de réponse augmentait pour l'évolution de la politique du personnel. Le bien-être au travail était corrélé modérément, mais pas significativement. Mais en raison du peu de points de données (5 zones), nous devons faire attention à cette interprétation/corrélation. Quoi qu'il en soit, il est parfois question d'un taux de réponse très faible, de sorte que ces données doivent être prises avec des pincettes (il s'agit d'un piège général en cas d'enquête). Nous avons pu regrouper cette différence entre les zones de faible réponse (< 30 %) et les zones de réponse élevée (> 40 %). Les zones de faible réponse (n=5) ont une réponse moyenne de 17 % tandis que les zones de réponse élevée (n=4) ont une réponse moyenne de 51 %. Bien que nous n'ayons aucune explication à cette différence d'engagement entre les zones, les données pour les zones de réponse élevée sur papier semblent en tout cas plus valides que les zones de réponse faible.



Tableau 5 : Taux de réponse de l'enquête des collaborateurs des zones de police fusionnées

Zone de police	Répondants	Personnel total	%
ZP CARMA	72	413	17 %
ZP Deinze-Zulte-Lievegem	84	142	59%
ZP Getevallei	46	164	28%
ZP Lanaken-Maasmechelen (LAMA)	67	148	45%
ZP Limbourg Région Capitale (LRH)	53	458	12%
ZP Malines -Willebroek (MeWi)	31	416	7%
ZP Voer en Dijle (VODI)	39	92	42%
ZP Waasland-Nord (WANO)	108	179	60%
ZP Zennevallei	39	185	21%
Total	539	2197	25%



Nous avons triangulé les conclusions des trois sources de données afin de répondre à la question en fonction des différentes perspectives. Les chapitres suivants décrivent les idées récurrentes.

2.4 Étude en deux phases

Dans la **phase 1**, nous avons commencé par l'analyse individuelle des dix fusions précédentes. La base à cet effet est un entretien préliminaire et une analyse documentaire. À cette fin, nous prévoyons des entretiens avec les principaux acteurs locaux (chefs de corps, bourgmestres, comptables spéciaux et responsables RH) et une enquête a été diffusée auprès des membres du personnel des neuf zones actuelles. Enfin, les conclusions intermédiaires ont été communiquées à la commission d'experts.

Dans la **phase 2** a eu lieu l'agrégation des résultats au niveau des neuf zones. Dans ce cadre, des entretiens complémentaires ont été organisés avec des personnes de contact aux niveaux supérieurs (dirco, dirjud, Procureur du Roi, représentants syndicaux...) afin de comprendre l'impact supralocal des fusions. Ces informations agrégées ont ensuite été validées via un groupe de réflexion regroupant les neuf chefs de corps et finalement rassemblées dans ce rapport d'étude.





3. Une plus grande échelle assure une organisation plus robuste

La fusion et l'agrandissement d'échelle ne sont pas une fin en soi mais un moyen de parvenir à une organisation plus efficace et/ou ayant plus d'impact. Dans cette étude, des objectifs et des accords clairs entre les acteurs clés se sont avérés les principaux facteurs moteurs du résultat de la fusion. Cela pèse plus lourd dans la réalisation d'un agrandissement d'échelle réussi que, par exemple, le temps de préparation, l'encadrement financier, l'échelle précise et même la sélection des partenaires. Malgré la grande diversité du contexte et du contenu précis de la nouvelle zone de fusion, tous les initiateurs des différentes fusions qualifient le résultat de réussi. Tant les bourgmestres que les chefs de corps des neuf zones de police fusionnées ressentent l'agrandissement d'échelle comme un succès.

En fonction des choix opérés, les effets de la fusion sont (partiellement) différents. Certaines zones fusionnées se sont fortement concentrées sur la spécialisation et l'attraction de l'expertise, d'autres ont consacré plus d'attention à l'amélioration du back-office, tandis qu'une part limitée a mis l'accent sur l'efficacité (financière). Dans cette diversité d'effets, il y a toutefois une constante, à savoir que l'agrandissement d'échelle a permis une organisation plus robuste.

Le développement de l'organisation permet de mieux absorber les chocs. Nous observons cet effet à trois niveaux :

- ▶ Les chocs internes tels que les pénuries de personnel, les absences du personnel, les problèmes de matériel, etc. peuvent être mieux compensés. Une fusion ne permet pas nécessairement de pourvoir plus facilement les postes dans les domaines où il y a pénurie de personnel, mais l'élargissement de la réserve de collaborateurs permet une meilleure gestion de cette pénurie.
- ▶ Les chocs externes tels que les incidents imprévus, les évolutions de faits criminels ou les situations nécessitant une forte spécialisation peuvent être résolus plus facilement et plus rapidement. La plus grande organisation permet un déploiement plus ciblé des collaborateurs ou des services.
- ▶ Les défis qui dépassent les zones peuvent plus souvent être repris localement. Les plus grandes zones fusionnées notent en particulier un important glissement de rôle, qui leur permet plus souvent de combler les lacunes de la police fédérale tant dans le domaine de la police judiciaire que de la police administrative.

Dans les paragraphes ci-dessous, nous décrivons à chaque fois les points de vue des zones de police fusionnées sur l'effet d'une organisation plus robuste.

Attention, cela ne signifie nullement qu'il n'y a pas de conséquences négatives à l'agrandissement d'échelle ou que tous les avantages potentiels sont effectivement réalisés. Nous décrivons dans les deux chapitres suivants quels seuils internes pèsent sur la réussite d'une fusion et quels éléments externes doivent être pris en compte.

3.1 Dépassement des défis opérationnels quotidiens

Le fonctionnement de la plupart des zones de police est principalement orienté sur le plan opérationnel (réactif), tant dans les grandes que les petites zones. Les entretiens avec les chefs de corps, les bourgmestres et les collaborateurs politiques nous apprennent que, depuis la fusion, plus de temps peut être consacré à la politique (de manière proactive/préventive) et que davantage d'expertise y est développée.

Le contenu des rôles des différentes parties prenantes a changé depuis la fusion :

- ▶ Les chefs de corps indiquent qu'ils assument un rôle moins exécutif qu'auparavant. Ce que cela signifie exactement dépend fortement de l'échelle initiale de la zone. Ainsi, dans les plus petites zones (environ 100 ETP), nous constatons que le chef de corps assurait souvent lui-même toute la communication externe, y compris par exemple les médias sociaux. L'agrandissement d'échelle permet d'en assurer le suivi par le biais d'un responsable de la communication. Dans les zones un peu plus grandes, il s'agit de soutien politique. Ainsi, l'exemple de l'établissement du plan de sécurité zonal par le chef de corps lui-même dans la zone avant la fusion a été donné, alors qu'après la fusion, ce plan était plus étendu à l'ensemble de l'organisation et coordonné par un collaborateur politique. Les chefs de corps dans les zones plus petites assurent aussi souvent des rôles de garde, au détriment de la composante politique.
- ▶ Les dirigeants disposent de plus de « marge de manœuvre » pour résoudre les problèmes, surtout au niveau du personnel. Dans la plus grande organisation, il y a plus de place pour le flux interne, la spécialisation ou la composition différente des équipes. Un certain nombre de zones y répondent également de manière proactive, par exemple en utilisant un élargissement de fonction. Ainsi, les collaborateurs sont systématiquement détachés temporairement dans un autre service. De cette manière, la continuité peut être améliorée au sein de la plus grande organisation, les collaborateurs restant largement employables malgré leur spécialisation.
- ▶ La plupart des responsables du personnel et des comptables spéciaux indiquent que, depuis la fusion, ils peuvent davantage s'occuper de la gestion et de la planification. Les responsables du personnel étaient souvent seuls dans des zones plus petites, alors qu'ils travaillent actuellement dans un service qui distingue le suivi plus administratif des aspects politiques. Les syndicats de police reconnaissent également ces améliorations essentielles. La possibilité de développer un département professionnel des ressources humaines permet de mieux encadrer les collaborateurs. Selon les représentants, les problèmes qui se posent en matière de politique du personnel sont également traités de manière plus concrète, moins émotionnelle. Les solutions aux conflits sont ainsi apportées plus rapidement. L'avantage d'une rotation d'emploi dans une zone plus large est également mentionné.

Les comptables spéciaux ont également indiqué qu'ils faisaient plus souvent des prévisions financières qu'avant la fusion. Il y a des exceptions à la règle. En particulier

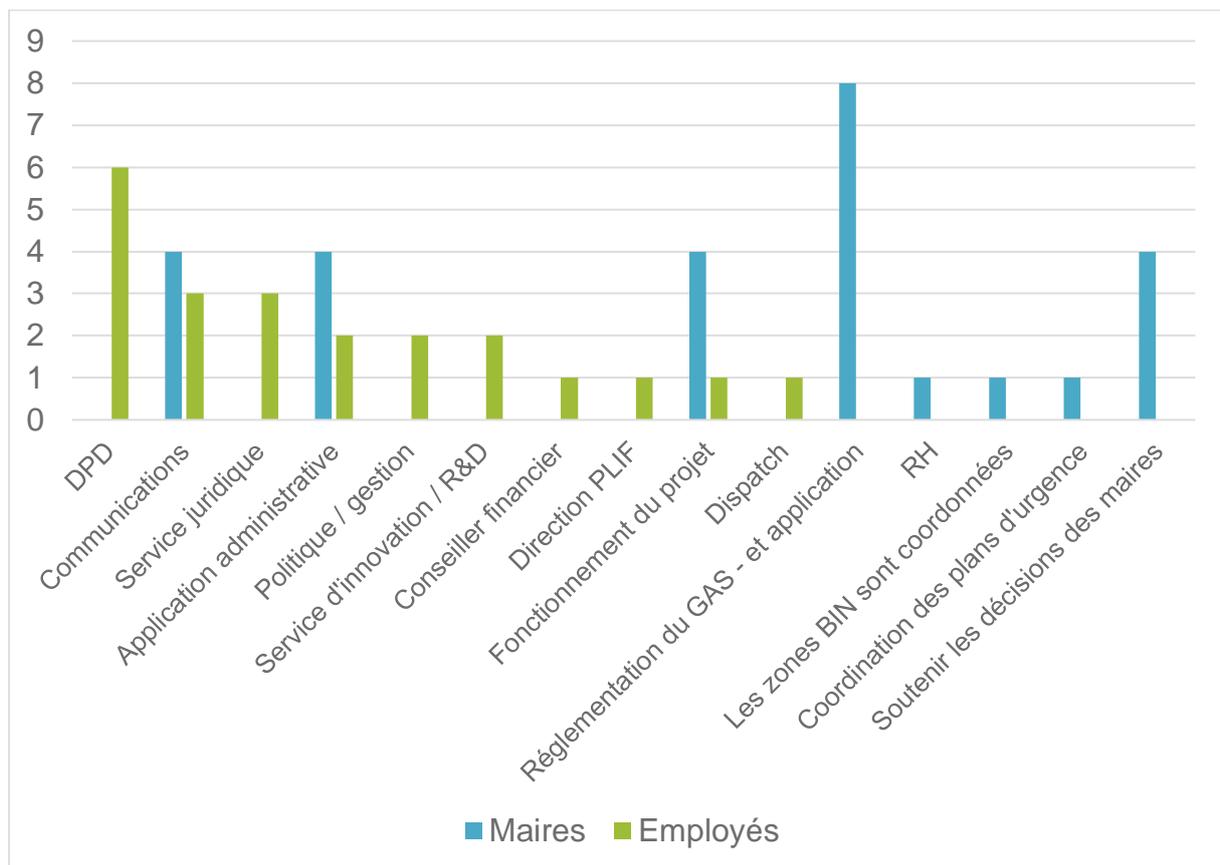
dans les zones où la fusion était plutôt un exercice d'économie, le choix a souvent été fait de réduire le service du personnel. Dans cette situation, le rôle du responsable du personnel reste largement identique.

- ▶ Les bourgmestres sont impliqués à un niveau plus stratégique. L'agrandissement d'échelle augmente la distance entre le suivi politique et le fonctionnement opérationnel. Bien que les bourgmestres restent généralement très intéressés par le travail de quartier dans leur commune, il y a plus de marge pour répondre aux besoins politiques. Alors qu'auparavant, par exemple, le bourgmestre était parfois impliqué dans la concrétisation d'un contrôle de vitesse, la discussion à plus grande échelle porte plutôt sur la politique de circulation sur le territoire de la zone.

LA CAPACITE DE GESTION AUGMENTE

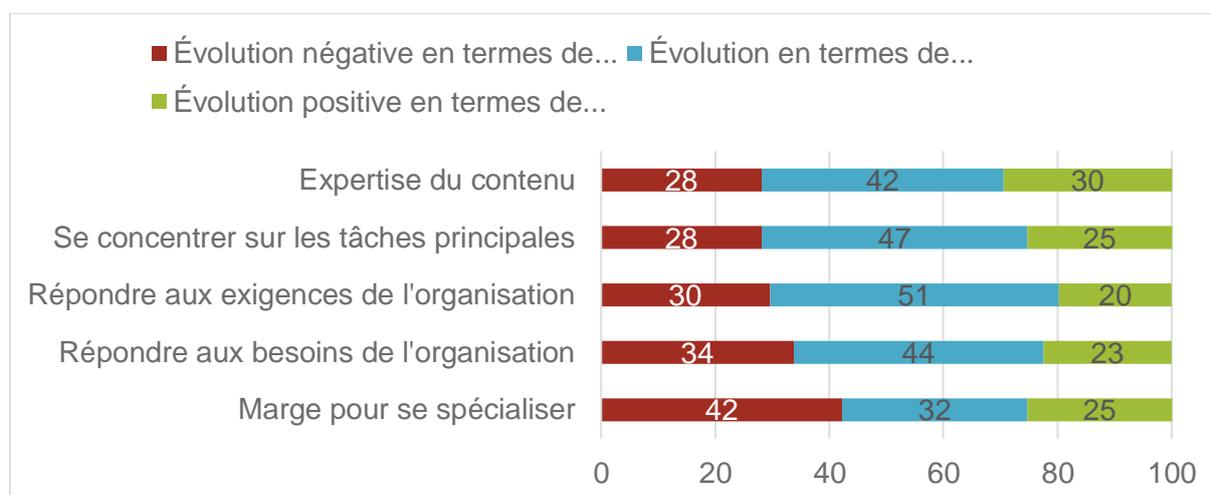
Les bourgmestres, les collaborateurs et les chefs de corps reconnaissent l'expertise accrue en matière de gestion pour différentes fonctions. La figure ci-dessous indique les fonctions les plus fréquemment citées. Les collaborateurs soulignent surtout des rôles tels qu'un data protection officer, la communication et l'expertise juridique. Les bourgmestres voient surtout la capacité à laquelle la commune peut faire appel, comme le maintien administratif et les SAC.

Figure 3 : Fonctions de back-office supplémentaires grâce à la fusion (sur la base d'entretiens avec les bourgmestres et d'une enquête)



Dans le même temps, les collaborateurs nuancent la spécialisation accrue. Ainsi, environ 1 collaborateur sur 3 indique qu'ils peuvent moins bien répondre aux demandes et besoins de l'organisation qu'avant la fusion. 42 % d'entre eux ressentent moins de marge pour se spécialiser qu'auparavant dans leur propre fonction. Les collaborateurs voient donc surtout leur spécialisation par des fonctions supplémentaires plutôt que par leur propre fonctionnement.

Figure 4 : proportion de membres du personnel CALOG qui voient une évolution dans les services internes à la suite de la fusion (enquête)



3.2 Un service plus qualitatif

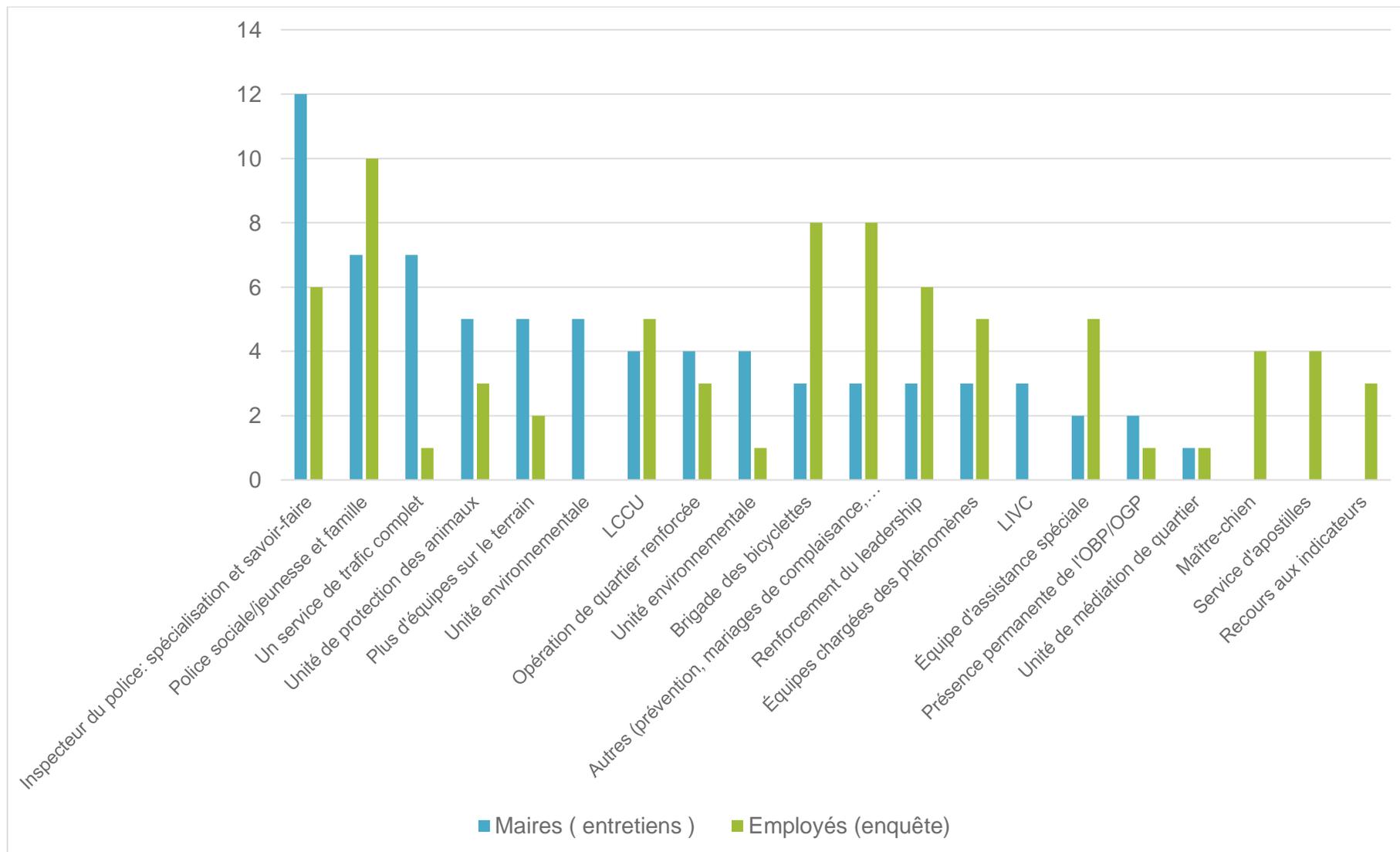
SPECIALISATION SUPPLEMENTAIRE

Les membres du personnel, les chefs de corps et les bourgmestres reconnaissent la spécialisation accrue dans la zone élargie. Il a été demandé aux bourgmestres de concrétiser la plus-value opérationnelle de la fusion entre zones de police sans que des exemples ne leur soient donnés. Les bourgmestres reconnaissent surtout l'augmentation de la spécialisation et du savoir-faire dans la police judiciaire et l'augmentation des équipes (de phénomène) sur le terrain. Dans les domaines de la police sociale, de la circulation, du bien-être animal, des Local Computer Crime Units (LCCU), du travail de quartier renforcé et de l'expertise environnementale et écologique, la plupart des bourgmestres voient également des avancées. Il est frappant de constater que certains bourgmestres évoquent également des choses moins évidentes, comme une Cellule de sécurité intégrale locale (CSIL) ou la présence permanente d'un officier de police administrative/judiciaire (OPA/OPJ).

Comme les bourgmestres, les collaborateurs évoquent la police judiciaire, les équipes, la police sociale et les LCCU. Ils soulignent toutefois un éventail plus diversifié d'expertises telles que des brigades cyclistes, des équipes d'assistance spéciale (GPI 81), des maîtres-chiens, des apostilles et des indicateurs.

La figure de la page suivante illustre cela.

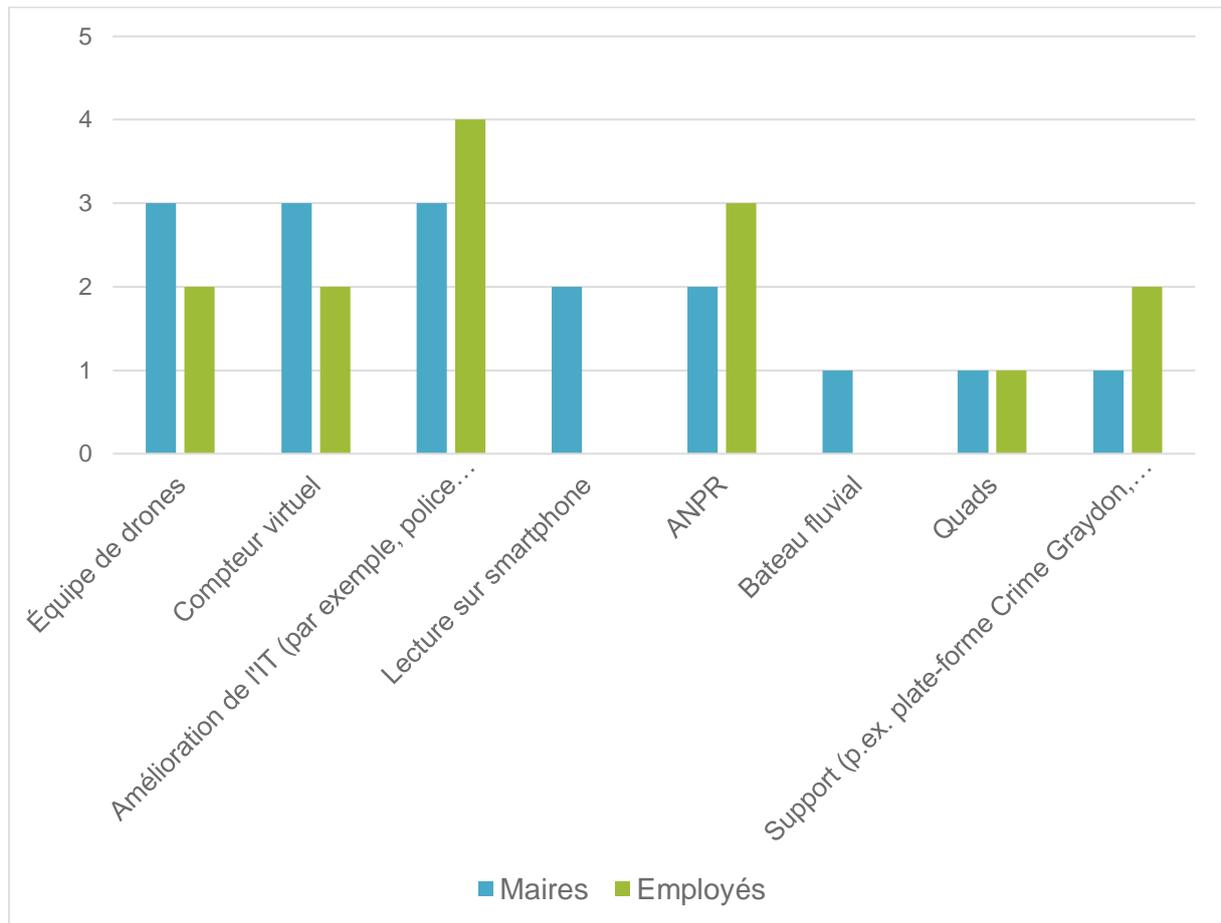
Figure 5 : Spécialisation supplémentaire grâce à la fusion (sur la base d'entretiens avec les bourgmestres et d'une enquête auprès des membres du personnel)



MODERNISATION

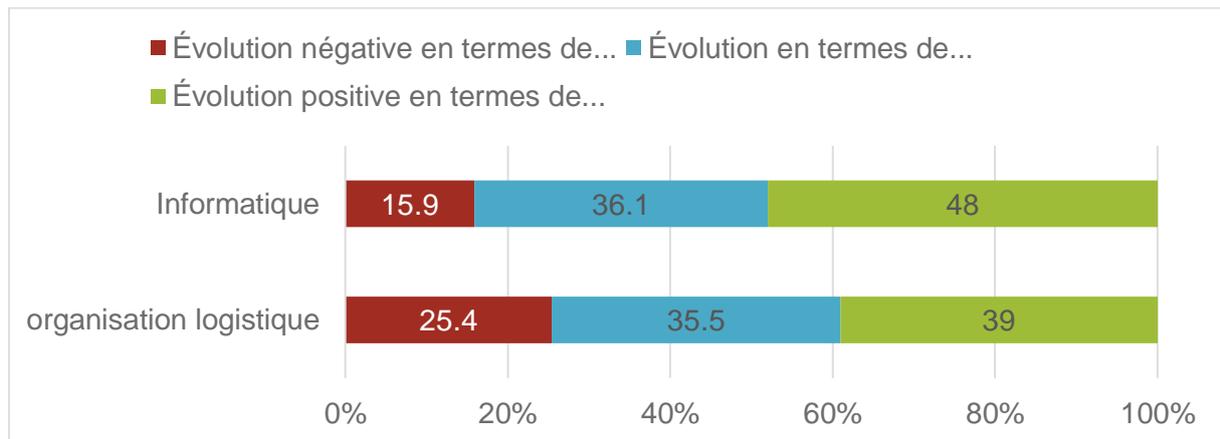
La plus grande échelle offre également plus d'expertise, de ressources et de temps pour se moderniser. La figure ci-dessous illustre un certain nombre d'innovations techniques dans des zones où des bourgmestres ou des collaborateurs ont indiqué que cela était possible grâce à la fusion.

Figure 6 : Innovations techniques les plus fréquemment citées grâce à la fusion (sur base d'entretiens avec les bourgmestres et d'une enquête auprès des collaborateurs)



De manière générale, les collaborateurs voient également une évolution positive depuis la fusion en termes d'informatique et d'organisation logistique.

Figure 7 : proportion de membres du personnel qui voient une évolution dans l'informatique ou l'organisation logistique à la suite de la fusion (enquête)



Selon les syndicats de police, une fusion pourrait conduire à une plus grande professionnalisation. Cela se ressent non seulement au niveau opérationnel, mais aussi au niveau du fonctionnement de l'organisation qui gagne en force d'impact. Dans un contexte plus large, davantage de ressources sont disponibles et deviennent plus rentables grâce à leur fonctionnement à plus grande échelle. La professionnalisation, la force d'impact accrue et les moyens supplémentaires créent à leur tour un plus grand attrait pour les nouveaux collaborateurs.

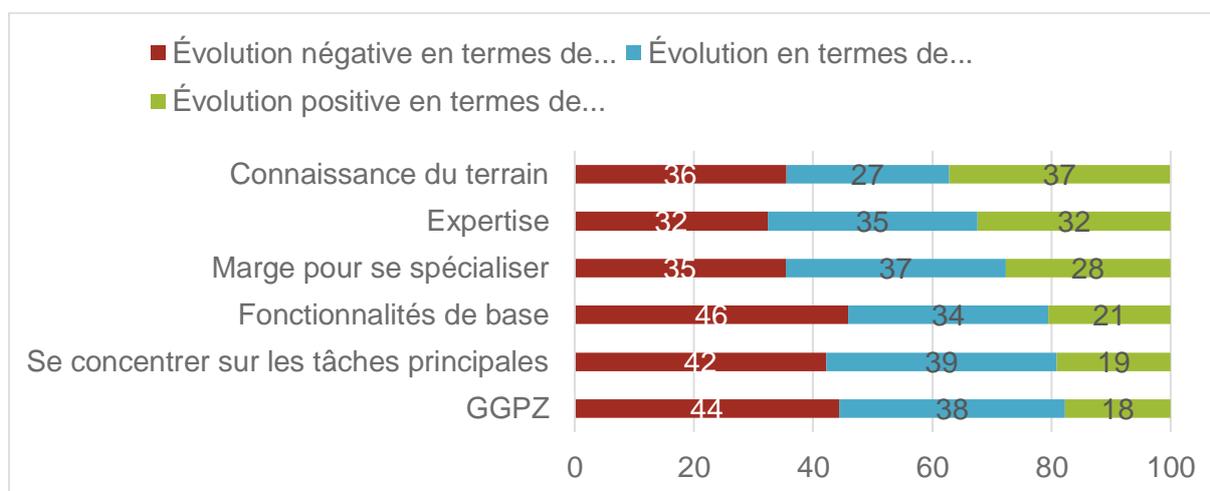
La dernière grande plus-value citée par les syndicats de police est le renforcement de la sécurité des collaborateurs. Les collaborateurs ne roulent plus seuls en patrouille, mais peuvent compter sur l'assistance et le soutien d'autres équipes sur le terrain et sur un meilleur suivi grâce à un back-office renforcé en cas d'incidents.

UN PROGRES, PAS POUR TOUT LE MONDE

Malgré les constatations globalement positives concernant la force d'impact de la zone de police auprès des bourgmestres, des chefs de corps et d'une partie du personnel, l'enquête auprès des membres du personnel présente plusieurs nuances importantes :

- ▶ Environ un répondant sur trois déclare ne pas voir d'évolution dans le fonctionnement de son service. Pour ce groupe important, l'effet de la fusion est donc limité ou les évolutions positives et négatives se contrebalancent.
- ▶ Nous observons des expériences très différentes en termes d'évolution en matière de connaissance du terrain, d'expertise et d'espace de spécialisation auprès des membres du personnel. Environ une part égale des membres du personnel ressent une évolution positive ou négative dans ces domaines. Nous constatons que les dirigeants sont plus positifs que le reste du personnel en ce qui concerne l'expertise, la marge de spécialisation et l'évolution de la fonctionnalité de base. Les cadres moyens sont les plus critiques quant aux différents aspects des services sociaux.
- ▶ Une part considérable des membres du personnel interrogés ressent une évolution négative au niveau des fonctionnalités de base, des tâches principales et de la fonction de police orientée vers la communauté.

Figure 8 : proportion de membres du personnel qui voient une évolution en termes de services sociaux depuis la fusion (enquête)



3.3 Rôle supralocal plus important

Les procureurs du Roi voient la qualité du service s'améliorer sur les différentes composantes de la fonction de police de base. Tous remarquent en outre que les zones de police fusionnées peuvent mener à bien des enquêtes plus complexes et se spécialiser davantage. De nouveaux phénomènes peuvent être abordés et la barre est également placée plus haut en interne. Selon un certain nombre de procureurs, les zones de police fusionnées peuvent également adopter une approche plus flexible vis-à-vis des initiatives supralocales telles que le Family Justice Centre et dans l'arrondissement du Limbourg, le plan S et le projet M. Il convient toutefois de noter à cet égard que la taille de la zone de fusion réalisée est importante. Plusieurs fusions, indiquent certains procureurs du Roi, sont peut-être encore trop petites. Des enquêtes sur la criminalité organisée complexe sont confiées à de grandes zones de police, mais cela ne s'applique pas nécessairement aux zones de police fusionnées plus petites.

Les directeurs judiciaires (dirjuds) confirment également que les zones de police fusionnées sont mieux armées pour travailler de manière plus efficace et plus fonctionnelle en matière de police judiciaire. Selon les répondants, la fusion présente un avantage supplémentaire, à savoir qu'elle permet une meilleure collaboration entre la police fédérale et la police locale. Les possibilités dans les petites zones de police sont limitées dans le domaine de la police judiciaire et l'aide est souvent demandée à la police judiciaire fédérale qui, à son tour, est déjà confrontée à des problèmes de capacité. Le fossé entre la criminalité locale et internationale est important et c'est précisément à un niveau intermédiaire que des équipes de police judiciaire locales renforcées peuvent jouer un rôle. Certains dirjuds voient non seulement de petites équipes de police judiciaire se noyer dans leurs capacités limitées par rapport à leur charge de travail, mais voient aussi parfois se produire un éloignement, les petites équipes de police judiciaire se montrant plus libres et contribuant moins aux résultats stratégiques.

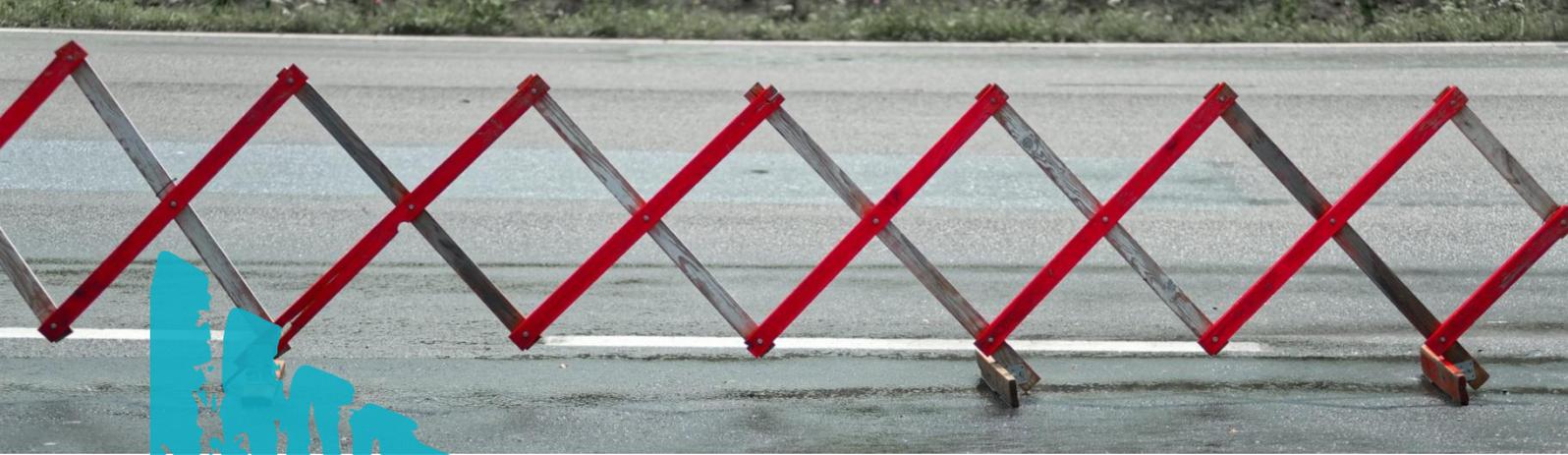
Un son de cloche similaire se fait entendre chez les directeurs administratifs de la police fédérale (dirco) : les grandes zones de police fusionnées augmentent leurs capacités opérationnelles, leur spécialisation et leur expertise. Les répondants constatent que les nouveaux développements sociaux sont mieux appréhendés par les zones de police

fusionnées. Les mandats fédéraux sont également mieux respectés (tels que les contributions à la capacité hypothéquée, HYCAP), bien que les zones de police fusionnées demandent également des exceptions à ce sujet. Un certain nombre de répondants se demandent si les zones de police fusionnées ne peuvent pas être victimes de leur propre succès : grâce à la spécialisation et à un fonctionnement opérationnel amélioré et de qualité, davantage de missions peuvent être exécutées, ce qui permet d'offrir plus de soutien de la police fédérale aux petites zones de police.

Comme leurs homologues judiciaires, les dircos indiquent que leur soutien est fragmenté. Les petites et grandes zones de police requièrent un soutien différent de la part de la police fédérale, ce qui fait de cette dernière une sorte de touche-à-tout.

Tant les dircos que les dirjuds voient dans le développement de zones de police fusionnées une plus grande cohérence dans la politique menée, ce qui simplifie considérablement la collaboration pour la police fédérale. En effet, le paysage policier fragmenté combiné à l'optimisation de la police fédérale, qui a accru l'*étendue des responsabilités* pour les dircos et dirjuds, ne facilite pas la création de synergies dans le paysage policier.





4. Principaux seuils

L'étude révèle deux défis cruciaux auxquels sont confrontées les zones de police fusionnées. D'une part, la gestion interne n'est pas encore adaptée à la nouvelle échelle. D'autre part, il y a de la résistance parmi le personnel et leur bien-être est mis sous pression.

4.1 Gestion interne pas encore adaptée à la nouvelle échelle

LE CHANGEMENT PREND DU TEMPS

Les chefs de corps des zones de fusion ont indiqué que la réalisation de la plus-value de la fusion prend au moins trois ans. Cinq ans sont généralement considérés comme une période réaliste durant laquelle les principaux défis opérationnels d'une fusion peuvent être relevés et les avantages peuvent être mesurés.

Plus de la moitié des zones de fusion étudiées sont opérationnelles à la nouvelle échelle depuis plus de cinq ans. Les bénéfices observés dans ces zones plus importantes sont décrits dans le chapitre précédent. Toutefois, la gestion interne est un défi commun à la plupart des zones de fusion. Presque toutes les zones étudiées luttent à différents degrés avec le travail par projet, le soutien des dirigeants et l'utilisation flexible du personnel. Ces défis ne sont certainement pas uniques pour les zones de fusion, mais se retrouvent également dans d'autres zones (voir Janssens, Wittevrongel & Cools, 2019). Mais leur importance s'accroît à la nouvelle échelle. En effet, il y a davantage de besoins et d'espace pour le travail par projet, des groupes plus importants sont gérés, et la flexibilité est une condition essentielle pour réaliser efficacement les avantages de l'échelle.

LE TRAVAIL PAR PROJET EST PEU ADOPTÉ

L'augmentation d'échelle nécessite une utilisation active du travail par projet. Alors qu'auparavant, une personne était souvent responsable de différentes tâches et combinait ainsi spontanément différentes approches, c'est moins évident dans une organisation plus spécialisée. Pensez par exemple à un collaborateur RH dans une petite zone de police qui est également conseiller en prévention et collaborateur politique et qui peut ainsi mettre sur pied une politique de bien-être sans trop de réunions. Dans une zone plus grande, cela demande

plus de coordination et de planification. Les collaborateurs sur le terrain sont également confrontés à cette évolution. Si un collaborateur de la police judiciaire ou de l'intervention dans une petite zone doit maîtriser un large éventail de phénomènes, il peut se spécialiser davantage dans une zone plus grande. La mise en place d'actions spécifiques demande plus de mises au point avec les collègues.

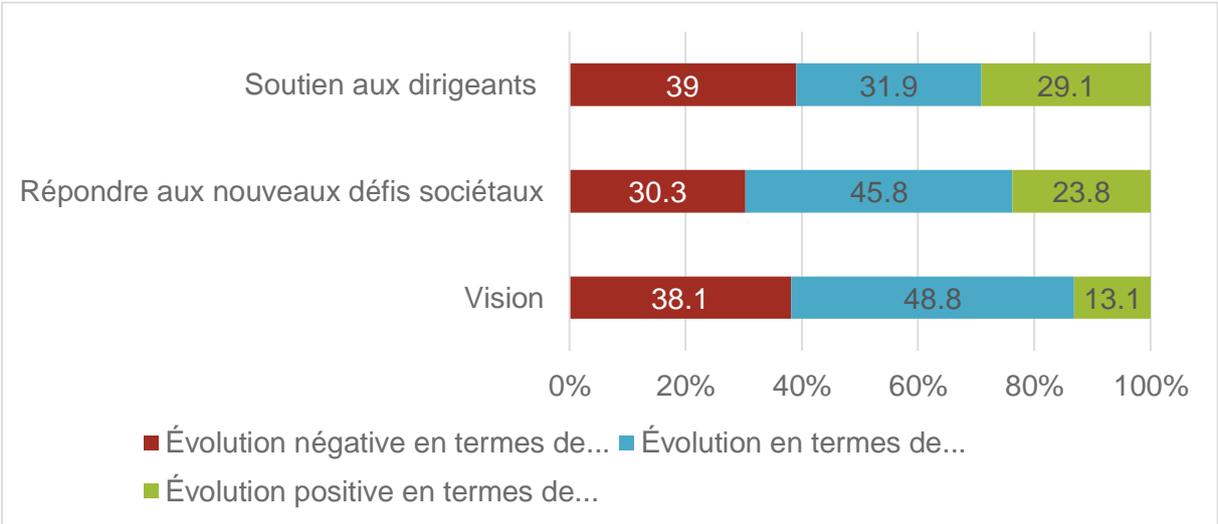
Outre le besoin accru de travailler à plus grande échelle par projet, nous voyons également plus de place pour des approches transversales et temporaires. La spécialisation et la capacité accrues permettent également de mettre sur pied des projets efficaces. Dans la pratique, cependant, nous constatons que l'expérience et le *savoir-faire* pour cette approche par projet font souvent défaut dans la plupart des zones étudiées. Les chefs de police reconnaissent que peu d'attention est accordée à cet aspect dans la formation et les opérations quotidiennes. Dans l'enquête, le personnel CALOG s'est montré nettement plus positif quant au fonctionnement par projet au sein de l'organisation.

DIRIGER EXIGE DES COMPETENCES SPECIFIQUES

Une zone plus grande signifie généralement des services plus importants. De ce fait, le rôle des dirigeants évolue et le besoin en compétences de gestion typiques augmente. Une partie des dirigeants n'y est pas préparée. Dans l'enquête, 39 % des membres du personnel indiquent qu'ils reçoivent moins de (bon) soutien de la part de leurs dirigeants. Une part comparable est également moins d'accord avec la vision des dirigeants qu'avant la fusion. Cela illustre une plus grande distance entre les dirigeants et le reste du personnel.

L'image est toutefois nuancée. La majorité du personnel indique que la direction a peu changé depuis la fusion, voire s'est améliorée. La figure ci-dessous illustre les proportions.

Figure 9 : proportion de membres du personnel qui voient une évolution de la direction à la suite de la fusion (enquête)



FLEXIBILITE LIMITEE

En théorie, un agrandissement d'échelle donne plus d'opportunités au personnel et à l'organisation de placer la bonne personne au bon endroit. Nous en avons également vu de bons exemples. La majorité des collaborateurs RH ont toutefois indiqué qu'il existait de nombreux obstacles à l'emploi flexible des travailleurs. Il ne s'agit que dans une moindre

mesure de seuils juridiques, mais surtout de l'absence des compétences nécessaires ou de la volonté du personnel. Il ne faut pas sous-estimer l'aspect des différences culturelles entre les anciennes zones (voir aussi chapitre 4.2).

Réussir le puzzle du personnel n'est pas un exercice facile dans la pratique. Une majorité de collaborateurs RH décrivent que certains membres du personnel attendent un « départ naturel » (p. ex. pension) ou que des fonctions non essentielles sont créées pour attribuer un rôle au personnel existant. Il s'agit généralement d'une part très limitée de l'effectif total. Sur la base de l'étude, nous ne pouvons pas donner de chiffres concrets à ce sujet, étant donné les grandes différences entre les zones dans la durée depuis la fusion et la sensibilité au respect de la vie privée du nombre limité de cas.

LA DISTANCE PHYSIQUE COMPLIQUE LA COLLABORATION

La plupart des zones de fusion ont encore un fonctionnement décentralisé, certes à des degrés très différents. Opter pour une telle approche décentralisée offre un certain nombre d'avantages, tels qu'une plus grande proximité et visibilité des services d'intervention. Dans bon nombre des zones de fusion, le fonctionnement décentralisé est surtout un choix pragmatique, lié à l'infrastructure existante. Le choix principal, surtout au cours des premières années, est d'utiliser autant que possible les bâtiments des anciennes zones. Cela permet généralement de répartir l'organisation sur plusieurs sites.

Cette répartition physique est un facteur très déterminant pour les différences culturelles au sein de l'organisation. Si le fonctionnement décentralisé coïncide en grande partie avec les anciennes organisations, les cultures initiales sont maintenues ou même renforcées, ce qui est néfaste pour arriver à une nouvelle culture organisationnelle. Si des collègues des anciennes zones se réunissent aussi physiquement, il y a beaucoup plus de chances qu'une culture commune se forme. Sans culture partagée, les tensions augmentent et il est plus difficile de collaborer de manière constructive.

4.2 Résistance du personnel

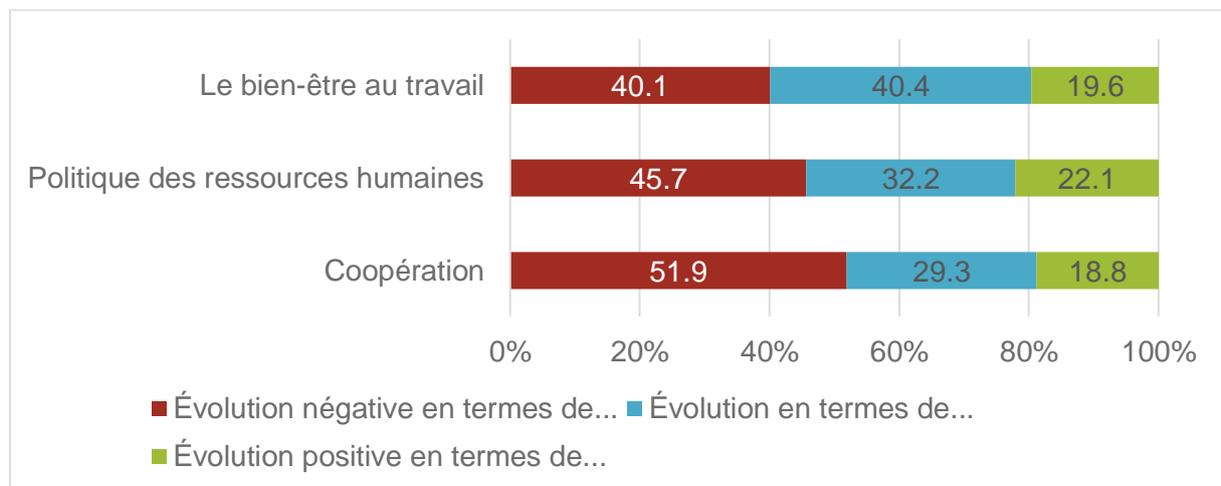
LES COLLABORATEURS RESENTENT FORTEMENT LE REVERS DE L'AGRANDISSEMENT D'ECHELLE

Au cours de cette étude, les collaborateurs sont systématiquement les voix les plus critiques. Ils estiment les conséquences de la fusion plus négativement que les chefs de corps, les bourgmestres, les syndicats et les acteurs supralocaux. Trois préoccupations ressortent clairement de l'enquête :

- ▶ 40 % d'entre eux indiquent que le bien-être au travail est moins élevé qu'avant la fusion. Seuls 20 % d'entre eux voient une amélioration du bien-être.
- ▶ 46 % d'entre eux constatent une détérioration de la politique du personnel après l'agrandissement d'échelle.
- ▶ 52 % d'entre eux estiment que la collaboration avec les collègues se déroule moins bien qu'avant la fusion.



Figure 10 : proportion de membres du personnel qui voient une évolution dans le fonctionnement interne à la suite de la fusion (enquête)



Ces résultats sont conformes à ce que l'on peut attendre de la recherche scientifique sur l'impact des fusions et des réformes sur le bien-être. Ainsi, une *revue systématique* d'études empiriques scientifiques de haut niveau entre 2000 et 2012 démontre que les restructurations avec ou sans réductions de personnel ont surtout un impact négatif sur le bien-être des travailleurs (de Jong et al., 2016). La majorité des études ont montré des changements négatifs dans le temps, à court et à long terme.

IMPACT FORTEMENT DEPENDANT DU RÔLE AU SEIN DE L'ORGANISATION

La littérature montre également que certains groupes de travailleurs réagissent moins négativement. Il s'agit par exemple de travailleurs ayant un statut organisationnel élevé avant une fusion et de travailleurs ayant subi un changement de groupe de travail. La même tendance est observée dans les zones de police étudiées :

- ▶ Les dirigeants de l'organisation sont significativement plus positifs sur l'évolution de la collaboration et de la communication au sein de l'organisation. Ils citent surtout des avantages en termes d'évolution, de développement personnel et de répartition du travail qui sont possibles grâce à la fusion.
- ▶ Les non-dirigeants soulignent plus souvent le manque d'implication, les différences culturelles et la plus grande distance.

MANQUE DE SENTIMENT DE CONTRÔLE ET D'INFORMATION

Ces différences entre les collaborateurs ayant un autre rôle peuvent en grande partie s'expliquer sur la base de la littérature. Les variables déterminantes dans la relation entre restructuration et bien-être étaient les exigences physiques, le contrôle du travail, la communication, la fourniture d'informations, la formation, l'équité procédurale, l'insécurité d'emploi et l'acceptation du changement (Ibid.). Des conclusions similaires ont été obtenues lors de l'étude sur l'impact des fusions sur le bien-être des collaborateurs dans le secteur hospitalier (Lim, 2014) et bancaire (Kumar, 2008), mais aussi dans les entreprises de production (Marks, 2006).

Les collaborateurs ayant un rôle plus exécutif ressentent plus fortement le manque de contrôle sur le travail, le manque de communication et d'information que les dirigeants. Les syndicats de police ont également indiqué que l'incertitude créée par une fusion chez les collaborateurs engendre de nombreuses demandes de mobilité sortante. Cela est dû aux changements dans le trajet domicile-travail et au nouveau contenu de la fonction. Les syndicats s'inquiètent

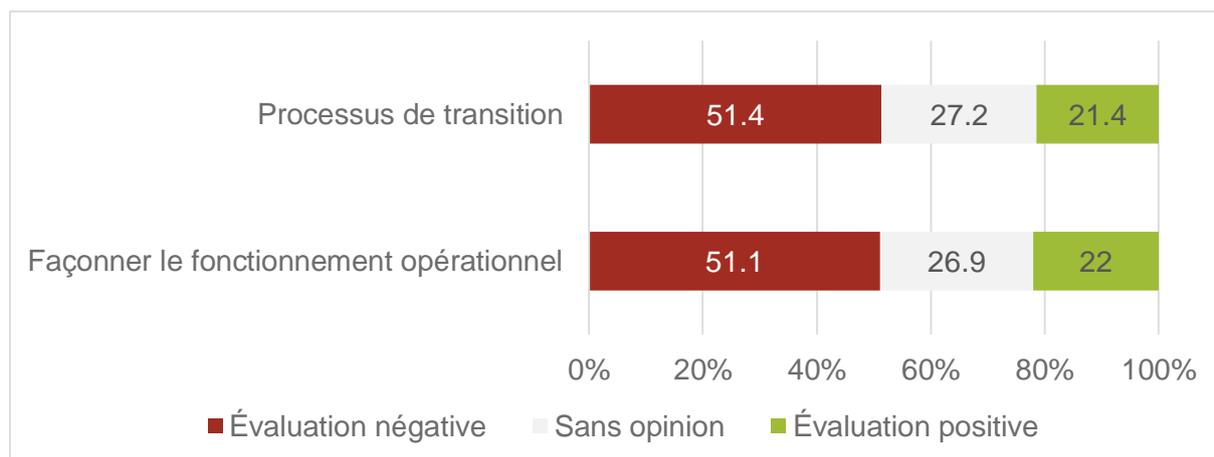
également du fait qu'au début du processus de fusion, les responsables politiques peuvent avoir tendance à marquer des points pour eux-mêmes plutôt que de garder à l'esprit la situation dans son ensemble. Dans ce cas, les bourgmestres et les chefs de corps se préoccupent trop de savoir qui deviendra le nouveau chef de corps et où sera établi le siège de la zone de police.

IMPLICATION DANS LE PROCESSUS DE FUSION

La manière dont le processus de fusion est encadré a un impact important sur la manière dont la fusion est perçue par les collaborateurs. Le proverbe « chose bien commencée est à demi achevée » s'applique certainement ici. Nous constatons que les zones de police étudiées pour lesquelles un besoin interne clair a été identifié ont connu un processus de fusion plus rapide. Dans la gestion du changement, l'importance du *sentiment d'urgence* est toujours soulignée comme début du processus. Dans deux des zones étudiées, il y avait surtout une cause externe, à savoir une fusion communale. Étant donné que les communes qui fusionnent se trouvaient dans une autre zone de police, il a été décidé d'étendre également la zone de police.

Les chefs de corps ont eux-mêmes souligné l'importance d'une bonne gestion du changement. Malgré cette prise de conscience, seul 1 membre du personnel sur 5 est positif quant au degré d'implication dans le processus de transition et à la mise en place de la nouvelle organisation.

Figure 11 : évaluation, par le personnel, de l'implication dans la fusion (enquête)



Concernant le processus proprement dit, nous constatons également que les collègues plus expérimentés sont plus positifs quant à leur implication. Les chefs de corps ont reconnu que, dans la pratique, un petit groupe de personnes expérimentées assumait généralement un rôle moteur durant la fusion.

Les syndicats de police affirment à juste titre qu'il reste du travail à faire pour mieux guider les employés en leur proposant des choix clairs. Les gens s'adaptent trop souvent après la fusion. Dans ce sens, il est important de bien fusionner directement et d'oser centraliser.

LES GRANDES ZONES CONNAISSENT PLUS SOUVENT DES ABSENCES

La question est de savoir si le bien-être inférieur dans la zone et l'implication limitée se traduisent aussi par un absentéisme plus important. Dans une étude antérieure sur l'échelle des zones de police (voir Janssens et al., 2019), plusieurs chefs de corps ont avancé que les zones de police ne pouvaient pas devenir trop grandes parce que l'anonymat augmenterait, que les collaborateurs de police s'aliéneraient dans un plus grand ensemble et que l'absentéisme serait plus important. Dans les petites zones de police, la cohésion sociale est forte et les collaborateurs sont prêts à se battre les uns pour les autres. Cela semble déjà le cas dans le secteur privé (SD Worx, 2020). Le médecin en chef de la police fédérale a recherché et trouvé un partisan à l'UGent pour examiner, sur la base des données de la police fédérale, si l'échelle pouvait avoir un impact sur l'absentéisme. L'étude réalisée dans le cadre d'une thèse de master (De Stercke, 2022) et reprise par la presse (Belga, 2022a, 2022b) a montré que la taille de l'organisation a peu d'impact sur l'absentéisme. Seule une variable a été significativement influencée, à savoir la fréquence moyenne des absences. Les zones plus grandes présentaient en moyenne une fréquence d'absence plus élevée.

Tableau 6 : Absentéisme au sein de la police intégrée belge, thèse de master De Stercke Celien (2022)²

Tableau récapitulatif - taille de l'organisation

Taille de l'organisation	< 75	≥ 75 et <150	≥ 150 et <300	≥ 300 et <600	600≤	
Durée moyenne de l'absence	11.78	12.07	12.90	10.95	11.28	/
Pourcentage moyenne de LTSA	15.9 %	18.0 %	19.5 %	16.6 %	15.8 %	/
Fréquence moyenne	3.44	3.56	3.54	4.03	4.41	** *
Nombre moyen de jours civils perdus	39.02	42.45	45.06	43.05	48.33	/
Pourcentage d'absences	74.6 %	73.7 %	73.2 %	77.5 %	81.3 %	/
Pourcentage d'absences pour case de troubles mentaux et	8.2%	7.9%	8.7%	9.2%	8.5%	/

² LTSA signifie absence pour maladie à long terme

comportement au x							
----------------------	--	--	--	--	--	--	--





5. Après la fusion

La fusion a un impact potentiel important tant sur le fonctionnement local que supralocal de la zone de police. Néanmoins, nous soulignons également la relativité de la fusion en tant qu'instrument. Il s'agit donc principalement d'une question administrative et organisationnelle à laquelle les citoyens ne prêtent guère attention. L'effet financier de la fusion dépend également fortement des choix et peut donc être à la fois une opportunité d'économie et d'investissement. L'échelle idéale est une question de besoins (et donc aussi de perspective). Plus important encore, les structures de gouvernance sont effectivement adaptées à cette échelle. Étant donné que la fusion est aussi principalement une réforme à long terme, nous formulons quelques enseignements pour l'avenir.

5.1 Impact limité de la fusion sur la perception des citoyens

L'objectif final de l'agrandissement d'échelle est d'améliorer le fonctionnement de la police locale. La confiance des citoyens dans la police constitue un indicateur intéressant pour vérifier si l'agrandissement d'échelle contribue effectivement à un meilleur fonctionnement de la police. L'hypothèse que nous avons testée est de savoir si la confiance dans la police est plus élevée dans les zones de fusion. Nous avons procédé de deux manières :

- ▶ Pour les zones qui ont fusionné au plus tard le 1^{er} janvier 2017, nous avons vérifié si la confiance dans la police était supérieure à la moyenne flamande. Dans ces zones, nous n'avons en effet pas de mesure de référence.
- ▶ Pour les zones qui ont fusionné entre 2017 et 2020, il existe une mesure de référence. En effet, les données sous-jacentes du moniteur municipal ont été étudiées au cours de ces deux années. Autrement dit, nous pouvons vérifier si la confiance dans la police a augmenté après la fusion. La moyenne flamande en termes de confiance est restée la même pendant ces deux années, nous en faisons donc abstraction.

Aucun des deux tests n'a conduit à un résultat clair. Nous en tirons la conclusion prudente que l'impact de la fusion sur la perception des citoyens est limité. D'autres facteurs (p. ex. taux de criminalité, confiance générale dans les institutions) pèsent plus lourd en raison du degré de



confiance dans la police. La fusion apparaît essentiellement comme une question administrative et organisationnelle et non comme une question qui préoccupe le « client final ». Les figures des pages suivantes montrent les résultats de la confiance dans les zones de police.



Figure 12 : Rapport de confiance des citoyens envers la police par rapport à la moyenne flamande (zones de fusion ayant fusionné au plus tard le 1^{er} janvier 2017)

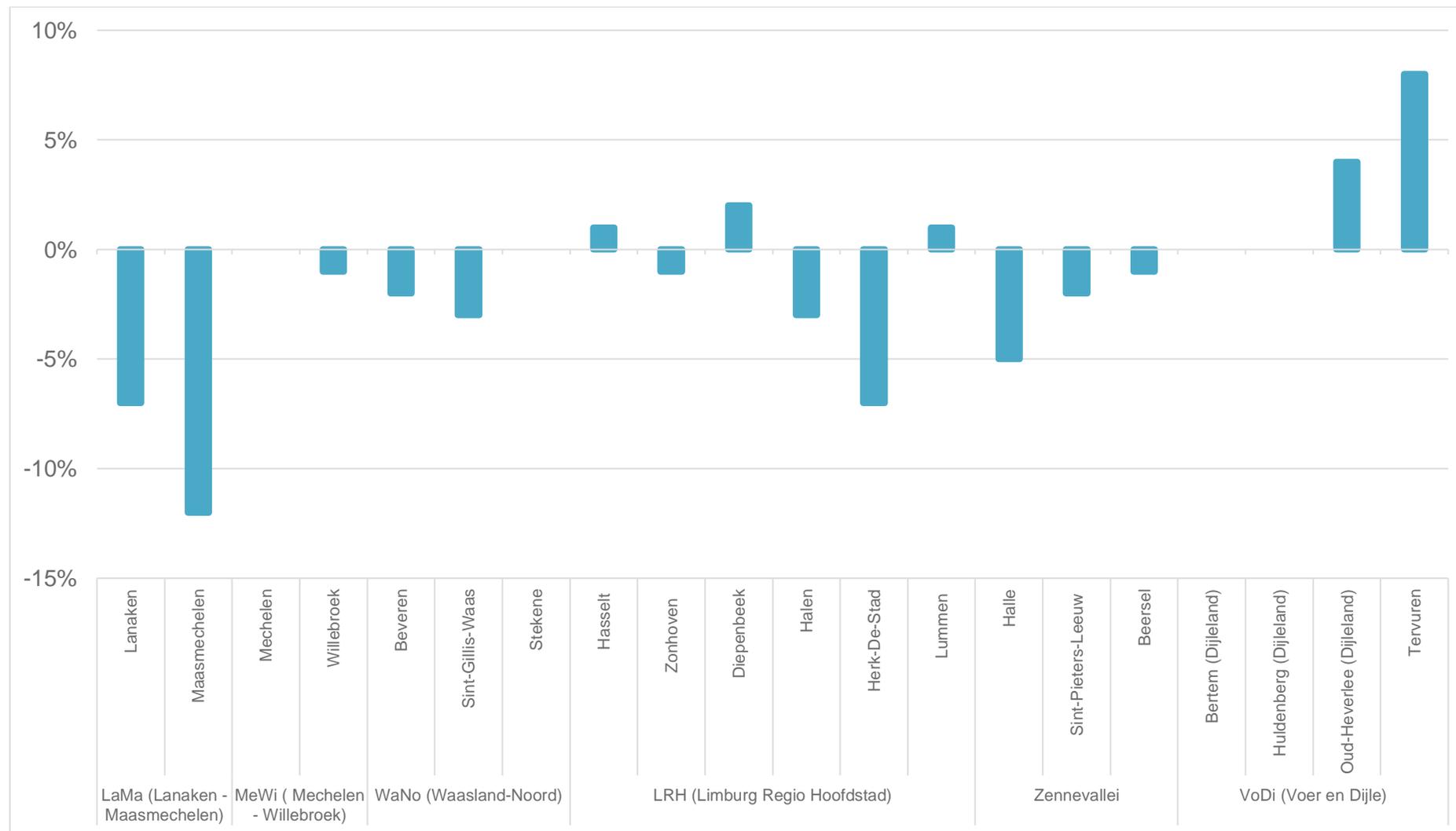
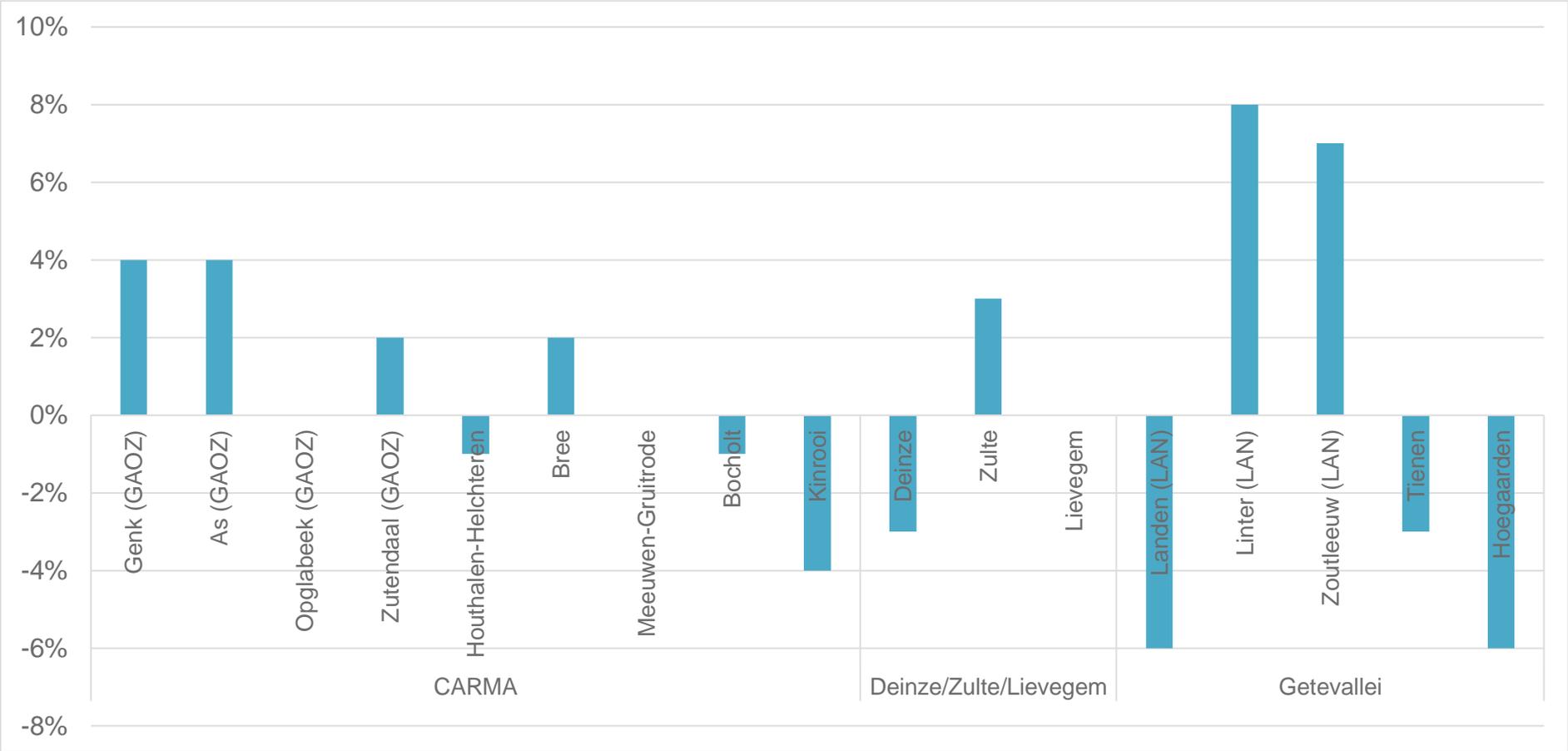


Figure 13 : Évolution de la confiance des citoyens envers la police entre 2017 et 2020 (zones de fusion ayant fusionné entre 2017 et fin 2020)



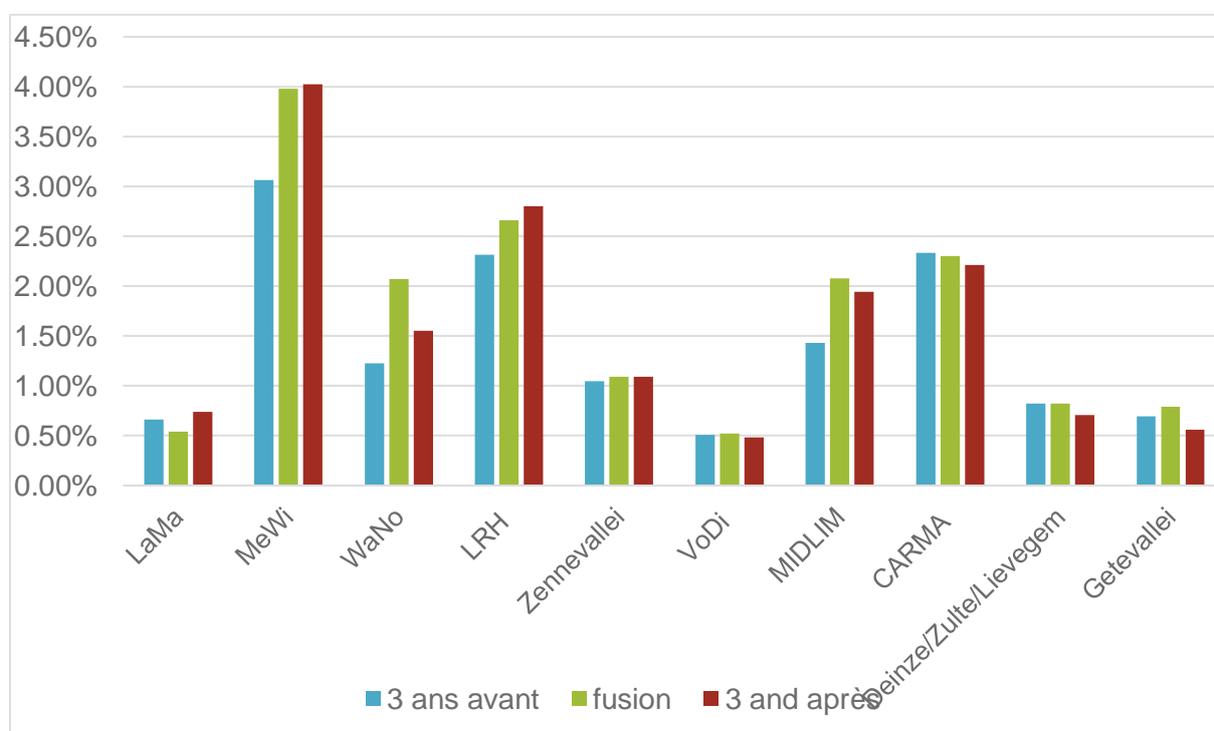
5.2 La fusion peut être à la fois une économie et un investissement

IMPACT FINANCIER PRINCIPALEMENT LIÉ À L'OBJECTIF

La fusion est souvent associée à des gains d'efficacité. Nous constatons toutefois que, dans les zones étudiées, il y a un mélange de fusions qui étaient neutres financièrement, qui ont entraîné des économies ou qui ont au contraire demandé des investissements supplémentaires. Cela montre que l'impact financier est surtout déterminé par les choix opérés par les décideurs lors d'une fusion.

La figure ci-dessous est une première ébauche pour illustrer l'effet de la fusion sur le coût des zones de police pour les communes concernées. La figure montre les dépenses de la zone par rapport aux dépenses totales des zones de police flamandes (les zones plus grandes ont donc une part plus importante). Les différentes barres représentent l'évolution dans le temps. Comme il s'agit de la part des subventions de fonctionnement totales dans toutes les zones flamandes, il est fait abstraction de l'augmentation générale des dépenses des zones de police. La barre bleue représente les dépenses moyennes des 3 années précédant la fusion, la barre verte les dépenses de l'année de la fusion effective et la barre rouge des 3 années suivant la fusion. Trois barres stables dans une zone signifient donc que la fusion était financièrement neutre. Une barre plus élevée après la fusion signifie une augmentation des coûts supérieure à celle des autres zones flamandes.

Figure 14 : Dépenses des communes d'une zone de police (en subventions de fonctionnement) par rapport aux subventions de fonctionnement totales dans toutes les zones flamandes, exprimées en pourcentage



ANALYSE FINANCIERE A SES DEBUTS

La méthodologie utilisée présente un certain nombre de limites inhérentes. Nous le décrivons plus en détail dans l'annexe. Les comptes annuels ont ainsi été utilisés. Les zones qui n'ont pas complètement rempli leur cadre budgétaire sont considérées comme moins chères avec cette approche. Cette situation est toutefois indépendante des choix politiques ou des économies effectives, mais elle est causée par des défis liés au recrutement. Dans le cadre d'une étude plus approfondie, les chiffres budgétaires peuvent être utilisés en se basant uniquement sur les objectifs.

L'étude des coûts et profits effectifs d'une fusion en est encore à ses balbutiements en raison de la disponibilité limitée des chiffres financiers. Les zones étudiées n'ont pas non plus effectué d'analyses sur l'impact financier de la fusion. L'absence de mesures de référence rend très difficile l'objectivation de l'impact financier. Dans les paragraphes ci-dessous, nous nous basons surtout sur les contributions qualitatives des directeurs financiers, chefs de corps et bourgmestres.

COÛT D'UNE FUSION

Il y a un certain nombre de coûts de transition inhérents à une fusion. Pensez notamment à une nouvelle uniformisation, à l'harmonisation des systèmes, au plan social, etc. Les directeurs financiers ont unanimement considéré ces frais comme relativement limités, pour deux raisons :

- ▶ Les frais sont généralement limités dans la durée. Bien que certaines zones aient des plans sociaux assez complets, la limitation dans le temps ne les rend pas financièrement très contraignants pour le fonctionnement de la zone.
- ▶ Les coûts sont souvent liés à un besoin existant. Ainsi, la plupart des zones de fusion prévoient au moins un nouveau bâtiment. Ce besoin ne découle toutefois pas seulement de la fusion, mais surtout d'infrastructures déjà obsolètes.

Dans la pratique, les coûts supplémentaires ont pu être intégrés dans le budget existant dans la majorité des cas. Bon nombre des zones étudiées ont pu utiliser un budget prévu pour le personnel qui n'a pas pu être entièrement pourvu pour compenser les coûts temporaires.

ÉCONOMIES D'ECHELLE FINANCIERES

Calculer les économies d'échelle est encore moins évident que déterminer l'ampleur des coûts. Les économies d'échelle dépendent en effet fortement du contexte et du choix. Pourtant, les chefs de corps et les bourgmestres interrogés indiquent à la quasi-unanimité que les communes en ont désormais « plus pour leur argent » qu'avant la fusion. 19 % des bourgmestres interrogés indiquent que le coût de la zone a augmenté à la suite de la fusion. Ils reconnaissent toutefois que le *retour sur investissement* est plus important que sans la fusion. 41 % des bourgmestres indiquent également que la police devient plus chère (indépendamment de la fusion) et que cela les inquiète.

Selon les directeurs financiers, les principaux avantages financiers liés à l'agrandissement d'échelle sont :

- ▶ Les investissements planifiés sont plus rentables à grande échelle. Ainsi, la numérisation peut être mise en place plus efficacement dans des zones plus grandes. De meilleurs contrats permettent d'économiser beaucoup, surtout au sein du « service achats ».
- ▶ Grâce à une meilleure planification et à la suppression des fonctions redondantes, il est possible de réaliser davantage avec le même personnel.

- ▶ Une planification financière plus poussée est généralement effectuée.

5.3 Échelle idéale fortement dépendante des besoins locaux et de la répartition des rôles

Dans la lignée de ce que les syndicats de police indiquent concernant une bonne fusion immédiate, afin d'obtenir les résultats souhaités le plus rapidement possible, la question clé est : quelle est la taille suffisante ? Les avis divergent à ce sujet. Là où nous sommes d'accord, c'est que les agrandissements d'échelle ne sont pas en soi la panacée qui éliminera tous les problèmes (voir, entre autres, Terpstra & Fyfe, 2019). La question de savoir quelle est l'échelle idéale pour assurer la fonction de police locale est liée aux éléments suivants :

- ▶ Quelle est la vision du rôle de la police locale ? Lorsque la nouvelle organisation policière a été mise en place au début du 21^e siècle, il était clair que la police de base serait assurée par la police locale, soutenue par la police fédérale. Alors que les Pays-Bas sont passés à 25 corps régionaux en 1993, la Belgique a créé 196 corps locaux. Dès le départ, il était clair que la police fédérale devrait assister les petites zones de police dans la réalisation de la fonction de police de base (ce qui a également été inscrit ainsi à l'article 3 de la loi sur la police intégrée du 7 décembre 1998)³ et que ces (plus) petites zones de police seraient rapidement confrontées à des problèmes (De Ruyver & Janssens, 2014). Supposons que les responsables politiques du pays soient d'avis qu'un corps local devrait, par exemple, pouvoir fonctionner de manière autonome et indépendante à 100 pour cent ou 95 pour cent, et non seulement pourvoir à la fonction de police de base, mais aussi assumer de nombreuses tâches plus spécialisées de la police fédérale, l'échelle devra alors être adaptée automatiquement pour générer un volume suffisant de personnes et de moyens.
- ▶ Il existe un lien étroit entre la police et l'administration locale via le bourgmestre et le conseil communal, le collège de police et le conseil de police dans les zones pluricommunales. En d'autres termes, l'autorité administrative sur la police locale est assurée par le bourgmestre. La taille de la zone de police dépend donc de la taille et de l'échelle de l'administration locale. Si une zone de police est composée par exemple de trois communes, le collège de police est constitué de trois bourgmestres. Si la zone de police fusionnait avec une zone de police composée de quatre communes, le collège de police compterait sept bourgmestres qui devraient se mettre d'accord sur la politique policière, les achats et le budget. Si, comme cela a déjà été fait en Flandre, des communes fusionnent les unes avec les autres, le nombre de bourgmestres diminue, la force administrative des communes est (potentiellement) renforcée et la gestion de la police peut également en profiter.
- ▶ La manière dont la police est organisée sur le terrain est importante pour l'échelle. Dans quelle mesure une zone de police doit-elle déconcentrer et décentraliser au sein de son propre territoire ? À quelle proximité du citoyen le fonctionnement opérationnel est-il mis en place et soutenu par les infrastructures nécessaires ?

³ Moniteur belge 5 janvier 1999.

- ▶ L'homogénéité des zones de police est également importante. Y a-t-il des similitudes entre les paramètres socio-économiques des villes et communes participantes, sont-elles confrontées à des phénomènes similaires, coïncident-elles avec des zones de secours, etc. ? Il est important de créer non seulement des ensembles logiques géographiques, mais aussi d'éviter des éparpillements trop importants sur le fonctionnement opérationnel lors de l'évaluation de l'échelle.

L'échelle idéale dépend également de la perspective des personnes concernées :

- ▶ Depuis la colonne judiciaire, les répondants indiquent qu'un minimum de 20 inspecteurs par zone de police est souhaitable. Un certain nombre de répondants estiment que c'est encore trop peu et qu'il est préférable d'évoluer vers environ 50 inspecteurs. Si nous examinons le PLP10 qui stipule que la capacité d'inspecteurs doit s'élever à 10 % de l'effectif du cadre opérationnel pour les zones de police dont l'effectif s'élève à 230 ou plus, alors avec 50 inspecteurs, on arrive à un corps de 500 collaborateurs.⁴ Ce chiffre est conforme avec ce que certains chefs de corps de zones de fusion indiquent comme étant une bonne échelle.
- ▶ La majorité des chefs de corps vise une échelle de 300 à 500 collaborateurs opérationnels. Les chefs de corps qui disposent d'environ 150 collaborateurs après une fusion indiquent que les bénéficiaires d'une fusion seront bel et bien exploités à terme. Une fusion qui passe d'une organisation d'environ 70 collaborateurs à environ 150 augmente certes la force d'impact, mais elle reste limitée – notamment en raison de l'afflux difficile et des missions supplémentaires dues aux changements sociétaux. En outre, les spécialisations qui peuvent être développées sont limitées parce qu'il n'est pas possible d'offrir une continuité de service. Si la fusion permet de développer des spécialités tant dans le front-office que dans le back-office, le nombre, mais aussi la profondeur, restent limités. Le sentiment est que la limite inférieure de 300 offre une bonne force d'impact. Les chefs de corps qui arrivent à cette limite inférieure indiquent à leur tour que celle-ci est encore trop limitée parce qu'une telle taille entraîne une spécialisation et une professionnalisation qui exige de la continuité et donc aussi une masse suffisante. En outre, les investissements à cette échelle deviennent intéressants.
- ▶ Lors d'entretiens avec les bourgmestres, un certain nombre de répondants n'ont pas fait référence au nombre de collaborateurs dans les zones de police, mais au nombre de citoyens desservis par la zone de police. Il est à noter que l'on a souvent fait référence à 100 000 habitants comme une bonne échelle pour les zones de police. C'est aussi un sentiment des répondants sur la base de leurs expériences avec différentes structures et organisations administratives.

Il est important que la nouvelle échelle soit durable (p. ex. pas de *solution miracle* pour les petites zones sous pression). En d'autres termes, la prestation de services doit occuper une place centrale dans le cadre d'une réflexion à long terme. Il s'agit également d'une donnée importante pour les collaborateurs afin d'obtenir ainsi de la stabilité dans l'organisation.

À la question de savoir si une fusion au-delà de l'arrondissement peut ou devrait être réalisée, les répondants ont majoritairement réagi négativement. Les chefs de corps, mais aussi les procureurs du Roi, attirent l'attention sur les difficultés potentielles que peuvent entraîner des fusions au-delà des arrondissements. Par exemple, les zones de police doivent tenir compte des différentes priorités de différents procureurs et les processus de travail peuvent différer.

⁴ Circulaire ministérielle du 9 octobre 2001 PLP 10 relative aux normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population. M.B. 16 octobre 2001.

5.4 Structures de gouvernance adaptées à la zone élargie

Comme indiqué précédemment, les bourgmestres et conseillers communaux constituent les autorités administratives locales de la police locale. Le bourgmestre exerce l'autorité sur la police et est chef de la police administrative. Cela signifie que le bourgmestre a son mot à dire dans la politique policière menée dans sa commune. En cas de fusion avec une autre zone de police, le collège de police élargit la réunion comprenant le chef de corps et les bourgmestres des communes formant la zone de police. Le nombre de bourgmestres au sein du collège de police augmente, leur poids de vote change parce que l'apport en pourcentage de la dotation communale est repondéré par l'échelle plus large et que le nombre de conseillers de police est revu. Une étude antérieure (voir Janssens, Wittevrongel & Cools, 2019) révèle que de nombreux bourgmestres craignent de perdre en pouvoir et en influence si leur zone de police est fusionnée. Il ressort toutefois de la présente étude que 84 % d'entre eux affirment qu'il n'y a pas de perte de pouvoir depuis la fusion. La grande majorité des bourgmestres indique qu'un bourgmestre doit oser défendre les intérêts de sa ville ou de sa commune et qu'un collège de police élargi ne les empêche pas d'assumer cette responsabilité.

16 % des bourgmestres affirment en revanche que le pouvoir diminue effectivement après une fusion parce que leur poids de vote diminue en raison de la nouvelle clé de répartition de la dotation policière et que cela entraîne déjà en soi une diminution du pouvoir. Plusieurs bourgmestres indiquent également que la distance entre la police et les bourgmestres augmente. Le processus décisionnel évolue, entraînant l'échange des micro-approches du budget contre des macro-approches, selon plusieurs bourgmestres qui ne se réjouissent pas d'une telle évolution.

En revanche, un certain nombre de bourgmestres signalent que la fusion des zones de police connaît également des *conséquences inattendues* : il est signalé que la fusion entraîne une plus grande coopération administrative avec les communes voisines, un partage plus facile des ressources et des équipements, et de nouvelles initiatives. Il semble que la fusion des zones de police, des villes et des communes permette de mieux se connaître et d'harmoniser les politiques.

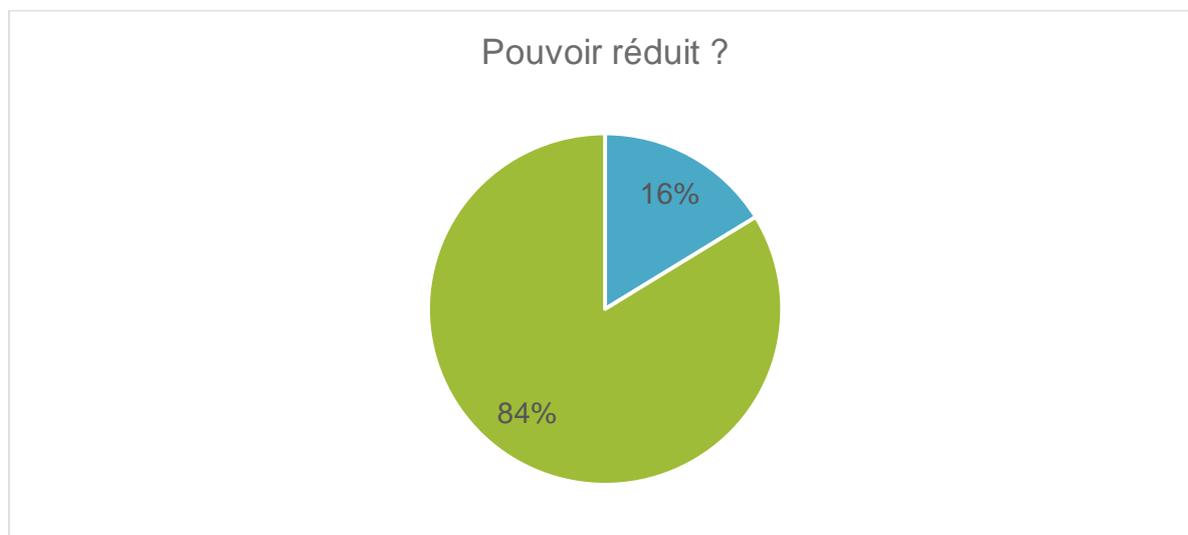
Alors que la majorité des répondants sont satisfaits du fonctionnement du collège de police, 80 % d'entre eux sont moins satisfaits du conseil de police. Bien qu'il soit considéré comme un organe permettant un contrôle démocratique sur la zone de police, l'apport et la portée politique du conseil restent trop limités pour constituer une véritable plus-value.

82 % des répondants sont insatisfaits du modèle de gouvernance des zones de secours. Cela s'inscrit dans la lignée des avis précédemment soulevés à propos des zones de secours (Janssens, Wittevrongel & Cools, 2019). Dans cette étude précédente, les bourgmestres se sont souvent inquiétés d'une possible fusion de la police, car la fusion des services d'incendie leur semblait préjudiciable sur le plan financier et politique. Le modèle de gouvernance est également critiqué dans cette étude : un contrôle trop faible est perçu, des paiements sont effectués sans savoir pourquoi, et trop peu de contacts avec les pompiers en raison de la taille



de la zone de secours sont signalés. C'est précisément pour cela que les bourgmestres des zones de police fusionnées mettent en garde contre un agrandissement d'échelle excessif.

Figure 15 : évolution du pouvoir après la fusion selon les bourgmestres



5.5 À l'avenir

La fusion des zones de police n'est pas un *passé-partout* pour tous les défis qui se présentent dans le paysage policier. Nous pensons à cet égard au déséquilibre qui apparaît entre la police fédérale et la police locale, à l'afflux difficile, aux débats sur la discipline, le statut et la rémunération, à la réforme potentielle de l'enseignement policier, à l'approche de nouveaux phénomènes tels que la *nouvelle façon de manifester*, la *cybercriminalité*, la polarisation et la criminalité subversive et aux questions de légitimité dans un contexte métropolitain.

Les fusions de zones de police contribuent par contre à accroître la capacité opérationnelle et de gestion. Le service à l'égard du citoyen reste ainsi garanti et l'organisation policière peut répondre de manière plus flexible aux nouveaux défis qu'elle relève.

Dans le contexte de l'agrandissement d'échelle des zones de police, outre un certain nombre de questions déjà traitées ci-dessus, plusieurs éléments méritent d'être examinés.

DEFUSION

À la suite des fusions communales en Flandre, des zones de police risquent d'être dispersées. Les communes veulent collaborer entre elles pour des opportunités politiques ou administratives et peuvent fusionner. Si les fusions entre communes s'inscrivent dans les limites de la zone de police, il n'y a pas de problème. Cela change lorsque des communes en dehors des limites des zones de police fusionnent. Dans le meilleur des cas, les zones de police fusionnent, mais il peut être demandé à une commune de défusionner. L'expérience des anciennes zones de police LoWaZoNe et Deinze/Zulte nous apprend que la défusion est un processus difficile. Non seulement la tension augmente dans l'organisation policière qui perd une commune (qui entre dans l'autre zone ?), mais il en va de même dans la zone de

police hôte (qui entre chez nous ?). Et que se passe-t-il si le nombre nécessaire de collaborateurs qui doivent effectuer la transition n'est pas trouvé ?

Une option consiste à payer un montant à concurrence du nombre convenu de collaborateurs qui devraient passer dans la zone hôte. La zone « perdante » pourrait alors décider de travailler en surnombre et, bien sûr, de réduire ses effectifs au fil du temps. Mais une telle option entraîne évidemment des coûts.

Sur le plan politique, il est possible de choisir d'interdire légalement l'option de la « défusion » parce qu'elle risque d'hypothéquer le fonctionnement des zones de police. Il serait également possible de prendre une initiative légale pour obliger les communes à verser un montant forfaitaire pour « racheter » les membres du personnel et travailler en surnombre en cas de défusion.

CREATION D'UNE SORTE D'APSD/COMMISSION D'ACCOMPAGNEMENT

L'agrandissement d'échelle ne constitue pas à lui seul une réponse satisfaisante aux problèmes structurels du système policier belge. Dans le contexte des États généraux de la police, différentes initiatives sont prises, y compris au sein de nombreuses zones de police locale et de la police fédérale, afin de formuler des réponses à des thèmes touchant à la gestion organisationnelle, à la numérisation, au recrutement et à la formation, aux finances et aux tâches policières. Différentes organisations, individus et groupes mènent des études, proposent des idées et des pistes. À ce jour, ces pièces du puzzle ne sont pas rassemblées. Il n'y a pas non plus d'étude des pièces du puzzle manquantes et donc des questions à poser. Il serait utile de créer un organe ou une sorte de commission d'accompagnement afin de garder une vue d'ensemble au profit de la police, de l'administration et des autorités politiques.

ARCHITECTURE DE SECURITE – INTEGRATION HORIZONTALE

Alors que les accords d'Octopus reconnaissaient le bourgmestre comme réalisateur potentiel de la politique de sécurité, les évolutions sociales appellent à un statut à part entière de metteur en scène. Trop longtemps, la sécurité a été considérée comme un « problème de la police ». La politique belge en matière de sécurité poursuit une approche intégrale et intégrée, mais reste largement inexistante dans la pratique. Les organisations ayant leurs propres indicateurs de performance travaillent côte à côte sur des problèmes de société. Cependant, des initiatives telles que le plan Canal et le Stroomplan (plan de lutte contre les trafiquants de drogue) ont démontré qu'une approche plus horizontale est souhaitable et nécessaire. Une coordination horizontale et non verticale est nécessaire. Au niveau local, le bourgmestre et l'administration locale sont bien placés pour dépasser les domaines de compétence lorsqu'ils s'attaquent aux problèmes sociétaux. La police locale est un partenaire approprié pour aider les villes et les communes dans ce domaine, mais elle ne doit pas toujours prendre les devants.

Lors du développement d'une architecture de sécurité, il convient de réfléchir aux relations entre les différents partenaires. Qui prend la tête, qui assume quelle tâche, qui enregistre quel type d'information et la partage avec qui... Lors du déploiement du maintien administratif, de la lutte contre la radicalisation violente, de la criminalité environnementale, de l'application de la loi sur l'environnement... on constate que des synergies sont recherchées et trouvées entre l'administration locale et la police. La question se pose dès lors de savoir comment un

agrandissement d'échelle des zones de police locale se rapporte aux missions et tâches des villes et communes et qui assumera quel rôle.





6. Conclusion : la fusion augmente la résistance

Pour répondre aux changements sociétaux et aux défis opérationnels, les zones de police recherchent un agrandissement d'échelle afin d'accroître leur force d'impact et d'assurer la fonction de police de base. Le but de cette étude était de vérifier si l'expérience des neuf zones de fusion constitue un projet efficace pour renforcer la police locale. En résumé, la fusion génère des résistances tant dans le sens positif que négatif du terme. D'une part, elle permet une organisation plus robuste, capable de mieux faire face à la multitude de défis internes et externes. D'autre part, il y a une résistance compréhensible de la part des collaborateurs et les adaptations structurelles de l'organisation demandent du temps. Nous plaidons donc pour une vision positive de la fusion, mais aussi suffisamment orientée vers l'avenir et le contexte. **SURVEILLANCE DES EFFETS DE LA FUSION**

La méthodologie utilisée était une méthode mixte qui visait à générer ou à trouver un maximum de chiffres quantitatifs. Le constat est qu'aucune fusion n'a fait l'objet d'une mesure de référence et que les chiffres relatifs à la fusion sont absents. En outre, une part importante de l'impact d'une fusion ne se résume pas aux chiffres. Pour une étude plus approfondie sur ce thème, un suivi accru est recommandé tant au niveau des zones qu'au niveau fédéral.

La surveillance exige également des objectifs clairs. Une question essentielle à cet égard est de savoir ce qui peut être attendu de la police locale. Dans quelle mesure doit-elle être indépendante et quelles tâches doivent être exécutées ? Doit-on par exemple encore réfléchir en termes de fonctionnalités ou devons-nous plutôt regarder de manière orientée vers le processus et évaluer la fonction de police de base via des indicateurs de qualité.

SYSTEME IMMUNITAIRE RENFORCE

Malgré la grande diversité du contexte et du contenu précis de la nouvelle zone de fusion, tous les initiateurs des différentes fusions qualifient le résultat de réussi. En fonction des choix opérés, les effets de la fusion sont (partiellement) différents. Certaines zones fusionnées se sont fortement concentrées sur la spécialisation et l'attraction de l'expertise, d'autres ont consacré plus d'attention à l'amélioration du back-office, tandis qu'une part limitée a mis l'accent sur l'efficacité (financière). Dans cette diversité d'effets, il y a toutefois une constante, à savoir que l'agrandissement d'échelle a permis une organisation plus robuste.

Le développement de l'organisation permet de mieux absorber les chocs. Nous observons cet effet à trois niveaux :

- ▶ Les chocs internes tels que les pénuries de personnel, les absences du personnel, les problèmes de matériel, etc. peuvent être mieux compensés. Une fusion ne permet pas nécessairement de pourvoir plus facilement les postes dans les domaines où il y a pénurie de personnel, mais l'élargissement de la réserve de collaborateurs permet une meilleure gestion de cette pénurie.
- ▶ Les chocs externes tels que les incidents imprévus, les évolutions de faits criminels ou les situations nécessitant une forte spécialisation peuvent être résolus plus facilement et plus rapidement. La plus grande organisation permet un déploiement plus ciblé des collaborateurs ou des services. Les acteurs locaux et supralocaux reconnaissent l'augmentation des spécialisations et l'amélioration du fonctionnement de la fonction de police de base.
- ▶ Les défis qui dépassent les zones peuvent plus souvent être repris localement. Les plus grandes zones fusionnées notent en particulier un important glissement de rôle, qui leur permet plus souvent de combler les lacunes de la police fédérale tant dans le domaine de la police judiciaire que de la police administrative.

Un certain nombre de préoccupations concernant la fusion ont également été partiellement infirmées. Ainsi, dans de nombreux cas, le lien local est justement renforcé avec plus d'équipes plus visibles sur le terrain ou un fonctionnement par projet qui nécessite plus d'informations et donc plus de contact avec le citoyen. Dans de nombreux cas, le travail de quartier reste ce qu'il est et rien ne change à l'accueil. Le pouvoir de la politique locale n'a diminué que dans des cas exceptionnels. Il est intéressant de noter que tous les bourgmestres indiquent que la fusion a amélioré le service.

COMPREHENSION DE L'OPPOSITION

L'étude montre deux défis cruciaux auxquels sont confrontées les zones de police fusionnées :

- ▶ La gestion interne n'est pas encore adaptée à la nouvelle échelle. Cinq ans sont généralement considérés comme une période réaliste durant laquelle les principaux défis opérationnels d'une fusion peuvent être relevés et les avantages peuvent être mesurés. Pourtant, les zones qui fonctionnent depuis plus de cinq ans à la nouvelle échelle se heurtent également à un travail par projet, une direction forte et une utilisation flexible du personnel. La collaboration interne se déroule souvent moins bien qu'auparavant et est encore compliquée par le fonctionnement généralement encore relativement décentralisé.
- ▶ Le bien-être du personnel est fortement mis sous pression en cas de fusion. Les collaborateurs estiment les conséquences de la fusion plus négativement que les chefs de corps, les bourgmestres, les syndicats et les acteurs supralocaux. Surtout en ce qui concerne le bien-être, la politique du personnel et la collaboration. Les collaborateurs ayant un rôle plus exécutif ressentent plus fortement le manque de contrôle sur le travail, le manque de communication et d'information que les dirigeants. Ces préoccupations peuvent être partiellement résolues tout au long du processus de fusion, mais seul 1 membre du personnel sur 5 est positif quant au degré d'implication dans le processus de transition et à la mise en place de la nouvelle organisation. Dans les grandes organisations, nous constatons également une fréquence d'absence plus élevée parmi le personnel.

ESTIMER LA FUSION A SA JUSTE VALEUR

La fusion a clairement un impact potentiel important sur le fonctionnement de la zone de police. Néanmoins, nous reconnaissons également la relativité de la fusion en tant qu'instrument. Il s'agit donc principalement d'une question administrative et organisationnelle à laquelle les

citoyens ne prêtent guère attention. L'effet financier de la fusion dépend également fortement des choix et peut donc être à la fois une opportunité d'économie et d'investissement.

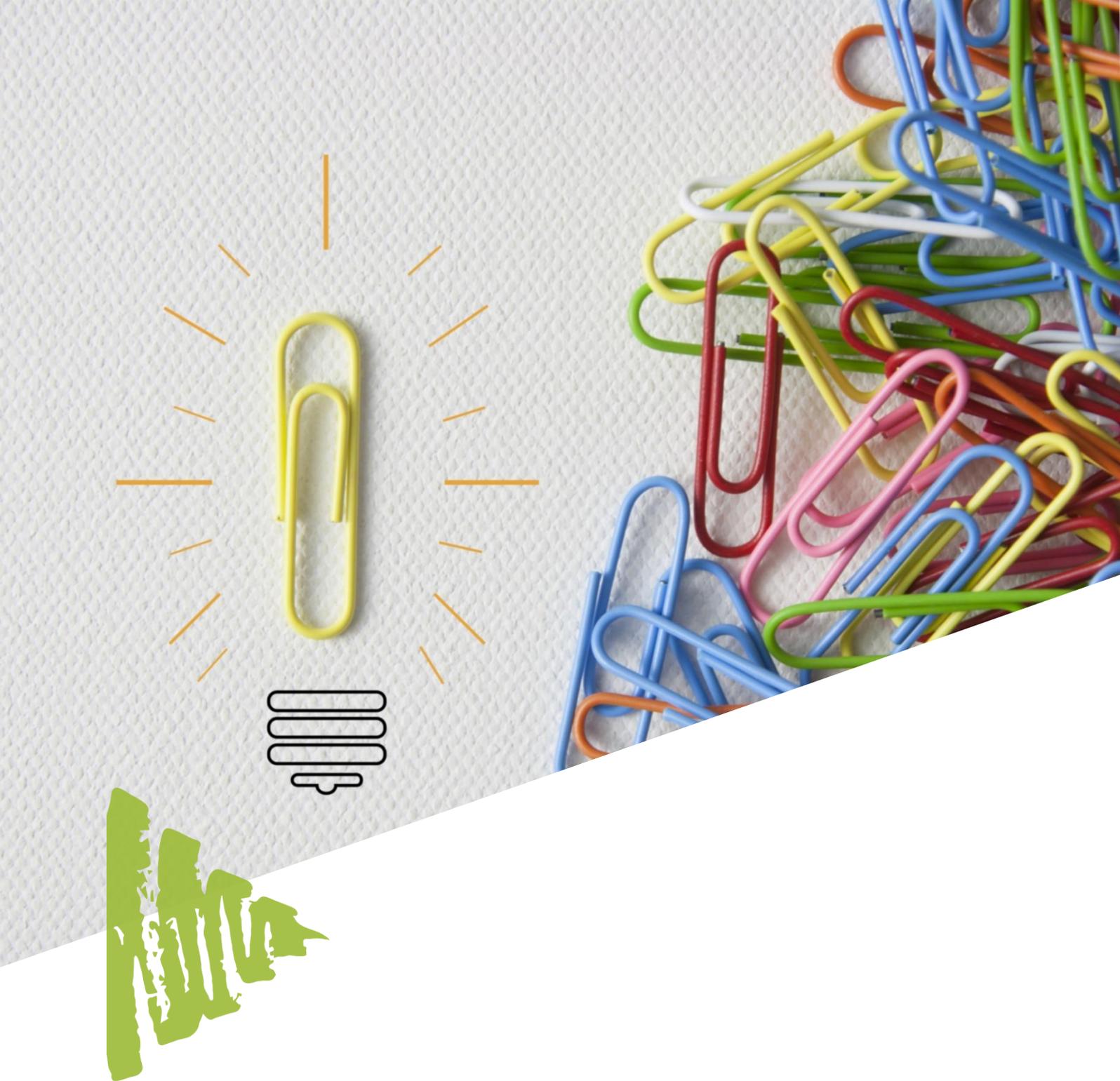
L'échelle idéale est une question de besoins (et donc aussi de perspective). Plus important encore, les structures de gouvernance sont effectivement adaptées à cette échelle. Ainsi, plusieurs bourgmestres ont fait part de leurs préoccupations quant à la *gouvernance* des zones de secours, souvent bien supérieures aux zones de police fusionnées.

INSTRUMENT POUR L'AVENIR

Étant donné que la fusion est principalement une réforme à long terme, nous formulons quelques enseignements pour l'avenir :

- ▶ Une fusion, c'est généralement « *reculer pour mieux sauter* », l'organisation étant d'abord mise sous pression par le processus de changement. Étant donné qu'il s'agit d'une opération importante, nous vous recommandons de voir immédiatement les choses en assez grand. Nous décrivons plus en détail les paramètres à prendre en compte, mais une organisation entre 300 et 500 personnes est considérée par les répondants comme une règle de base acceptable.
- ▶ Un accompagnement et un encadrement accrus des collaborateurs et des dirigeants sont nécessaires en cas d'agrandissement d'échelle. Tout le monde n'a pas goûté à la gestion du changement. Rassembler les processus de changement au niveau global permet un meilleur partage des connaissances et un meilleur ajustement.
- ▶ L'agrandissement d'échelle consiste surtout à rechercher des synergies. Les unités administratives logiques qui sont également adaptées à l'échelle des administrations locales, de la coopération intercommunale et des zones de secours y contribuent. Dans ce cadre, les discussions sur la défusion à la suite de fusions communales sont potentiellement contre-productives. La perspective de séparer les ensembles existants peut affaiblir l'organisation et augmenter la résistance au changement.
- ▶ Pensez aux relations entre police locale et police fédérale. Les répondants de la police fédérale encouragent l'agrandissement d'échelle parce qu'ils souhaitent eux aussi se spécialiser plus en profondeur. Si les zones de police locale peuvent assumer un plus grand nombre de tâches par le biais de la spécialisation et d'une plus grande force d'impact, la police fédérale peut se consacrer entièrement à des phénomènes qui perturbent la société.





ANNEXES



1/ Références

1. Belga (2022). "Absentéisme bij de politie hoger dan in andere sectoren: 'Verlies van 3.600 agenten'", *Knack*, 29 juin 2022, Roulers: Roularta: <https://www.knack.be/nieuws/belgie/absenteisme-bij-de-politie-hoger-dan-in-andere-sectoren-verlies-van-3-600-agenten/> (04/07/2022).
2. Belga (2022b). "Absentéisme bij de politie hoger dan in andere sectoren: "Verlies van 3.600 agenten", *HLN*, 29 juin 2022, Anvers: DGP Media: <https://www.hln.be/binnenland/absenteisme-bij-de-politie-hoger-dan-in-andere-sectoren-verlies-van-3-600-agenten~a707bf25/> (04/07/2022).
3. Bosmans, Ward (2022). "Willebroek keurt fusie met politiezone Klein-Brabant goed". *Het Nieuwsblad*, 23 mars 2022, Anvers, Mediahuis: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20220323_93292277 (05/09/2022).
4. de Jong, T., Wiezer, N., de Weerd, M., Nielsen, K., Mattila-Holappa, P. & Mockało, Z. (2016) The impact of restructuring on employee well-being: a systematic review of longitudinal studies, *Work & Stress*, 30:1, 91-114, DOI: 10.1080/02678373.2015.1136710
5. De Ruyver, B., & Janssens, J. (2013). *De schaalvergroting van de Limburgse politiezones: maatwerk*. Gand: Universiteit Gent, Institute for International Research on Criminal Policy.
6. De Ruyver, B., & Janssens, J. (2014). "De schaalvergroting van de Limburgse politiezones: Maatwerk". In P. Ponsaers (Ed.), *Naar een vrijwillige opschaling van de lokale politie* (pp. 23-90). Anvers-Apeldoorn: Maklu.
7. De Stercke, Celien (2022). *Absenteïsme bij de Belgische geïntegreerde politie: Een statistische analyse*. Thèse de Master, UGent, Année académique 2021-2022.
8. G.La (2021). "La fusion entre les polices de Binche-Anderlues et de Lermes est officiellement actée". *L'Avenir*, 29 octobre 2021, L'Avenir Presse SRL, Namur: <https://www.lavenir.net/regions/charleroi/anderlues/2021/10/29/la-fusion-entre-les-polices-de-binche-anderlues-et-de-lermes-est-officiellement-actee-AG6WOQ7PCBGO7HPICIGVVFVFNIM/> (04/07/2022).
9. Janssens, J., Wittevrongel, F., & Cools, M. (Eds.). (2019). *De schaalgrootte van lokale politiezones: Onderzoek naar bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden binnen het Belgische politielandschap*. Oud-Turnhout - 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina.
10. Kumar, M.D. (2008). Post-Merger Organizational Change and Occupational Stress: Study with Specific Reference to Type A and Type B (Personality) Bank Managers in Private Sector, *The Indian Journal of Management*, 1(1), 20-31.
11. Lim, K.K. (2014). Impact of hospital mergers on staff job satisfaction: a quantitative study, *Human Resources for Health*, 12:70.
12. Marks, M.L. (2006). Workplace Recovery after Mergers, Acquisitions, and Downsizings, *Organizational Dynamics*, 35(4), 384-399. <https://doi.org/10.1016/J.ORGADYN.2006.08.004>
13. Pauwels, L., Verhage, A., & Noppe, J. (2012). De KUL-norm voorbij: naar een omgevingsgebaseerde politiecapaciteitbepaling per basisfunctie? In G. Vermeulen & L. Pauwels (Eds.), *Update in de criminologie VI : actuele ontwikkelingen inzake EU-strafrecht, veiligheid & preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie* (Vol. 6, pp. 112-129). Anvers: Maklu.



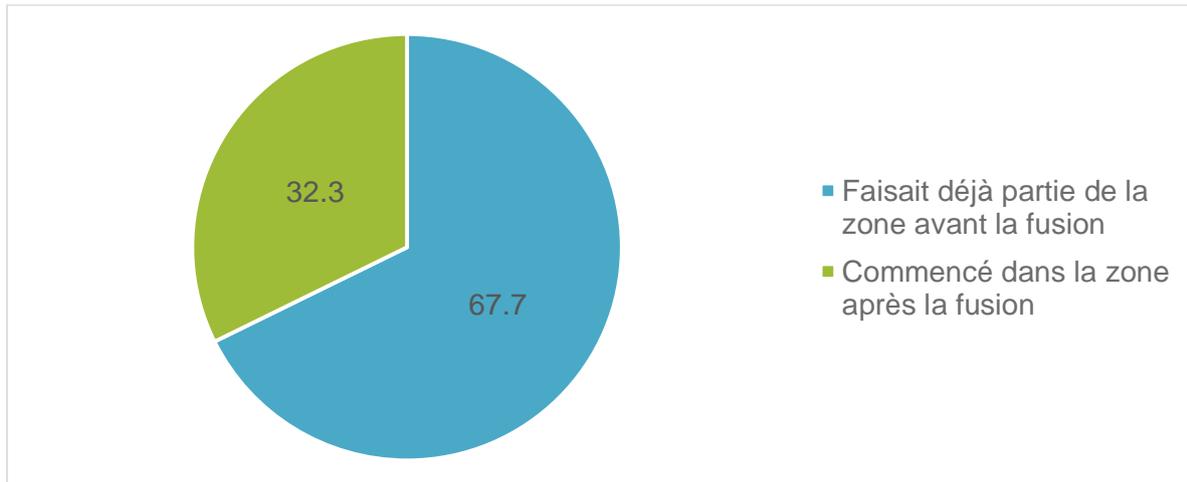
14. Terpstra, J., & Fyfe, N. R. (2019). Great expectations? Assessing the creation of national police organisations in Scotland and the Netherlands. *International Journal of Police Science & Management*, 21(2), 101-107.
15. Van der Wiele, D. (2019). "Nederland is strakgetrokken". *Secondant*, 11 novembre 2019. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: <https://ccv-secondant.nl/platform/article/nederland-is-strakgetrokken> (04/07/2022).



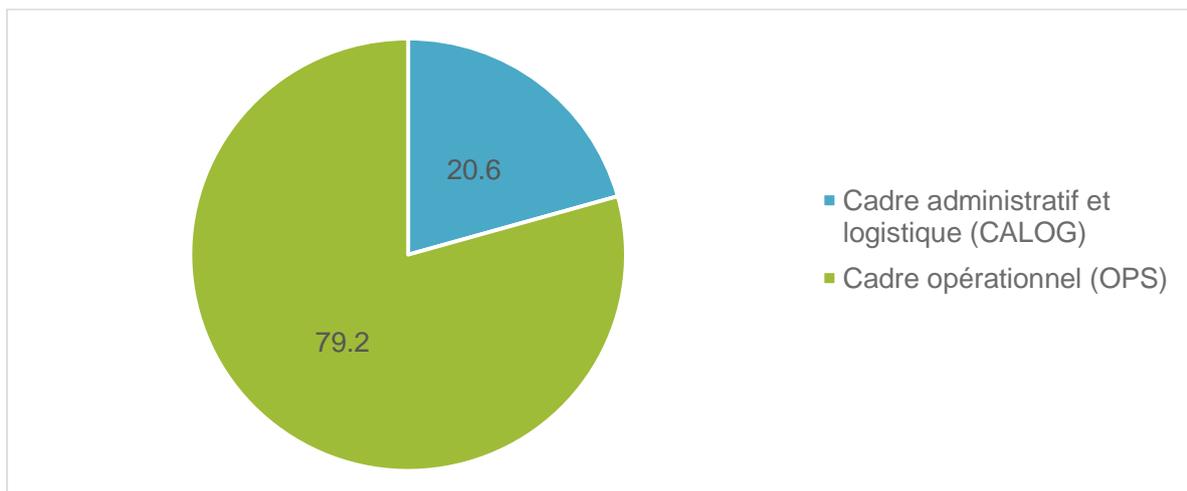
2/ Résultats de l'enquête

2.1 Profil

- ▶ Sexe : 62 % homme, 37 % femme, 1 % autre
- ▶ Fusion vécue :
 - 68 % travaillaient déjà dans la zone avant fusion
 - 30 répondants ont participé à deux fusions (5 %)



- ▶ Rapport CALOG/OPS : près de 80 % OPS
 - Calog : C la plus grande catégorie (52 %)
 - OPS : INPP la plus grande catégorie (54 %)



- ▶ Expérience : Années de service en moyenne 17 ans, dérogation en moyenne 10 ans
- ▶ Dirigeant :
 - 30 % cadre moyen, officiers et CALOG A
 - 70 % cadre de base et autres CALOG



► Rôle au sein de l'organisation :

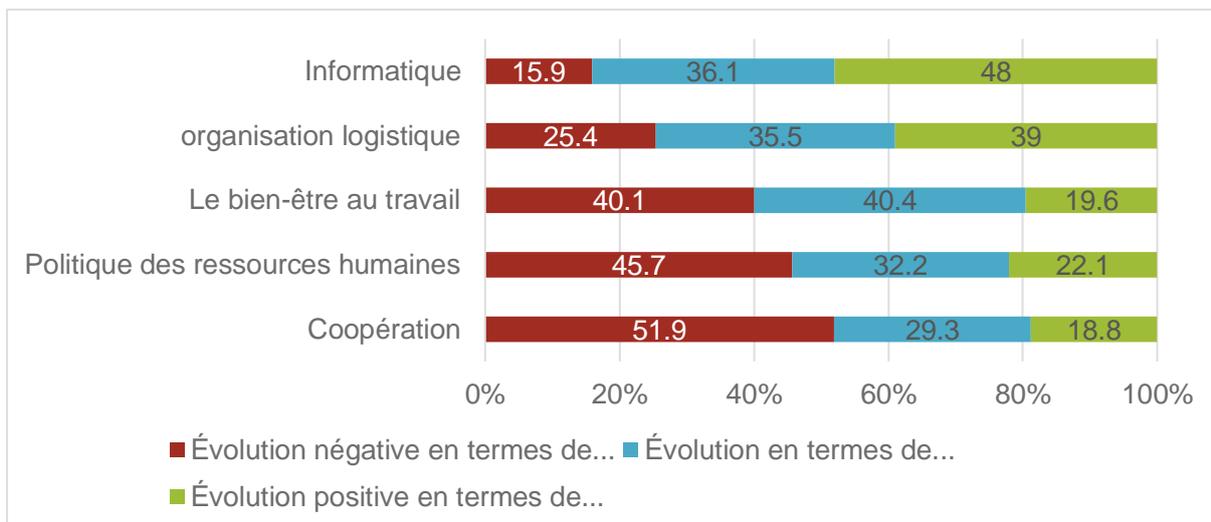
- La plus grande catégorie est l'intervention : 206 répondants y consacrent du temps (40 %)

Rôle au sein de l'organisation	Répondants
Intervention	206
Quartier	83
Police judiciaire	71
Soutien politique	64
Ordre public	62
Circulation	54
Accueil	50
CIL	33
Services spécialisés	32
Police sociale / assistance aux victimes	30
Personnel / GRH	21
Jeunesse & mœurs	18
Logistique	17
Informatique	16
Finances	12

2.2 Évaluation de l'évolution de l'organisation interne

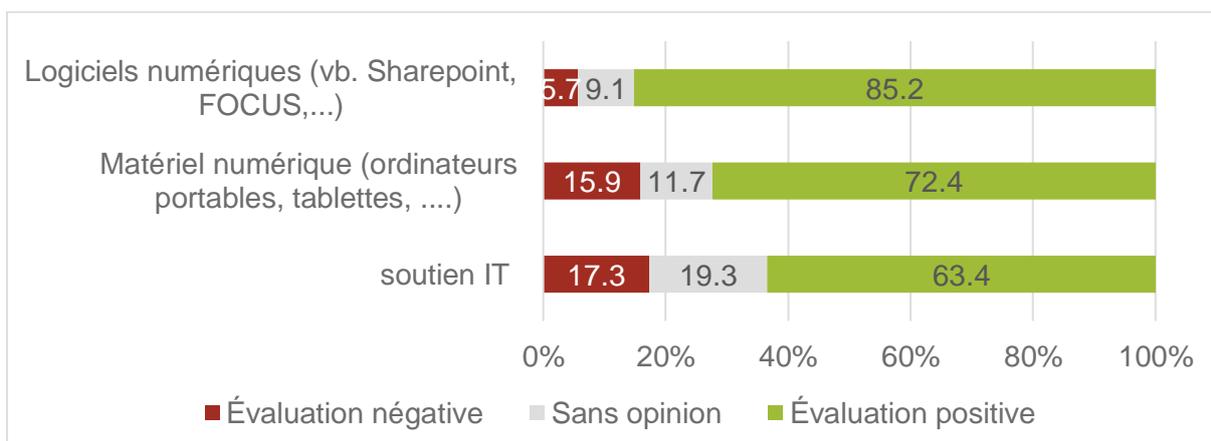
Vue d'ensemble



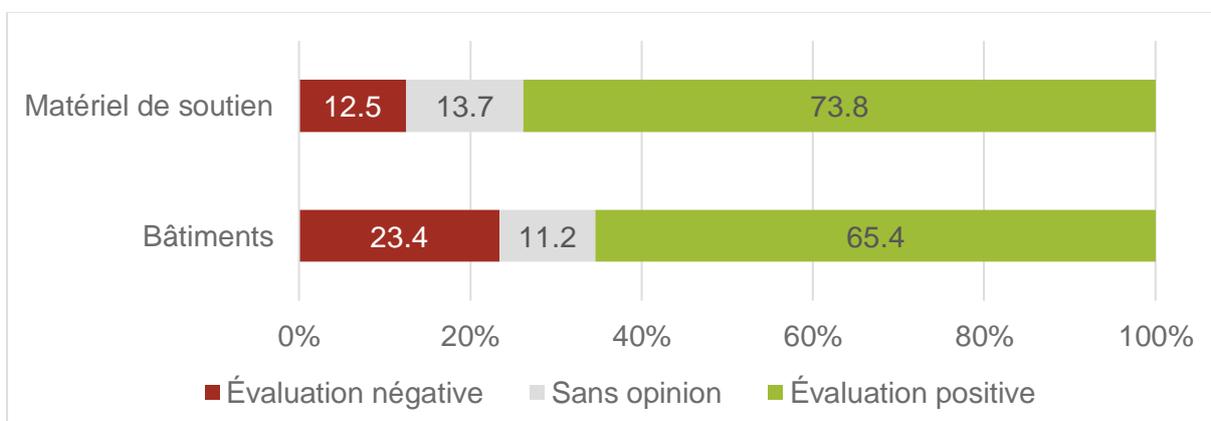


Informatique

- ▶ Avis positif assez unanime
 - Surtout en ce qui concerne les logiciels numériques
 - Personnel CALOG plus positif que OPS
 - Surtout les membres du personnel plus expérimentés (26+ ans d'expérience) sont satisfaits du matériel numérique



Organisation logistique

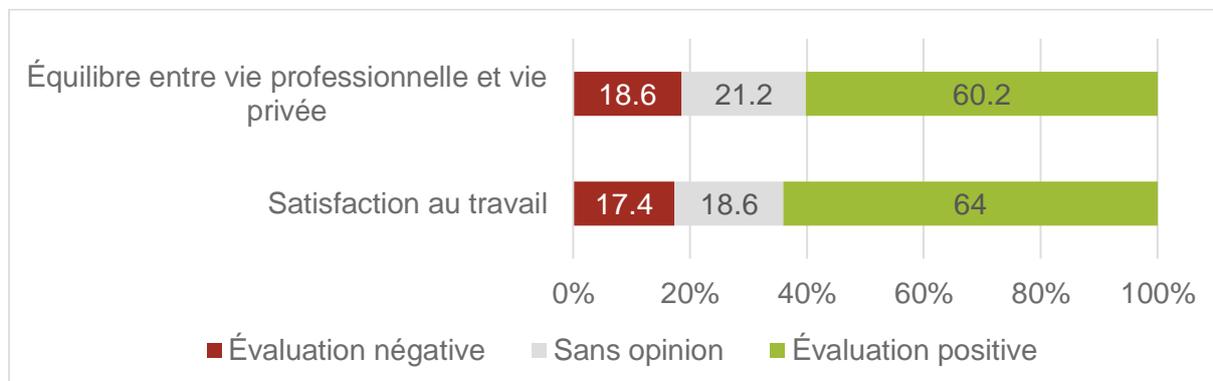


Bien-être au travail

Les collègues qui n'ont débuté qu'après la fusion sont significativement plus positifs par rapport à la joie au travail

Les collègues moins expérimentés (0-9 ans) ressentent plus de joie au travail

Le personnel CALOG plus positif sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée

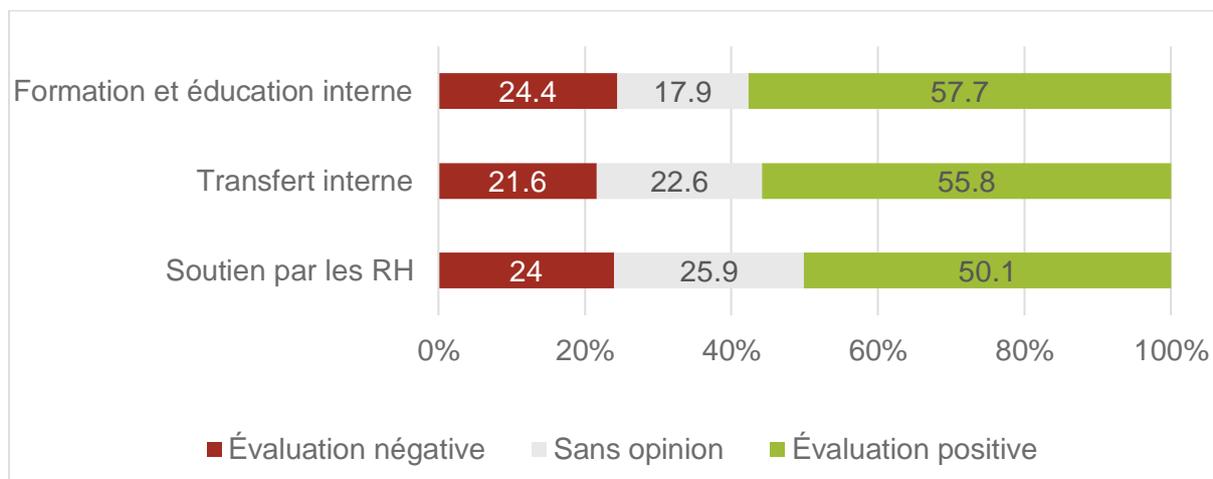


Politique du personnel

Les membres du personnel plus expérimentés (26+ ans d'expérience) plus positifs sur l'évolution depuis la fusion

Le personnel CALOG plus critique sur les possibilités de transfert

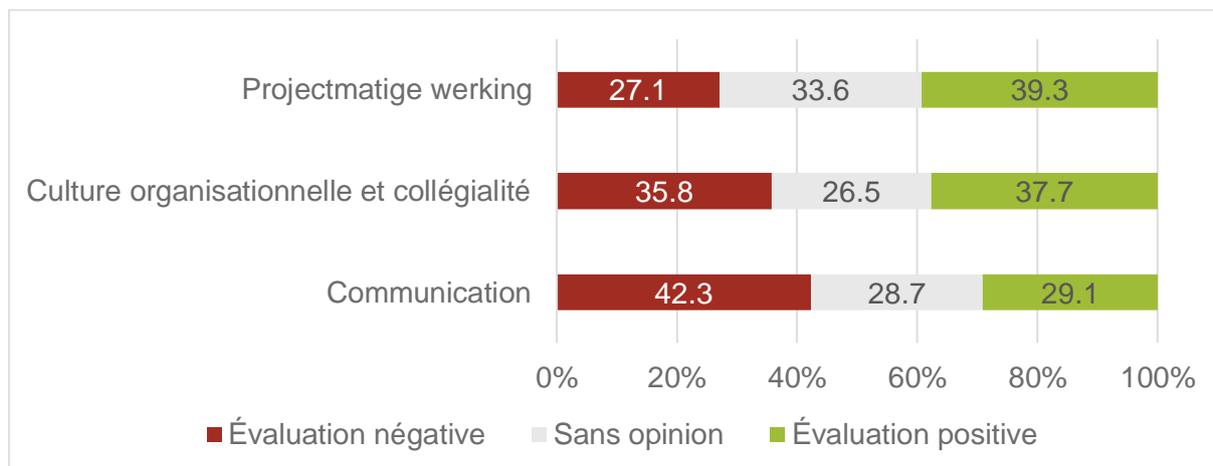
Les CP plus positifs concernant le support HR que le reste du personnel



Collaboration

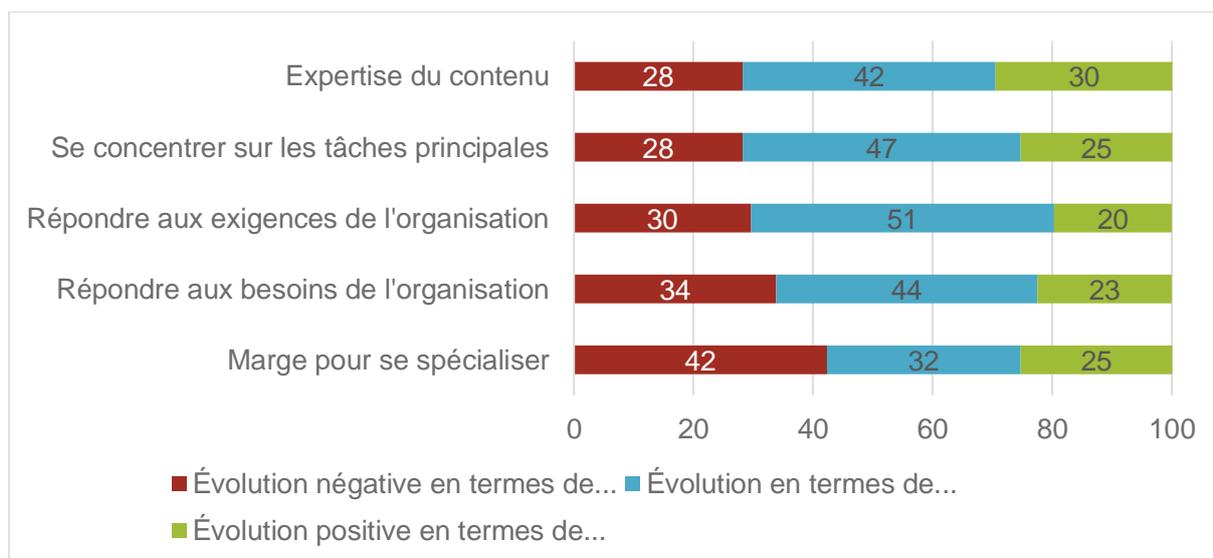
- ▶ Différence entre dirigeants et cadres de base
 - Les CP voient une évolution plus positive sur le plan de la collaboration
 - Jugent la communication plus positivement
- ▶ Différence entre les membres du personnel plus expérimentés (26+ ans d'expérience) et les nouveaux collègues (0-9 ans d'expérience)
 - Personnel expérimenté plus positif sur la communication au sein de la zone
 - Collègues plus récents (moins d'expérience et non participant à la fusion) plus positifs sur la culture organisationnelle et la collégialité

- ▶ Différence entre CALOG et OPS : le personnel CALOG plus positif sur le fonctionnement par projet



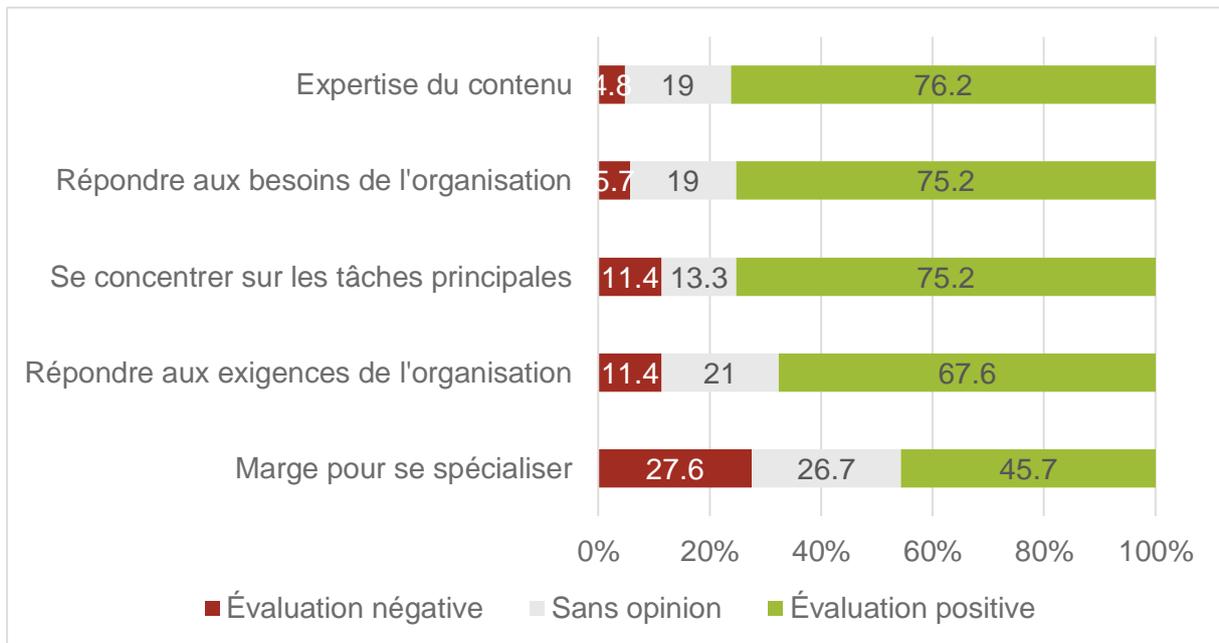
2.3 Évaluation de l'évolution du service interne

Vue d'ensemble : évolution

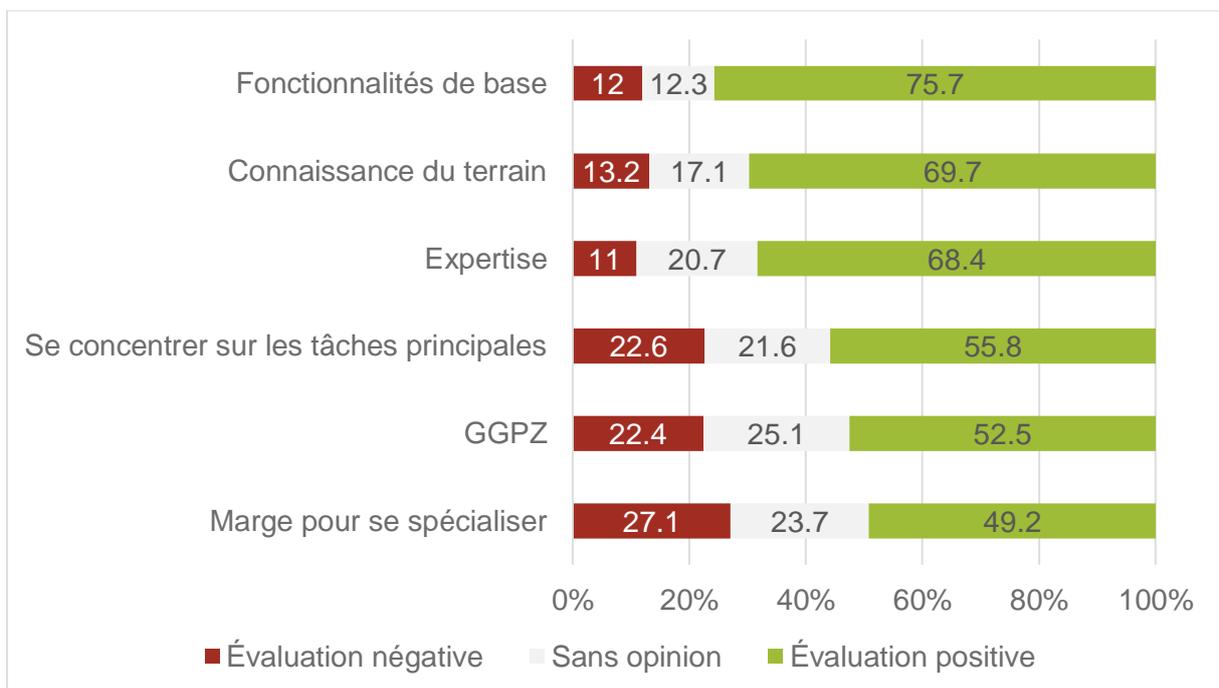


Évaluation de la situation actuelle





2.4 Évaluation de l'évolution des services sociaux



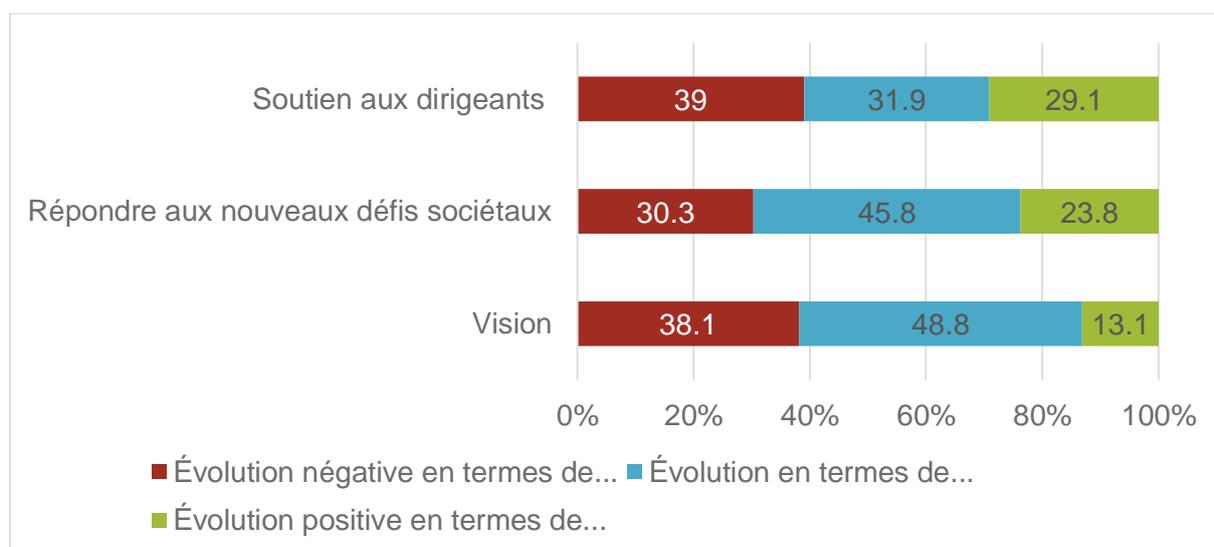
- ▶ Espace pour la spécialisation, l'expertise et la connaissance du terrain
 - 36 % déclarent que de nouvelles fonctions sont entrées dans le service depuis la fusion
 - Les collègues expérimentés voient une évolution positive de l'expertise depuis la fusion et de la marge de spécialisation
 - Les nouveaux collègues de la zone sont plus positifs à l'égard de la FPOC et de la connaissance du terrain
- ▶ Différence de vision entre grades



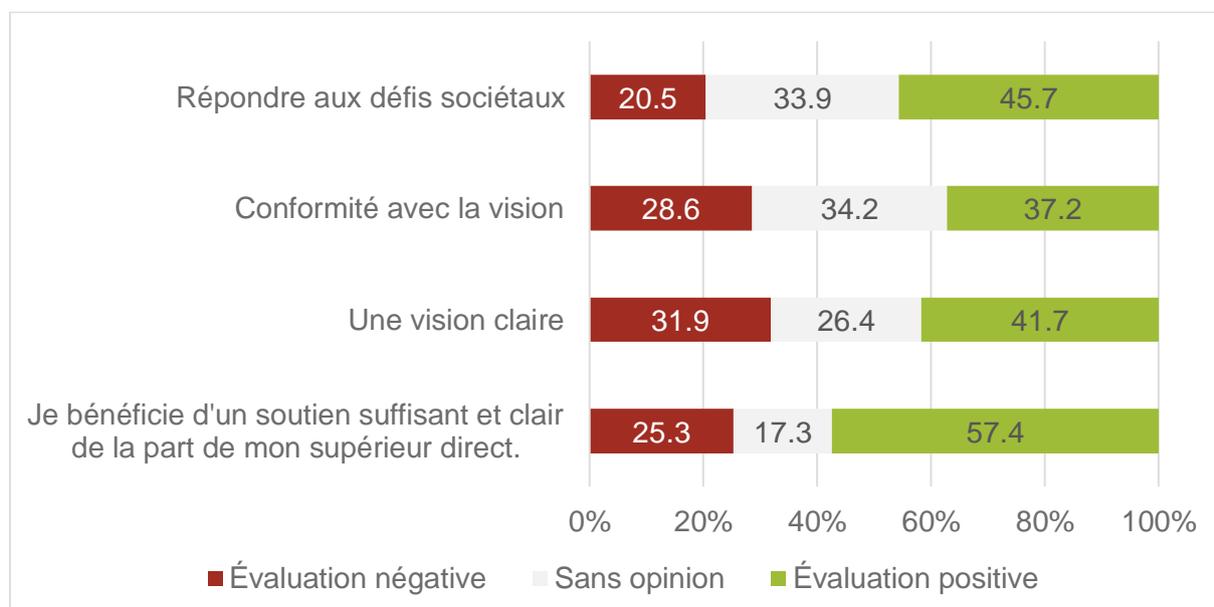
- Les CP plus positifs sur l'évolution des fonctionnalités de base, de l'expertise et de la marge de spécialisation
- ▶ Les cadres moyens les plus critiques à l'égard des services sociaux
 - INPP plus critiques à propos de la FPOC
 - Ce sont surtout les membres du personnel ayant entre 10 et 16 ans d'expérience qui ne peuvent pas consacrer suffisamment de temps aux tâches principales

2.5 Évaluation de l'évolution politique

Évolution depuis la fusion



Évaluation de la situation actuelle

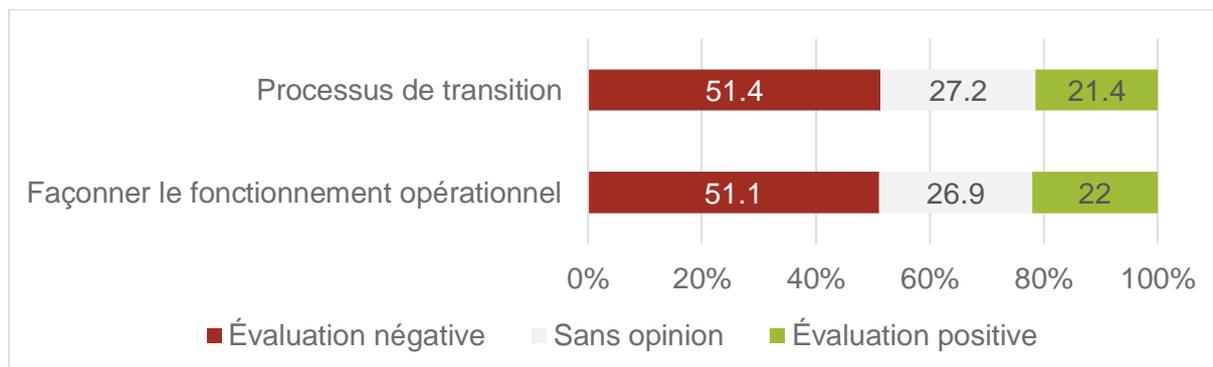


Implication dans le processus de fusion

Seulement 1 sur 5 positif sur l'implication



Les collègues les plus expérimentés sont plus positifs sur l'implication tout au long du processus



3/ Méthodologie de l'analyse financière

Comptes choisis à partir des comptabilités communales

Pour l'analyse financière, nous nous sommes rendus sur le site web de l'Intérieur (<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financiële-beleid/basisgegevens/bbc-data-maak-je-eigen-rapport>) pour plus de détails sur les dépenses communales. Les comptes annuels individuels des différentes communes ont été examinés. La sélection suivante a ensuite été effectuée :

- ▶ Sélection du champ politique BV0400
- ▶ Sélection de certains comptes parmi les comptabilités des différentes communes : Comptabilité budgétaire > Exploitation > Dépenses d'exploitation > Dépenses de fonctionnement > Subventions de fonctionnement autorisées > 6490/4 Subventions de fonctionnement générales (REK6495 à REK6499)

Ces données ne contiennent donc pas de « report de l'exercice précédent » ni d'opérations d'investissement ou de financement. Ces dépenses ont été sélectionnées parce qu'elles varient moins au fil des années que si les opérations d'investissement ou de financement étaient également incluses dans la date. Il faut tenir compte des différences de traitement comptable entre les différentes communes. Pour cette raison également, les reports des exercices précédents ne sont pas repris.

Représentation

Les dépenses des différentes communes ont été additionnées par zone de police. Afin de pouvoir mettre en perspective l'évolution des dépenses, les dépenses de chaque zone ont été placées par rapport aux dépenses totales de toutes les zones de police flamandes. De cette manière, nous tenons compte des tendances générales, telles que les augmentations générales, les indexations, etc. et nous faisons donc abstraction de la croissance générale des dépenses. De cette manière, les zones plus grandes ont donc automatiquement une plus grande part. Lorsque la part d'une zone de police augmente, cela signifie que les dépenses totales de cette zone ont augmenté plus vite ou diminué moins que les autres zones de police flamandes.

Fusions communales

Les données relatives aux fusions fusionnées ne sont plus disponibles séparément. C'est pourquoi, pour la nouvelle commune d'Oudsbergen, les dépenses ont été réparties entre Opglabbeek et Meeuwen-Guitrode selon le nombre d'habitants.

4/ Liste des répondants - Bourgmestres

Nom	Ville	ZP	Date
Bert Moyaers	Herck-la-Ville	LRH	13/12/2021
Tony Vermeiren	Lievegem	Deinze/Zulte/Lievegem	15/12/2021
Hugo Vandaele	Beersel	Zennevallei	16/12/2021
Jo Brouns	Kinrooi	Carma	16/12/2021
Joël Vander Elst	Bertem	VoDi	16/12/2021
Boudewijn Herbots	Léau	Getevallei	21/12/2021
Eddy Bevers	Willebroek	MeWi	22/12/2021
Raf Terwingen	Maasmechelen	LaMa	22/12/2021
Marc Wijnants	Linter	Getevallei	13/01/2022
Marco Goossens	Oudsbergen	Carma	13/01/2022
Rik Kriekels	Diepenbeek	LRH	13/01/2022
Wim Dries	Genk	Carma	13/01/2022
Johny De Raeve	Zonhoven	LRH	17/01/2022
Jan Vermeulen	Deinze	Deinze/Zulte/Lievegem	17/01/2022
Simon Lagrange	Zulte	Deinze/Zulte/Lievegem	17/01/2022
Bart Somers	Malines	MeWi	20/01/2022
Steven Vandeput	Hasselt	LRH	22/01/2022
Alexander Vandersmissen	Malines	MeWi	25/01/2022
Bart Clerckx	Vieux-Heverlee	VoDi	27/01/2022
Gino Debroux	Landen	Getevallei	27/01/2022
Luc Wouters	Lummen	LRH	27/01/2022
Danny Vangoidtsenhoven	Huldenberg	VoDi	28/01/2022
Erik Van Roelen	Halen	LRH	28/01/2022
Marino Keulen	Lanaken	LaMa	28/01/2022
Stijn Van Baelen	Bocholt	Carma	28/01/2022



Jan Desmeth	Leeuw-Saint-Pierre	Zennevallei	31/01/2022
Ann Schrijvers	Zutendaal	Carma	02/02/2022
Liesbeth Van der Auwera	Bree	Carma	03/02/2022
Maaïke De Rudder	Saint-Gilles-Waes	WaNo	03/02/2022
Tom Seurs	As	Carma	07/02/2022
Marc Snoeck	Hal	Zennevallei	07/02/2022
Jean-Pierre Taverniers	Hoegaarden	Getevallei	07/02/2022
Marc Charlier	Tervuren	VODI	07/02/2022
Partyka Katrien	Tirlemont	Getevallei	10/02/2022
Stany De Rechter	Stekene	WaNo	11/02/2022
Marc Van de Vijver	Beveren	WaNo	11/02/2022
Alain Yzermans	Houthalen- Helchteren	Carma	28/02/2022



5/ Liste des répondants – Responsables supralocaux et syndicats de police

Organisation	Spécification	Nom	Date
PR	Anvers	Franky De Keyzer	07/06/2022
	Louvain	Hans Van Espen	18/05/2022
	Limbourg	Guido Vermeiren	31/05/2022
	Hal-Vilvorde	Ine Van Wymersch	31/05/2022
	Flandre orientale	Geert Merchiers	02/05/2022
DIRCO	Anvers	Jean-Claude Gunst	12/05/2022
	Louvain	Karolien De Smet	06/05/2022
	Limbourg	Robin Minten	06/05/2022
	Hal-Vilvorde	Liesbeth Van Isterbeek	11/05/2022
	Flandre orientale	Rudi Vervaeet	02/05/2022
DIRJUD	Anvers	Yve Drienssens	13/05/2022
	Louvain	Noël De Smet	31/05/2022
	Limbourg	Kristiaan Vandepaer	18/05/2022
	Hal-Vilvorde	Veerle de Wolf	24/05/2022
	Flandre orientale	Luc Cap	02/05/2022
Syndicats de police	SLFP	Vincent Houssin et Vincent Gilles	31/05/2022
	CGSP	Luc Breugelmans	04/07/2022
	CSC	Joery De Haes	23/05/2022
	SYPOL	Dirk Lauwers et Gwenn Gurdebeke	09/05/2022
	SNPS	Carlo Medo	17/05/2022

