

# Changement culturel et organisationnel par le biais d'une approche éthique : le cas de la Police municipale de Lausanne<sup>1</sup>



Par Pierre-Alain Raemy, Chef EM,  
Police municipale de Lausanne

*S'appuyer sur ce qui fonctionne et l'enrichir par une approche basée sur l'éthique, tel est le pari un peu fou que s'est lancé la police de Lausanne au début du siècle. Cet article résume le contexte et les principaux aspects d'une démarche novatrice qui fait cohabiter certains modes traditionnels de gestion avec d'autres, plus modernes, comme le management participatif ou la collégialité.*

C'est au tournant du siècle que le commandement de la Police municipale de Lausanne a éprouvé le sentiment diffus que l'environnement de travail était en train de changer de façon plus rapide et soutenue qu'alors. C'est dans ce contexte d'incertitude que plusieurs démissions inhabituelles de jeunes policiers, après quelques mois de carrière seulement, sont intervenues et que le nombre de lettres

dénonçant des comportements policiers a priori inadéquats a augmenté.

*Une démarche éthique  
pour modifier la culture  
d'entreprise*

Convaincu que certains citoyens exagéraient, mais troublé par le fait que leur version différait parfois largement

de celle des policiers, le commandement, pris entre son désir de soutenir ses collaborateurs et la nécessité de servir la vérité, a alors décidé de faire appel aux Universités de Lausanne et de Sherbrooke.

Une enquête menée en 2002 par le Prof. Malherbe auprès d'une cinquantaine de policiers a mis le doigt sur certains déficits de management (distinction insatisfaisante entre le statut de l'erreur et de la faute, équité mise à mal en matière de promotions et de sanctions, leadership insuffisamment exemplaire). La culture d'entreprise paraissant concernée, le commandement a décidé, en lien avec le syndicat, de pousser encore plus loin les analyses et de s'engager dans une démarche éthique. Afin d'obtenir un soutien politique fort, un crédit de CHF 627'000 a été demandé et obtenu auprès du conseil communal en automne 2002.

Une enquête fouillée a, dans un contexte chargé de méfiance et d'émotions, été réalisée par le commandement et le syndicat (2003-2004). Analysés sans complaisance par le Prof. Roy de l'Université de Sherbrooke, les résultats ont confirmé les premières constatations du Prof. Malherbe et corroboré l'hypothèse de départ selon laquelle quelques éléments déviants (problèmes d'abus verbaux, d'usage inadéquat de la contrainte, etc.) sévissaient certes dans les rangs lausannois. Ils ont, surtout, mis en évidence un malaise plus profond que prévu et fait ressortir d'autres défis complexes à relever, relatifs à la nature de la fonction et au contexte policier, ainsi qu'à la culture et au climat relationnel et organisationnel. De simple lutte contre la déviance, la démarche a pris une ampleur insoupçonnée au départ, mettant l'institution en mouvement et sur la voie du changement.

## Société et police en mutation

Au cœur de la société, dont elle hérite les contradictions, la police vit, depuis quelques années, des mutations internes et externes de plus en plus importantes et rapides. Dans ce contexte de changement continu, qui a pour conséquence d'augmenter les zones d'incertitude et de risque, les policiers, pour lesquels l'essentiel de la mission réside dans la primauté de l'événement et de l'efficacité, doivent de plus faire face à de nombreux paradoxes difficiles à gérer et assument un pénible rôle en bout de chaîne. Pris dans ce tourbillon, recevant peu d'appui spontané des citoyens quand ils n'ont pas à faire face à leur réprobation, les policiers doivent trouver un équilibre délicat entre le besoin de sécurité publique et les libertés individuelles, ou entre des appréciations parfois divergentes provenant du pouvoir politique, plutôt soucieux de l'intérêt général, ou du pouvoir judiciaire, plutôt garant des libertés. Cela nécessite de leur part une habileté toujours plus grande à savoir lire rapidement la réalité, pas toujours facile

<sup>1</sup> RAEMY P.-A. ET MEYLAN S., Changement culturel et organisationnel par le biais d'une approche éthique : l'exemple de la Police municipale de Lausanne, *Ethique publique, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, automne 2009, vol. 11, no 2, p. 91-104

à appréhender, et à prendre des décisions responsables et autonomes dont ils ont à répondre personnellement. Multiplication et complexification des interventions dans un environnement changeant, décisions de plus en plus complexes reposant sur des savoirs de plus en plus variés: à l'évidence, de simples exécutants de tâches et missions, les policiers sont en train de devenir des professionnels appelés à résoudre des problèmes de plus en plus complexes et à prendre des responsabilités de plus en plus grandes.

### La démarche éthique lausannoise

Ayant pour objectif de trouver un équilibre entre l'amélioration des prestations aux citoyens, les intérêts de l'institution et le bien-être au travail des collaborateurs, la démarche éthique lausannoise s'appuie sur les cinq stratégies suivantes :

- **Renforcer la prise de décisions responsables** à tous les niveaux, dans tous les domaines (ex. : opérationnel, gestion, conduite du personnel, etc.), à l'interne comme à l'externe du Corps de police, par une amélioration des capacités d'analyse, de réflexion et discernement.
- **Faire évoluer la culture d'entreprise**, grâce au partage de valeurs communes et à un cadre normatif revisité, en sensibilisant et formant tous les niveaux hiérarchiques à la déontologie et à l'éthique appliquée.
- **Augmenter la capacité de l'institution et de ses membres à s'adapter aux nouvelles exigences et réalités** (sociales, économiques, démographiques, etc.) de leur environnement, en introduisant progressivement le management participatif et la direction collégiale, ainsi qu'en favorisant l'autonomie et la responsabilité de l'ensemble des cadres et collaborateurs.
- **Engager le Corps de police dans le sens du développement durable** en privilégiant, d'une part, une approche herméneutique propre à assurer la cohérence et l'adéquation des mesures prises face aux problèmes identifiés et, d'autre part, en intégrant les citoyens et groupes qui les représentent à la définition d'une vision concertée du développement de la police.
- **Développer la notion de responsabilité sociale**, en accroissant la prise en compte de la dimension humaine dans les pratiques institutionnelles, en devenant une « entreprise à l'écoute »

et en intégrant les actions de développement entreprises dans un souci de mixité, d'équité et de solidarité intra- et intergénérationnelle.

### Créer les conditions favorables de succès

Autant le dire d'emblée: *l'éthique n'est pas un produit miracle à effet immédiat*, mais un travail de longue haleine qui nécessite que quelques conditions absolument indispensables soient réunies, dès le départ, pour que le projet ait la moindre chance de prendre son essor et soit durable. Pour pouvoir répondre aux nouvelles conditions dans lesquelles les administrations publiques doivent évoluer, il doit notamment :

- **Bénéficier d'un appui politique fort** par l'attribution de moyens financiers importants, ce qui est loin d'être évident en période de pénurie des ressources.
- **Être défendu et soutenu par le haut commandement**, faute de quoi grand est le risque qu'il ne résiste pas aux premières tentatives de déstabilisation et de résistance.
- **Être si possible porté par des cadres sensibles à l'humain** et intéressés par l'éthique.
- **S'articuler autour de solides partenariats externes**, provenant du monde académique (Universités de Lausanne, Sherbrooke et Louvain), politique et judiciaire.
- **Impliquer et intégrer dès le début les acteurs internes**, comme le syndicat, les cadres et le personnel.
- **Débuter par une phase d'analyse et de diagnostic soignée**, tant elle est déterminante en vue d'une bonne définition des problèmes et défis à relever.



De gauche à droite: Adj Patrice Boillat, M<sup>me</sup> Stéphanie Meylan, M<sup>me</sup> Aurélie Morel, Lt-col Pierre-Alain Raemy  
© Police municipale de Lausanne

Lauréate du Prix suisse de l'éthique 2008, la Police de Lausanne a présenté sa démarche à l'European Public Sector Award 2009. Nominée parmi plus de 300 projets, elle a reçu un diplôme dans la catégorie « Leadership et management du changement ». La police a tout intérêt à participer à de tels concours, non seulement parce qu'elle peut faire bénéficier d'autres administrations publiques des solutions qu'elle développe, mais aussi et surtout parce qu'elle peut elle aussi apprendre des autres qui, connaissant des problèmes identiques, font preuve de trésors d'imagination pour les résoudre.

### Culture policière et résistance au changement

On ne devient pas policier par hasard. Pour la plus grande partie de ceux qui souhaitent embrasser ce métier, il existe une forte envie de répondre à un idéal et la conviction de remplir une mission utile. S'adaptant très bien à un métier marqué par un fort rapport à la loi, le policier a, d'une manière générale, un grand respect de la hiérarchie et le goût de la discipline.

Fermé et difficile à pénétrer, marqué par la survalorisation de l'expérience et du vécu, ainsi que par l'apprentissage d'une morale « coutumière », le milieu policier est par ailleurs l'objet de nombreux préjugés. Les risques physiques et tensions psychologiques y étant forts, la solidarité est en effet grande entre ses membres, qui développent une culture interne très corporatiste, surtout dans les moments difficiles.

Toucher à la culture d'entreprise d'un corps de police n'est par conséquent pas anodin et peut engendrer *deux formes essentielles de résistance*.<sup>2</sup> La première, *officielle*, est le mouvement organisé comportant une dimension collective dans lequel le résistant est principalement perçu comme un opposant à ceux qui décident. Grâce à une entente de la première heure entre le commandement et le syndicat, la démarche éthique a échappé à cette forme

de résistance classique. La seconde, *officieuse*, met en scène un nouvel adversaire, plus discret, qui dispose aujourd'hui de nouveaux moyens d'échange et de subversion permettant de générer des formes de résistance très diverses susceptibles de menacer

les projets managériaux. Tant qu'elle se limite à une lutte contre l'ennemi managérial, la résistance s'apparente au mieux à un mode de constitution de solidarités ou d'affectivités et fait office de soupape aux « résistants », qui finissent par faire ce qui est attendu d'eux.

A ces deux formes habituelles de résistance s'en est ajoutée une autre, notamment observée auprès de certains cadres et collaborateurs très qualifiés. Bien intégrés et bénéficiant souvent d'un certain succès professionnel en ayant fait ce qu'il fallait pour accéder à des responsabilités significatives, ils

ne peuvent être suspectés d'objection systématique, leur résistance se fondant plus sur une réflexion « experte » que sur une volonté délibérée d'opposition systématique. Respectant certaines règles du jeu tenues pour fondamentales, la quête d'amélioration de ces résistants est souvent un aménagement de certaines pratiques pour les rendre plus conformes avec leur conception du bien de l'entreprise. Cette forme de résistance peut paraître mineure, aussi longtemps qu'elle ne conduit pas à une inversion ou une tentative d'inversion de la hiérarchie des pouvoirs en place, par le biais d'une intrusion dans des registres de décisions qui ne sont pas du ressort des résistants. Ce qui peut se produire, notamment lorsque la pression et l'incertitude quant aux destinées des uns et des autres augmentent, l'allégeance, forcée ou simulée, étant alors moins forte et systématique que supposé. Ces pratiques peuvent se révéler extrêmement manipulatoires et posséder une forte puissance destructrice. Idéalement, le travail managérial devrait consister dans le développement de sa capacité à absorber les actes de résistance pour bénéficier, quand elle existe, de sa puissance créative !

### Le management de proximité et ses risques

Les policiers, qu'ils soient cadres ou collaborateurs, doivent alterner phases de travail normal et phases d'urgence. Ces dernières, qui sont à juste titre fortement marquées du sceau de la rapidité et de l'efficacité, trouvent dans le management « militaire » un excellent outil aux recettes éprouvées. Des valeurs fortes, comme l'autorité, l'organisation, l'esprit de corps ou encore l'obéissance font, entre autres, partie de la « recette » permettant de relever ce genre de défis.

Indispensable et accepté dans l'urgence, ce mode de commandement est, par contre, de plus en plus remis en question lorsqu'il s'agit de s'occuper de tâches quotidiennes normales, qu'elles soient opérationnelles, administratives ou de gestion. Dans ce domaine, le règne des « petits chefs »<sup>3</sup> tend à céder la place aux « *managers de proximité* ». Idéalement, le chef traditionnel fait place à un animateur capable, grâce à un gros effort de cohérence, de réciprocité et d'appropriation, de générer l'adhésion plutôt que réclamer la soumission ; de motiver, communiquer et convaincre plutôt que d'imposer.

Il engendre, à l'inverse, quelques effets pervers auxquels le management supérieur policier se doit

*Pour s'occuper des tâches quotidiennes normales, le règne des « petits chefs » doit céder la place aux « managers de proximité »*

<sup>2</sup> COURPASSON D., DANY F. (2008). Les cadres rebelles. *Les Grands Dossiers des Sciences humaines No 12*, p. 72-75.

<sup>3</sup> DORTIER J.-F., (2008). Le blues du dimanche soir. *Les Grands Dossiers des Sciences humaines No 12*, p. 28.

d’être particulièrement attentif. Il s’agit, notamment, de trouver un équilibre entre ce qui doit être imposé et ce qui peut/doit être débattu et justifié, de ne pas pénaliser la qualité et la rapidité des décisions en raison de tergiversations engendrées par le souci de gérer les susceptibilités et de prendre en compte les avis de chacun.

Nombre de cadres de proximité se trouvent ainsi coincés entre deux impératifs parfois, voire souvent, contradictoires: *l’efficacité et les bonnes relations humaines*. Pourtant pas inconciliables, ces impératifs font appel à des compétences multiples qui ne sont pas nécessairement maîtrisées. Formés à des compétences techniques, bien des cadres ne sont en effet pas, ou insuffisamment, préparés à gérer des problèmes humains, ce qui peut les entraîner à mener une épuisante « guerre de positions » contre les membres de leur équipe. A ce jeu-là, certains craquent, parfois au prix de leur santé, tandis que d’autres en reviennent à des méthodes plus violentes: management basé sur la peur ou la menace, le harcèlement moral, le chantage, les vexations ou les sanctions, etc.

### Le piège de la responsabilité et de l’autonomie

Avec le développement de la responsabilité et de l’autonomie, le policier n’est plus considéré comme un exécutant, mais comme un professionnel autonome, ce qui suppose un engagement personnel plutôt qu’une simple soumission aux ordres. Cela devrait en principe déboucher sur un travail enrichi, entraînant un épanouissement et une efficacité accrues, ainsi que diminuer les risques d’épuisement. La réalité est un peu plus délicate, dans la mesure où le policier peut par contre être confronté à une surcharge mentale due aux sollicitations permanentes, diverses et complexes qu’il doit gérer et assumer. Cela avec le sentiment, réel ou non, que les réussites seront considérées normales et que les échecs lui seront imputés. Avec l’autonomie et les autres modifications propres à l’environnement sociétal en général, policier en particulier, c’est toute une profession qu’il convient de remodeler. Ce phénomène n’est pas unique à la police, puisqu’il touche aussi, notamment, les enseignants et les professionnels du soin ou du domaine social.

L’institution doit par conséquent prendre garde à ne pas fixer des exigences trop élevées ou avoir des ambitions trop grandes, tant d’un point de vue

qualitatif, quantitatif ou temporel, faute de quoi elles risquent d’être source d’épuisement, de mécontentement ou de frustration. Elle doit également bien gérer les paradoxes pouvant surgir entre ses exigences et les attentes du personnel, cela notamment en trouvant un équilibre souvent bien délicat entre les priorités du commandement et celles de l’employé.

Les cadres supérieurs d’organisations publiques, donc de police, ont un rôle de décideur et d’employeur. Pour être capables d’apporter du changement et faire évoluer l’organisation de manière à encourager le plus de collaborateurs à vouloir faire partie du mouvement, ils doivent faire appel à de nombreuses compétences: pensée stratégique et vision, impact personnel, bonnes relations humaines, partage de sens ou encore hautes valeurs d’intégrité. Pour y arriver, ils sont de plus en plus appelés à fonctionner en équipe, de façon complémentaire, ce qui nécessite de développer leurs compétences, tant individuellement qu’en équipe. C’est dans ce domaine que l’ISP a un rôle important à jouer et des challenges à relever!

#### La matrice à trois dimensions

Cœur de la démarche, la « *matrice à 3 dimensions* »: en abscisse, les modes (morale, coutumes, droit, déontologie, éthique)<sup>4</sup> influençant nos décisions et comportements; en cote, le champ d’intervention visé, allant du niveau de l’individu à celui de la société en passant par celui de l’institution; en ordonnée, les 3 secteurs d’action nécessaires à une infrastructure complète comprenant la mise en place de *structures*, la création d’un *cadre documentaire* et de très nombreuses *formations* pour l’ensemble du personnel.

	Individuel	Groupe	Institution ...	Société
	Ethique	Déontologie	Droit	«Mœurs» Morale
Documents	Charte des valeurs	Code de déontologie	Droit (pénal prime sur tout)	Rapports internes Morales personnelle & institutionnelle
Structures	Leaders Catalyseurs Comité éthique	Préposé & Commission déontologie	Droit admin.	Cercles de qualité
Formation	Cadres Leaders Catalyseurs Personnel	Tous les policiers	Règlement CP	Coaching institutionnel

<sup>4</sup> Manuel « *Droits de l’homme et éthique professionnelle* », ISP, 11/09, p. 75-98

# Kultureller und organisatorischer Wandel durch einen ethischen Ansatz: das Beispiel der Police municipale de Lausanne

Von Pierre-Alain Raemy (Übersetzung SPI)

Seit einigen Jahren vollzieht die Polizei aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und seiner Widersprüche immer wichtigere und schnellere interne und externe Anpassungen. In diesem sich stetig verändernden Kontext, der vermehrt Ungewissheiten und Risiken mit sich bringt, nehmen die Polizisten am Ende der Kette eine schwierige Rolle wahr.

Die vor allem in Notfällen vorteilhaften und gebräuchlichen Kommandomethoden aus der Militärkultur, die sich unter anderem an einer starken Hierarchie ausrichtet, scheinen jedoch aufgrund der Komplexität der Umwelt und der Probleme an ihre Grenzen zu stossen. Deshalb ist es unerlässlich, einen neuen Ansatz zu finden, womit traditionelle Führungsmethoden mit anderen moderneren, wie dem partizipativen Management und der kollegialen Führung, vereinigt werden könnten. Dafür muss man praxis- und mitarbeiternahe Manager (managers de proximité) einsetzen und wappnen. Es ist ausserdem notwendig, in die Managementstruktur zu investieren und gewisse interne Haltungen zu überdenken.

Anfangs dieses Jahrhunderts hat sich die Police municipale de Lausanne einer ziemlich gewagten Herausforderung gestellt: sich auf die gut funktionierenden Elemente stützen und sie mit einem nachhaltigen Ansatz bereichern, der auf der Ethik basiert. Dieses Vorhaben, das diesem Korps den Schweizer Ethikpreis 2008 und die Auszeichnung des European Public Sector Award 2009 im Bereich «Leadership und Change Management» eingebracht hat, beruht auf folgenden Strategien:

- **Verantwortungsvolle Entscheidungen gezielter treffen:** auf allen Stufen, in jedem Bereich (z.B. operative Ebene, Führung usw.), innerhalb und ausserhalb des Polizeikorps durch ein verbessertes Analyse-, Reflexions- und Urteilsvermögen.
- **Die Unternehmenskultur weiterentwickeln** dank gemeinsamen Werten und einem überarbeiteten normativen Rahmen, indem man im Be-

reich des geltenden Kodex und der angewandten Forschung alle sensibilisiert und ausbildet.

- **Die Anpassungsfähigkeit der Institution an die neuen Anforderungen und Realitäten (sozial, wirtschaftlich usw.) steigern**, indem schrittweise partizipatives Management und kollegiale Führung eingeführt sowie Selbstständigkeit und Verantwortung aller Kader und Mitarbeiter gefördert werden.
- **Das Polizeikorps im Sinne der nachhaltigen Entwicklung in die Pflicht nehmen**, indem einerseits ein hermeneutischer Ansatz bevorzugt wird, der Logik und Angemessenheit der getroffenen Massnahmen zu den identifizierten Problemen garantiert, und andererseits die Bürger und deren Vertreter bei der Festlegung einer gemeinsamen Vision zur Weiterentwicklung der Polizei miteinbezogen werden.
- **Die soziale Verantwortung entwickeln**, wobei man vermehrt die menschliche Dimension berücksichtigt, ein aktiv zuhörendes Unternehmen wird und unternommene Entwicklungsmanöver einbezieht, welche auf Vielfalt, Gleichheit und generationsüberschneidender Solidarität beruhen.

Mithilfe der Unternehmenskultur führen und den personellen Ressourcen eine zentrale Rolle zuschreiben ist kein einfaches Unterfangen und erfordert Zeit sowie Durchhaltewillen. Eine genaue Analyse muss ausserdem für diesen neuen Ansatz vorgenommen werden, denn er verlangt ein kollektives Erlernen von Problemlösungsansätzen, was einen ausserordentlichen organisatorischen Mehraufwand nach sich zieht.