



MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Livret n°

3



Encadrement



Introduction

Cette table ronde n° 2 a pour ambition d'apporter des réponses concrètes à l'impératif d'un encadrement de qualité au sein de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale.

De quoi parle-t-on ? **L'encadrement est ce qui permet de fixer le cadre de travail des agents**: en définissant les tâches et les responsabilités de chacun ; en précisant la zone d'autonomie ; en assumant les responsabilités de son niveau ; en accompagnant, dans l'écoute, l'action ou les difficultés de ses subordonnés ; en fixant les horaires de travail ; en explicitant les attentes de la hiérarchie ; en veillant à la qualité des résultats attendus.

Ainsi, **commissaires, officiers de gendarmerie, officiers de police, sous-officiers, gradés et personnels administratifs, techniques et scientifiques sont concernés par cette question de l'encadrement**. Elle s'est d'ailleurs imposée avec une acuité certaine dans le débat public et médiatique à l'occasion, notamment, de la gestion de certains événements d'ordre public : qui est le chef ? Où est sa place ? Et au-delà des opérations de maintien de l'ordre, les violences urbaines récurrentes, la menace terroriste constante ou les explosions d'hyperviolence interrogent systématiquement la question du niveau d'encadrement des primo-intervenants et du type de formation qu'ils ont reçu.

La **responsabilité des cadres de proximité constitue un enjeu majeur**. De par leur action, leur discernement, leur force morale ils engagent l'ensemble de leur institution et parfois même l'action du gouvernement et ce, dans un environnement médiatique souvent agressif. Il n'y a plus d'intervention anodine, de maintien de l'ordre classique ou de patrouille sans risque. De même, dans un contexte de fort renouvellement des effectifs, le rôle de l'encadrement auprès des jeunes recrues est primordial. Tout dysfonctionnement dans la chaîne hiérarchique, du plus haut niveau jusqu'à l'encadrement de proximité, peut avoir un impact sur la confiance de la population à l'égard de l'action des forces de l'ordre et sur la motivation des troupes.

On peut ajouter à cette **situation une crise de motivation, voire pour certains de vocation, qui se traduit en interne par un risque de perte de sens pour les effectifs de sécurité et de voie publique** qui sont à la recherche de repères, par le sentiment d'isolement des enquêteurs face au contentieux de masse et aux lourdeurs procédurales et enfin par l'essoufflement d'une hiérarchie confrontée à l'urgence des situations et à la complexification de l'organisation du travail.

Et si la **problématique de l'encadrement se cristallise essentiellement sur les missions de sécurité publique et de voie publique**, la difficulté majeure réside cependant dans la conciliation et l'articulation entre le nécessaire encadrement sur la voie publique et l'incarnation de la responsabilité d'une unité. L'encadrant se voit ainsi confier une multitude de missions induites par son positionnement: gestion administrative, gestion RH, contrôle de la qualité de l'activité produite par son unité, réponses aux commandes/reporting. **L'encadrement ne se limite donc pas seulement au commandement et au contrôle de l'activité sur la voie publique.**

Cette réalité, alliée à une dangerosité croissante, impose donc une réflexion profonde non seulement sur l'ensemble de la chaîne hiérarchique, sur les parcours de carrière de l'encadrement, leurs responsabilités, leurs compétences, leurs formations et sur la légitime reconnaissance qui leur est due.



État des lieux

Cette problématique de **l'encadrement est un enjeu majeur pour la police et la gendarmerie**. Si certains aspects peuvent se rejoindre, il convient toutefois de noter qu'il existe de vraies différences entre les deux forces et que les problématiques se rencontrent de manière plus aigüe du côté 1- de la Police nationale et 2- de la sécurité publique.

Force armée à part entière, la **Gendarmerie nationale** est organisée selon une architecture d'encadrement militaire et un référentiel de commandement. Les parcours professionnels reposent sur une alternance entre formation et postes de responsabilités croissantes. Le maintien d'un haut niveau d'encadrement tant quantitatif que qualitatif est la condition impérative pour garantir la performance opérationnelle sur l'ensemble des territoires et la résilience sur le continuum de crise. Cet encadrement robuste est également le facteur principal du contrôle hiérarchique permanent de proximité. Le programme *m@GRH*, pilier de la stratégie *Gend 20.24*, constitue un levier de performance de l'encadrement par la modernisation de la gestion des ressources humaines au sein de la Gendarmerie nationale.

La gendarmerie est confrontée à plusieurs défis dans ce domaine et notamment :

- la dangerosité croissante du contexte opérationnel **impose de consolider la formation initiale et continue de l'encadrement dit de contact** principalement composé par les gradés du corps des sous-officiers (maréchal des logis-chef, adjudant, adjudant-chef, major). Le drame de Saint-Just (63) le 23 décembre 2020, est venu malheureusement confirmer cette exigence ;
- la **difficulté de pourvoir les postes d'encadrement** dans les zones difficiles et peu attractives tant en volume qu'en qualité ;
- la **mise sous tension des capacités en matière de formations** continues dédiées à l'encadrement de contact.





Côté **Police nationale**, l'encadrement n'est pas une fonction à part. En effet, l'ensemble des activités, donc des missions, de la Police nationale nécessite d'être encadré et managé. La notion d'encadrement doit être abordée dans sa globalité: elle concerne autant les commissaires, les officiers que les gradés.

Parmi les 125000 personnels actifs de la Police nationale, 37 000 (soit près de 30 %), du brigadier-chef au commissaire de police et hauts fonctionnaires, constituent la chaîne hiérarchique selon une répartition théorique des responsabilités: les commissaires de police dirigent des services de police; les officiers commandent des unités de police; les gradés (brigadiers-chefs et majors) encadrent des effectifs qui exécutent des missions de police; et les gardiens de la paix et les brigadiers exécutent des missions de police. Si les choses paraissent claires énoncées ainsi, on constate une certaine dilution des responsabilités.

Les principales difficultés rencontrées dans la police dans ce domaine de l'encadrement sont notamment:

- un **problème d'articulation entre les trois corps d'actifs** qui se traduit, d'une part, par la dilution des responsabilités ou, à tout le moins un manque de lisibilité, et d'autre part, par un cloisonnement entre eux.
- des **taux d'encadrement particulièrement faibles** dans certaines zones géographiques, à commencer par l'Île-de-France, particulièrement en sécurité publique.
- une **désaffectation pour les missions de voie publique** qui sont perçues comme exigeantes, difficiles, risquées, exposées et peu reconnues ou valorisées.
- un **encadrement intermédiaire trop accaparé par les tâches de gestion** et qui, de fait, ne peut pas assurer suffisamment une présence hiérarchique sur la voie publique.
- les **cadres de la filière PS qui souhaitent avoir la possibilité d'occuper les postes d'encadrement supérieur** de cette filière.

Éclairage international



L'exemple italien de l'encadrement dans les forces de sécurité

Comme la France, l'Italie est caractérisée par la présence de plusieurs forces de police dont la police d'État (105 000 personnes réparties dans 107 questures) et les *Carabinieri* (118 000 militaires) sur l'ensemble du territoire.

La préfète Maria Teresa SEMPREVIVA, directrice générale adjointe de la sécurité publique, interviendra, accompagnée de deux techniciens de haut niveau issus de chacune des deux forces. Leur intervention apportera un éclairage sur l'origine des cadres, sur les formations spécifiques dispensées avant tout nouveau commandement, sur les fonctions d'encadrement et la progressivité des responsabilités exercées au cours de la carrière ainsi que sur la distinction des profils entre les spécialisés et les généralistes.

Les premières pistes du *Beauvau de la Sécurité*

Si les constats réalisés ci-dessous apparaissent globalement consensuels, les pistes d'amélioration évoquées ci-dessous sont de nature à apporter des réponses à l'ensemble des problématiques identifiées.

En clarifiant les responsabilités des postes d'encadrement

Les « encadrants » sont les garants du bon fonctionnement – opérationnel et administratif – des services de police et unités de la gendarmerie, mais aussi du respect des règles déontologiques au quotidien. Pour ce faire, ils doivent **assumer la responsabilité administrative d'un service ou d'une unité, sans négliger celle de contrôle hiérarchique de proximité.**

Il est nécessaire de formaliser plus précisément les responsabilités d'encadrement de chaque échelon hiérarchique. **La définition de ces responsabilités doit être cohérente avec 1- le grade et 2- l'expérience.** Cela pourra passer par une révision des nomenclatures existantes, mais



également par la systématisation des lettres de mission ou fiches de poste pour fixer des objectifs et rappeler les responsabilités fonctionnelles et organiques.

La Police nationale se propose donc d'établir un référentiel des compétences managériales. Son objectif serait de définir plus précisément les notions d'encadrement, de commandement et de management. En effet, il est important qu'à chaque niveau de responsabilité, on puisse identifier clairement les prérequis et les acquis nécessaires à l'encadrant, diffuser la norme et la technique, valoriser la bonne attitude (en interne et en externe) et consolider le leadership au sein d'un groupe. Fondé sur quatre piliers (**piloter, fédérer, soutenir, être responsable**), il permettrait à l'évidence de développer une culture commune et des formations partagées. Ce référentiel pourrait alors être utilisé lors de la formation initiale et continue des policiers et évidemment sur le terrain comme appui de proximité dans les services.

De son côté, **la Gendarmerie nationale a produit un document de référence intitulé « Du commandement et de l'autorité »** explicitant et définissant les notions de chef et la pratique des relations hiérarchiques au sein de la gendarmerie. Il a été diffusé à tous les militaires officiers et sous-officiers détenant une responsabilité de commandement, et inspire les formations au commandement délivrées aux différents stades de la carrière.

Il faut également rappeler un principe simple: sur chaque territoire, il doit y avoir « *un chef de service* », mais également « *un chef en service* » à tout moment. **La permanence du commandement doit être une réalité.** C'est une **responsabilité première de chaque chef de service d'assurer une couverture territoriale** avec des gradés, des officiers et des commissaires, ou des sous-officiers et officiers de gendarmerie, qui ont vocation, en fonction de leur niveau de responsabilités, à patrouiller, encadrer, commander et diriger les actions et les missions de sécurité du quotidien.

« *Un chef, c'est fait pour cheffer* ». Il faut **donner aux chefs des services territoriaux les moyens de manager et d'appliquer le principe de subsidiarité.** Cela passe par la **déconcentration des moyens, des leviers de valorisation et de sanctions** des personnes, mais aussi par la définition précise, à chaque échelon, de **la latitude opérationnelle accordée au chef.**

Enfin, s'agissant de l'encadrement de la filière de la police scientifique, dans le cadre de la réflexion plus globale de la substitution, **la question de l'accès pour les ingénieurs en chef aux postes d'encadrement supérieur de la filière devra être posée.**



En adoptant une meilleure répartition des postes d'encadrement et en valorisant l'encadrement de proximité dédié à la voie publique

Il est important de placer les chefs au bon endroit. Les politiques d'attractivité et de fidélisation doivent être développées du côté de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale en fonction de leur environnement respectif.

Différentes mesures incitatives pourraient utilement être prises pour **rationaliser la répartition des postes d'encadrement entre les différentes filières** (notamment vers la filière sécurité publique) **et sur le territoire** (notamment vers l'Île-de-France pour la Police nationale ou certaines zones peu attractives pour la gendarmerie).

Côté police, le dispositif des secteurs et unités à encadrement prioritaires (**SUEP**) a montré toute sa pertinence. Il doit pouvoir être pérennisé afin d'accroître le nombre de gradés, mais aussi révisé annuellement pour pouvoir s'adapter au mieux à la réalité du terrain.

Il est possible également de réfléchir à la **mobilisation de mesures indemnitaires de fidélisation ou d'attractivité**. Cela existe déjà dans le département de la Seine-Saint-Denis. L'opportunité d'une extension à certains territoires, durablement déficitaires en termes de taux d'encadrement, pourrait être évaluée. La contrepartie serait d'accepter une affectation pour une période minimale.

La gendarmerie, de son côté, rencontre des difficultés dans certains territoires isolés ou peu attractifs. Les dispositifs, en cours de montée en puissance, de **rééquilibrage des compétences entre les régions** qui s'appuient sur différents leviers de gestion (volume des sorties d'école, accès à certaines formations qualifiantes, avancement) et de **contractualisation pour certaines unités** mériteraient ainsi d'être encouragés.

L'**impact des mesures sociales** est également important. Il faudrait certainement améliorer le fonctionnement par une organisation plus cohérente et déconcentrée permettant 1- la gestion des réservations de logement des policiers du ressort (le logement est souvent cité comme étant une cause de départ des agents) et 2- l'accompagnement médico-social des policiers et gendarmes (crèches, aide pour travail des conjoints).

Quatre autres mesures d'ordre structurel pourraient également être envisagées :

- la première serait de **faire de la « filière sécurité et paix publique » une véritable filière spécialisée**. Savoir tout faire, c'est-à-dire de l'ordre public, du renseignement, du relationnel, de l'investigation, de la prévention et de la répression, c'est une spécialité. Cette mesure d'attractivité se traduira notamment dans la nouvelle offre de formation continue.

- la deuxième serait de continuer à **consolider la cohérence de l'organisation des services**. Le *Livre blanc de la sécurité intérieure* a préconisé la réunion des missions éclatées entre plusieurs services et entités au sein de quatre grandes filières soumises à un encadrement unifié: paix publique et ordre public; investigation; renseignement; immigration et fonction support. L'encadrement peut ainsi effectuer un pilotage plus réactif et assurer une meilleure circulation des informations opérationnelles. La réflexion peut s'étendre également au niveau des commissariats où beaucoup d'entre eux ont multiplié les brigades spécialisées qui ont eu pour effet d'éparpiller l'encadrement plutôt que le concentrer. Une démarche de simplification et de rationalisation de ces petites unités spécialisées pourrait être engagée afin de reconcentrer l'encadrement et de plus valoriser le service général.
- côté Gendarmerie nationale, la densification du niveau de compétences des gradés d'encadrement des unités spécifiquement dédiées à la voie publique (notamment les PSIG) pourrait être réalisée par la **mise en place d'un cursus d'avancement rénové et adapté** aux particularités de ces missions.
- enfin, le **positionnement et la valorisation des encadrants PATS et l'articulation de cette hiérarchie avec les actifs** est une des conditions nécessaires à l'augmentation de la présence de l'encadrement intermédiaire sur la voie publique. Il s'agira alors de mieux **accompagner les substitutions à tous les niveaux d'encadrement administratif et technique**.

À ces différentes mesures incitatives doit pouvoir être accolée **une contrepartie importante pour la Police nationale: la mobilité**. En effet, pour l'encadrement (en particulier lors des passages de grade les plus significatifs comme ceux de brigadier-chef, major, commandant), cela doit permettre de remettre en cause les habitudes, d'éviter les routines contre-productives et de mieux faire connaître les bonnes pratiques. Celle-ci ne signifie pas pour autant un éloignement géographique important.

En consolidant les compétences des encadrants [lien avec la table ronde n° 3 « Recrutement et Formation »]

Les formations initiales et continues apparaissent ne pas suffisamment prendre en compte la dimension managériale.

La formation initiale devra ainsi **former l'ensemble des recrues sur la notion de management, l'importance de la chaîne hiérarchique et le positionnement, le rôle et la mission de chacun dans cette structure**. Cet angle peut être appréhendé à la fois dans le rôle d'encadrant, mais aussi dans l'acceptation du rôle d'encadré, a fortiori sur de jeunes générations.

Il faudrait par ailleurs **rendre obligatoire, là où ce n'est pas le cas, les formations à chaque prise de grade** et en faire un

préalable à la prise de fonction ou de responsabilité.

L'agent qui ne présente pas de potentiel de progression en matière d'encadrement, de commandement et/ou de direction (capacité à manager) ne devrait pas pouvoir évoluer dans la hiérarchie. Il est donc nécessaire de mener **un chantier de refonte de l'évaluation**, de façon à provoquer d'indispensables étapes d'appréciation des capacités managériales ou d'encadrement dans un univers d'exigences renouvelées ou réactualisées.

Dans la perspective de création d'une *Académie de Police*, il pourrait également être envisagé la **mise en place de formations au management communes à l'ensemble des corps**. Cela devra permettre à tous de se projeter dans un schéma hiérarchique unique permettant de comprendre le rôle, la place et les contraintes de chacun, le tout à la poursuite d'un objectif commun.

Enfin, toutes ces formations devront notamment avoir pour ambition **de remettre de l'humain dans le management**. La « déshumanisation » du chef qui donne ses instructions par notes, mails voire SMS est à l'origine de nombreuses frustrations et incompréhensions. Le rapport direct et les explications verbales permettront de mieux expliquer le sens et l'intérêt des missions, mais aussi de faire de la pédagogie sur la question des règles déontologiques. Il faut remettre au goût du jour les briefings et débriefings dans les unités.

En améliorant la fluidité entre les corps ou grades au sein de la Police nationale

Les **recrutements internes au sein de chaque corps pour accéder au corps supérieur devraient pouvoir être facilités**. Il s'agirait tout à la fois d'adapter les contenus et de raccourcir la durée de la scolarité, mais aussi de créer des voies d'accès particulières qui valorisent mieux l'engagement opérationnel sur le terrain et donc les acquis professionnels. Cette mesure profondément sociale permettrait de donner des perspectives et débouchés à chaque corps, mais aussi d'avoir des encadrants plus rapidement disponibles.

Côté Police nationale, cette fluidité entre les corps pourrait également être améliorée **en identifiant les « postes charnières »** entre le CEA et le corps de commandement (CC); entre le corps de commandement (CC) et le corps de conception et de direction (CCD). Ces « postes charnières » qui pourraient être occupés par un corps ou l'autre permettront une plus grande souplesse dans l'attribution des postes.



Personnalité qualifiée et experts internationaux invités

- **Claude ONESTA**, ancien sélectionneur de l'équipe de France de handball;
- **Préfet Maria Teresa SEMPREVIVA**, directrice générale adjointe de la Sécurité publique au sein du ministère de l'Intérieur (Italie);
- **Général de division Mario CINQUE**, chef d'état-major de l'Arme des carabiniers (Italie);
- **Dirigeant général de la sécurité publique Maurizio IANNICCARI**, directeur du service des dirigeants, commissaires et inspecteurs au sein de la Direction centrale des ressources humaines de la Police d'État (Italie).