

BULLETIN OFFICIEL DES ARMEES



Edition Chronologique n°18 du 29 mai 2009

PARTIE PERMANENTE
Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

Texte n°12

CIRCULAIRE N° 288/DEF/GEND/CAB

relative à l'exercice du pouvoir d'inspection et à la pratique du contrôle dans la gendarmerie.

Du 21 janvier 2005

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE : *service des opérations et de l'emploi ; sous-direction de l'organisation et de l'évaluation ; bureau de la conception et de la réglementation du service.*

CIRCULAIRE N° 288/DEF/GEND/CAB relative à l'exercice du pouvoir d'inspection et à la pratique du contrôle dans la gendarmerie.

Du 21 janvier 2005

NOR D E F G 0 5 5 3 5 7 1 C

Références :

Décret n° 75-675 du 28 juillet 1975 (BOC, 1975, p. 2861. ; BOEM 101-2.2.1, 111.2.3.1, 130.1.1, 144.1, 150.1.1, 300.6.1.1, 307.6.3, 313.1, 332.1.5.1.1, 557-2.1.1) modifié.

Décret n° 91-673 du 14 juillet 1991 (BOC, p. 2505. ; BOEM 105.2.1, 105.2.2.3.1, 650.1).

Décret n° 91-669 du 14 juillet 1991 (BOC, p. 2489. ; BOEM 105.2.1, 112.2.1, 113.1, 114.2.1, 508-112, 510.1.1, 610.1.1, 650.1) modifié.

Décret n° 2000-808 du 25 août 2000 (JO du 27, p. 13218 ; BOC, p. 3696. ; BOEM 110.3.7, 112.2.2, 113.13, 114.2.1, 650.1.1, 800.1.1) modifié.

Décret n° 2002-1235 du 4 octobre 2002 (JO du 6, p. 16558 ; BOC, 2002, p. 7183. ; BOEM 110.3.5.2, 650.1.1).

Arrêté du 4 octobre 2002 (JO du 6 , p. 16560 ; BOC, 2002, p. 7186. ; BOEM 110.3.5.2, 650.1.1) modifié.

Arrêté du 26 juin 1997 (BOC, p. 3885. ; BOEM 510.3.1, 511-0.2.1, 575-1.1, 610.2.4, 620-9.1, 720.5, 721-1.1, 723.1, 724.2.1) modifié.

Instruction n° 201200/DEF/SGA/DFP/FM/1 du 5 septembre 2001 (BOC, 2001, p. 4721. ; BOEM 144.1, 300.6.1.2) modifiée.

Instruction n° 700/DEF/GEND/IGN/IASG/BCSAT du 11 juillet 2003 relative à la surveillance administrative et technique et à la vérification des comptes dans la gendarmerie (n.i. BO).

Circulaire provisoire n° 11900/DEF/GEND/OE/SDOE/ORG du 16 novembre 2004 relative à la réorganisation du commandement territorial (n.i. BO).

Pièce(s) Jointe(s) :

Deux annexes.

Textes abrogés :

Circulaire n° 25100/DEF/GEND/OE/EMP/SERV du 17 octobre 1980 relative aux inspections (n.i. BO).

Note-express n° 28050/DEF/GEND/OE/RE du 29 octobre 1990 relative au rapport d'inspection annoncée des unités élémentaires de gendarmerie départementale (n.i. BO).

Classement dans l'édition méthodique : BOEM 650.1

Référence de publication : BOC N°18 du 29 mai 2009, texte 12.

Force militaire engagée dans la sécurité intérieure et la défense, la gendarmerie nationale constitue une des garanties de la continuité de l'État. La qualité de son service conditionne sa capacité à « faire face » en toutes circonstances.

L'exercice du commandement consiste à diriger l'activité des échelons subordonnés et à garantir le maintien de leur capacité opérationnelle afin qu'ils remplissent leurs missions dans des conditions optimales, tant au quotidien que lors d'événements exceptionnels. Il appartient au chef de connaître en permanence la posture opérationnelle et logistique des unités qui lui sont subordonnées et de s'assurer de la manière dont elles accomplissent leur service.

Les *contrôles et inspections* conditionnent cette connaissance. Ils revêtent une importance particulière en raison de la diversité des missions et de la dispersion des unités. Ils donnent corps au *pouvoir d'inspection*, lequel se fonde sur le droit de regard légitime appartenant à tout chef militaire sur l'activité de ses subordonnés.

Essentiellement tournés, dans le passé, vers la conformité aux règles et aux directives, les contrôles et inspections poursuivent désormais des objectifs d'optimisation (1), dans un contexte fortement imprégné par la culture de résultats, avec une importance accrue donnée à l'examen du rapport coût / *efficacité* des actions conduites.

Cette nouvelle dimension impose d'appliquer un processus rénové de suivi de l'activité des unités, permettant à chaque titulaire de commandement de cibler son action en la matière.

La présente instruction a pour objet de :

- fixer les principes et les finalités des contrôles et inspections ;
- préciser leurs procédés d'application ;
- définir la répartition des responsabilités entre les différents échelons de commandement.

Avertissement

Plusieurs notions proches les unes des autres apparaissent dans la présente instruction. Pour asseoir la réglementation sur une terminologie comprise par tous dans les mêmes termes, le contenu de chacune d'elles est explicité dans le glossaire joint en annexe I. Ces notions apparaissent en italique, lorsqu'elles sont citées pour la première fois dans le texte.

Le *contrôle de gestion* et l'*évaluation* sont des outils d'aide à la décision. Ils participent directement de la démarche de pilotage de l'activité mais n'entrent pas pour autant dans le processus des contrôles et inspections. En revanche, la *surveillance administrative et technique* ainsi que la vérification des comptes en font partie. Faisant l'objet de textes particuliers, leurs conditions d'exercice et modalités d'application ne sont pas abordées dans la présente instruction.

1. PRINCIPES ET FINALITÉS.

1.1. Principes.

De nature réglementaire (1.1.1.), les contrôles et les inspections sous-tendent le respect d'une éthique exigeante (1.1.2.) et s'appuient sur des constatations objectives (1.1.3.).

1.1.1. Les militaires de la gendarmerie sont soumis au contrôle général et permanent de leurs chefs (2).

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) impose de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats. Elle apporte ainsi un sens contemporain aux dispositions d'application du règlement de discipline générale dans les armées qui définit les responsabilités du chef militaire en matière de contrôle : « *le chef effectue ou fait effectuer des inspections. Complément indispensable du commandement, le contrôle doit s'exercer à tous les échelons de façon permanente et objective et porter sur tous les secteurs d'activité* ».

Ce contrôle s'applique à tous les domaines, aussi bien du service que du soutien administratif et financier.

1.1.2. Le respect des valeurs militaires et de la déontologie participent de la recherche de la performance.

Investis de pouvoirs de coercition, les militaires de la gendarmerie incarnent l'autorité de l'État. Conformément au serment prêté lors de leur entrée en service, ils sont, plus que tout autre, tenus de respecter les lois et règlements qu'ils sont chargés de faire appliquer. Il en va de la crédibilité de leur action.

Il appartient à chacun, quels que soient son grade et sa fonction, d'adopter en toutes circonstances un comportement conforme à celui que ses concitoyens sont en droit d'attendre de tout représentant de la loi. La légalité des actions et la rigueur du comportement font naturellement l'objet d'un contrôle constant de la part des cadres. Toute anomalie ou élément laissant supposer un écart possible doit être pris en considération sans délai pour éviter des dérives toujours dommageables.

1.1.3. Complétés par le suivi à distance, les contrôles in situ demeurent la règle.

Les systèmes d'information et de commandement (SIC) permettent désormais d'observer en continu les résultats obtenus par les unités. Ces suivis à distance ne sauraient toutefois se substituer aux vérifications sur place qui, seules, permettent aux chefs d'exercer pleinement leurs prérogatives de commandement.

1.2. Finalités.

Les contrôles et inspections poursuivent quatre finalités dont le dénominateur commun est l'optimisation du service et du soutien. Requérant une égale attention, ces finalités portent respectivement sur l'activité (1.2.1.), le personnel (1.2.2.), les moyens (1.2.3.) et l'environnement des unités (1.2.4.).

1.2.1. Apprécier les résultats obtenus au delà de la seule conformité aux normes.

Les contrôles et inspections ont pour première finalité d'apprécier le service, non pas exclusivement au regard de sa conformité aux règles et directives, mais d'abord au regard de son efficacité et de son *efficience*. Il s'agit de porter un jugement sur l'adéquation des structures et des effectifs, la rationalité de l'organisation du travail (3), la pertinence des actions et la qualité de leur conduite, puis d'identifier les marges de progrès.

Dans cette perspective, l'organisation et l'exécution du service sont examinées à l'aune du rapport coût/efficacité, en fonction de leur impact sur la prévention des désordres et le traitement de la délinquance (4).

La priorité ainsi accordée aux résultats, donc à la qualité, n'exclut pas le contrôle de conformité aux normes de légalité et de sécurité. Seul un tel contrôle permet aux titulaires de commandement de s'assurer que les objectifs et les actions qui en découlent s'inscrivent dans les limites fixées par les lois et règlements, sans pour autant brider, par une interprétation trop stricte, les initiatives que les textes d'application internes peuvent permettre.

1.2.2. Mesurer l'engagement professionnel des personnels.

La mesure de la motivation et de l'implication professionnelles des personnels constitue la deuxième finalité des contrôles et inspections. Il s'agit de connaître la valeur de chaque militaire, d'apprécier sa conscience professionnelle, d'appréhender son potentiel et ses attentes.

Il s'agit également de jauger la compréhension, par chacun, des objectifs fixés. La clarté de ces objectifs conditionne leur appropriation par les subordonnés dont elle stimule l'adhésion et l'esprit d'initiative.

Lorsque des anomalies sont relevées, il appartient à l'autorité investie du pouvoir d'inspection d'en analyser la nature et les causes, d'en évaluer l'impact sur l'efficacité du service et d'aider ses subordonnés à corriger leur action.

1.2.3. Expertiser le soutien des unités.

L'expertise des conditions d'exécution du soutien des unités constitue la troisième finalité des contrôles et inspections. Il s'agit d'identifier les difficultés logistiques, lesquelles obèrent la capacité des unités à exécuter leurs missions ou compliquent la conduite des opérations.

Cette expertise est réalisée, indépendamment des contrôles exercés à tous les échelons, au travers de la surveillance administrative et technique. Elle a pour objet de vérifier que :

- les fonctions de soutien sont assurées dans des conditions propres à maintenir la disponibilité opérationnelle des unités, dans le respect des normes en vigueur en termes d'administration, de gestion, d'hygiène et de sécurité ;
- les titulaires de commandement exercent effectivement leurs responsabilités et prérogatives dans ces domaines.

Elle concerne toutes les unités, qu'elles aient une vocation opérationnelle ou de soutien. Elle comporte nécessairement la vérification de l'état des infrastructures et des équipements, ainsi que celle des matériels existants.

1.2.4. Évaluer l'intégration des unités dans leur environnement fonctionnel.

Les rapports avec les autorités et les élus, les liens de partenariat avec d'autres administrations ou organismes civils et les relations avec les autres unités font l'objet d'un examen qui constitue la quatrième finalité des contrôles et inspections.

La qualité des relations entretenues par chaque unité avec son environnement fonctionnel est décisive pour l'amélioration des performances en raison des synergies qu'elle permet et des progrès qui en résultent (5). Le fonctionnement des unités, que leur vocation soit d'ordre opérationnel ou logistique, ne doit pas être jugé isolément, mais examiné à l'aune des projets auxquels elles participent, que ces projets soient mis en oeuvre au sein même de la gendarmerie (6) ou avec des partenaires extérieurs (7).

À cet égard, les impulsions données par les commandants d'unité pour favoriser les rapprochements nécessaires à la réalisation d'objectifs communs sont déterminantes : les choix opérés en la matière par le commandement et sa volonté de les inscrire dans le quotidien conditionnent l'évolution des pratiques dans la perspective d'une plus grande rationalisation des ressources et d'une meilleure coordination des activités.

2. PROCÉDÉS D'APPLICATION.

Deux procédés d'application complémentaires s'appliquent, les contrôles d'une part (2.1.) et les inspections d'autre part (2.2.). Leur articulation générale est schématisée en annexe II.

Les contrôles et les inspections font l'objet d'un suivi précis incombant à l'autorité investie du pouvoir d'inspection. Ce suivi permet, à l'occasion des inspections ou passations de consignes, lors des relèves, notamment, de mettre en évidence les axes d'effort retenus et poursuivis en matière de contrôle (8).

2.1. Les contrôles.

Exercés en continu, les contrôles contribuent à créer l'indispensable climat de confiance qui accompagne la conduite de toute action bien comprise. Appliqués avec le souci constant de concilier le droit de regard légitime des chefs et le besoin avéré de reconnaissance des subordonnés, ils permettent de nourrir entre les différents échelons un dialogue de commandement ouvert et néanmoins exigeant.

Les contrôles visent à :

- observer l'activité déployée, ainsi que l'utilisation et le maintien en condition des moyens ;
- identifier les difficultés rencontrées par le personnel et soutenir son action ;
- vérifier que les normes de légalité, de sécurité et de qualité sont respectées ;
- s'assurer que les cadres sont conscients de leurs responsabilités et prérogatives par rapport à des règles parfois vécues comme contraignantes (9).

Ils sont exercés soit à distance à l'aide des SIC, soit in situ à l'occasion de visites aussi fréquentes que possible.

Selon le domaine auquel ils s'appliquent, les contrôles sont ou non programmés. Ils interviennent selon une périodicité adaptée à chaque type d'unité et en fonction des contingences locales. Ils sont répartis tout au long de la période qui sépare deux inspections. Ils comportent des vérifications se rapportant soit à l'exécution du service, soit à l'exercice des fonctions techniques ou administratives.

Ils sont de la responsabilité des titulaires de commandement, qui les exercent personnellement ou les font exercer par des personnels disposant des compétences requises dans les domaines contrôlés (10). Ils sont en principe du ressort de l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur (11).

Il n'en demeure pas moins que toute autorité peut effectuer ou faire effectuer des contrôles dans les unités placées sous son commandement, même non directement subordonnées.

Ces contrôles sont l'occasion pour les chefs :

- d'échanger directement avec les personnels, pour les connaître davantage et apprécier de manière plus complète leur valeur et leur potentiel ;
- d'approfondir leur connaissance sur un sujet ou un aspect particulier du service ou du soutien.

Ils permettent aux commandants de région (12) et de groupement, notamment, d'animer la recherche de la performance, en s'appuyant sur leur expérience professionnelle et la vision que leur procure leur position dans la chaîne de commandement. Il s'agit, entre autres, d'aider les cadres subordonnés à hiérarchiser leurs priorités et, chaque fois que nécessaire, à faire évoluer leurs méthodes de travail.

Au-delà des conseils donnés verbalement, ils ne font pas systématiquement l'objet de comptes rendus ou de rapports élaborés. Seuls les problèmes identifiés méritent d'être portés formellement à la connaissance du ou des chefs qui ont besoin d'en connaître (13). Dans ce cas, ils donnent lieu à l'établissement de comptes rendus écrits, adressés dans les quinze jours à l'autorité exerçant le pouvoir d'inspection, laquelle provoque dans les meilleurs délais un examen approfondi par l'autorité compétente pour traiter la difficulté soulevée. Une réponse est apportée au commandant d'unité, au plus tard dans le mois qui suit le contrôle, sous la forme d'une lettre à laquelle est jointe toute pièce utile.

Lorsque des indices relevés en toute occasion du service quotidien révèlent ou laissent présumer des carences, des vérifications approfondies sont déclenchées sans délai, indépendamment des redressements opérés, le cas échéant, dans l'urgence. Elles font préalablement l'objet d'un écrit justifiant la forme inquisitoire qu'elles revêtent. Cet écrit est rédigé sous la forme d'une lettre de mission, adressée nominativement à l'autorité chargée du contrôle. Dans la mesure où une telle information n'est pas de nature à compromettre le bon déroulement des vérifications commandées, une copie est envoyée au commandant de l'unité concernée ou à son supérieur direct.

Elles sont suivies de l'établissement, sans désemparer, d'un rapport décrivant la nature des vérifications opérées, détaillant les observations faites, formulant des conclusions et proposant, si nécessaire, les mesures à prendre. Cette correspondance est exploitée par l'autorité investie du pouvoir d'inspection, à charge pour celle-ci de décider aussitôt que possible les redressements à opérer et de s'assurer de leur exécution.

Dans les cas les plus graves, ces vérifications approfondies prennent la forme d'une enquête administrative et, le cas échéant, débouchent sur une enquête judiciaire.

2.2. Les inspections.

Clé de voûte du processus de suivi de l'activité des unités, les inspections ne constituent pas un acte ou un événement isolé : exploitant l'ensemble des observations recueillies à l'occasion des contrôles préalables, le chef établit un diagnostic, puis se rend in situ pour compléter son analyse et communiquer ses conclusions.

Elles sont l'occasion de mesurer sans complaisance les écarts entre les objectifs et les résultats, et d'analyser de façon critique les modes d'action appliqués. Elles visent à identifier les ajustements nécessaires concernant les objectifs, les méthodes, les structures, les ressources humaines et les équipements. S'agissant des directives d'emploi, les inspections ont pour but, soit de valider les actions entreprises en donnant acte des résultats obtenus, soit, lorsqu'un constat de carence est établi, de prescrire les aménagements utiles. Dans les deux cas, les autorités qui les conduisent s'attachent, par un dialogue ouvert et constructif, à faire partager à leurs subordonnés leur perception sur les objectifs pouvant être atteints et sur les actions concrètes permettant leur réalisation.

Les inspections sont programmées. Elles interviennent, en règle générale, une fois par an. Toutefois, leur rythme est laissé à l'appréciation de chaque autorité investie du pouvoir d'inspection. Il peut être soit accéléré soit ralenti, en fonction des besoins ou en raison de circonstances particulières. Cependant, tout officier ou sous-officier exerçant un commandement est obligatoirement inspecté au moins une fois durant son affectation (14).

Les inspections revêtent un caractère solennel dont le cérémonial militaire est l'expression.

Elles sont du ressort de l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur. Ce n'est que par exception et au titre d'une subrogation de circonstance qu'un titulaire de commandement peut être conduit à inspecter une unité qui ne lui est pas directement subordonnée. Elles sont préparées avec soin. L'autorité qui les effectue s'appuie sur un dossier adapté, réalisé à son niveau avec le souci de réduire au minimum la fourniture d'écrits par l'unité inspectée et celles qui lui sont subordonnées, les renseignements nécessaires à sa constitution pouvant être obtenus par l'exploitation des différents SIC.

Le déroulement des inspections comporte en particulier : une analyse et un dialogue avec le commandant d'unité, des entretiens avec les autorités d'emploi, des échanges avec les présidents de catégorie, un bilan avec l'ensemble du personnel. Le détail de leur contenu et de leur programme est laissé à l'appréciation des autorités qui les conduisent.

Elles constituent une occasion privilégiée pour échanger, non seulement avec les cadres et les personnels de l'unité inspectée (15), mais également avec les autorités et les élus ou les organismes agissant dans son environnement fonctionnel. Elles ne sont pas, pour autant, la seule circonstance où les supérieurs s'entretiennent avec leurs subordonnés : elles enrichissent un dialogue de commandement qui doit être entretenu en continu et non pas restreint à ce moment.

Elles sont, entre autres, consacrées à analyser la motivation et l'implication de tous les personnels, quelle que soit leur fonction. Une attention particulière est cependant portée sur l'action des cadres et son impact sur les résultats.

À l'issue, l'autorité ayant conduit l'inspection consigne ses observations et conclusions dans un rapport destiné à l'autorité qui lui est immédiatement supérieure et au commandant de l'unité inspectée. Concis, complété en tant que de besoin par des fiches annexes relatives à chaque problème identifié ⁽¹⁶⁾, ce document est une synthèse dont la vocation est de permettre une mise en cohérence des directives d'emploi et des dossiers particuliers relatifs à l'organisation, aux personnels, aux infrastructures et aux équipements.

Il peut utilement être accompagné d'une courte lettre personnalisée et confidentielle destinée au commandant de l'unité inspectée, portant une appréciation sur l'exercice de son commandement et indiquant les éventuels ajustements à prendre en compte dans les objectifs, les méthodes et les modes d'action. Ces correspondances sont transmises dans les quinze jours.

Sauf à relever des manquements manifestes, l'autorité investie du pouvoir d'inspection doit laisser au commandant de l'unité inspectée la libre appréciation des voies et moyens susceptibles de lui permettre d'atteindre les objectifs définis. L'application de cette règle garantit, vis à vis des échelons subordonnés, le respect des responsabilités et prérogatives attachées à l'exercice de tout commandement.

La procédure de notation annuelle est indépendante des inspections. La notation annuelle n'est donc pas, dans toute la mesure du possible, communiquée le jour de l'inspection. Lors de son établissement, les conclusions tirées de l'inspection sont naturellement exploitées.

3. RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTS ÉCHELONS.

Les titulaires de commandement appliquent leurs vérifications dans des domaines ciblés et de façon différenciée, en fonction de leur positionnement dans la chaîne hiérarchique. La complémentarité est organisée de telle sorte qu'un rôle prioritaire est confié à chaque échelon.

3.1. Responsabilité commune.

La définition des objectifs et des modalités du contrôle est une responsabilité commune à tous les titulaires de commandement.

Pratiquer des vérifications sans discernement et avec la même acuité dans tous les domaines n'est pas réaliste. Il convient donc de cibler les matières dans lesquelles chaque titulaire de commandement entend appliquer ses efforts en matière de contrôle.

À cet effet, dans les trois mois qui suivent sa prise de fonction ⁽¹⁷⁾, chaque autorité investie du pouvoir d'inspection élabore à son échelon une directive précisant ses priorités et les modalités pratiques des contrôles et inspections qu'elle opérera ⁽¹⁸⁾. Cette directive constitue un des indicateurs permettant de juger l'exercice d'un commandement : l'écart entre les options qu'elle décrit et les contrôles effectivement conduits est révélateur du réalisme des objectifs fixés et de la rigueur de la méthode de surveillance appliquée.

3.2. La direction générale de la gendarmerie nationale.

La direction générale de la gendarmerie nationale est l'échelon de la conception du processus de contrôle et de la mesure de la performance.

Le directeur général de la gendarmerie nationale définit les objectifs stratégiques qu'il traduit en termes d'efforts, notamment budgétaires. Pour ce faire, il dispose des services de la direction générale et de l'inspection de la gendarmerie nationale (IGN).

Le chef du service des opérations et de l'emploi élabore la doctrine et les méthodes applicables en matière de contrôles et d'inspections.

Le chef du service des ressources humaines coordonne l'action des gestionnaires déconcentrés du personnel. En outre, il prend en compte l'aspect « contrôles et inspections » lors de l'élaboration des programmes des stages de préparation à certaines fonctions de commandement ou d'encadrement.

Directement subordonné au directeur général de la gendarmerie nationale, l'inspecteur de la gendarmerie nationale dispose pour sa part, en tout lieu et dans tous les domaines, d'un pouvoir d'inspection sur l'ensemble des unités d'active et de réserve (19).

Le directeur général et le major général visitent régulièrement les unités, en métropole et hors métropole.

3.3. Les régions (20) et « autres formations relevant directement du directeur général » (21).

Les régions et « autres formations relevant directement du directeur général » constituent l'échelon de synthèse du processus de contrôle et du respect de la déontologie.

Les commandants de région ou d'une « autre formation relevant directement du directeur général » ont un rôle prioritaire de mise en perspective des différentes actions concourant au pilotage du service et du soutien. Ce rôle les conduit à assurer la compatibilité entre les objectifs du programme d'action de la gendarmerie et ceux donnés localement par les autorités d'emploi civiles et militaires.

S'agissant de la déontologie, ils portent une attention particulière aux écarts de conduite observés et procèdent à tout rappel utile dans la forme la plus appropriée. Ils veillent par ailleurs à ce que les traitements automatisés à vocation opérationnelle ou de gestion soient constitués ou exploités dans les conditions réglementaires.

Ils exercent le pouvoir d'inspection sur :

- les groupements de gendarmerie départementale, de gendarmerie mobile (22) ou de gendarmerie spécialisée (23) ;
- les sections de recherches ;
- les groupes d'intervention régionaux (GIR) placés sous la responsabilité de la gendarmerie, pour ce qui concerne les domaines placés dans leurs attributions ;
- les groupes des formations aériennes de la gendarmerie (24), dont l'inspection est également confiée au commandant du groupement central des formations aériennes de la gendarmerie (GCFAG), au titre de ses attributions fonctionnelles.

Ils organisent à leur échelon la programmation des contrôles entrant dans les compétences des personnels des bureaux de l'état-major, pour l'ensemble des unités qui leur sont subordonnées. Le cas échéant, ils font établir les documents relatifs aux anomalies ou aux problèmes rencontrés, destinés à l'information des titulaires de commandement direct. Ils opèrent des visites dans les unités. Ces visites sont destinées à :

- contrôler la pertinence de la déclinaison du programme d'action régional et la prise en compte effective des objectifs fixés dans les actions conduites ;
- vérifier la cohérence des éléments d'appréciation contenus dans les dossiers qui leur sont soumis pour avis ou décision, relatifs à la modification des tableaux d'effectifs et de dotation, aux infrastructures et aux équipements, ou encore à la gestion des ressources humaines ;
- connaître plus particulièrement les officiers et gradés susceptibles d'être inscrits aux tableaux d'avancement.

3.4. Les groupements et régiments.

Les groupements et régiments constituent l'échelon de la coordination et de l'impulsion du contrôle.

Positionnés entre les échelons de conception et d'exécution, les commandants de groupement ou de régiment (25) disposent de ressources leur permettant, en temps normal, de concevoir une manœuvre et de conduire des actions ciblées de manière autonome. Ils ont un rôle primordial de coordination et d'impulsion dans la mise en œuvre de la politique de résultats.

Ils disposent du pouvoir d'inspection sur les compagnies, escadrons ou autres unités directement subordonnées (26).

Ils veillent à ce que les capacités opérationnelles des unités placées sous leur autorité soient préservées en :

- s'assurant sur pièces, que celles-ci ne sont pas distraites de leurs missions principales par des charges excessives liées à des tâches de soutien ;
- se déplaçant, chaque fois que nécessaire, pour approfondir leur connaissance de l'exécution du service et du fonctionnement du soutien.

Ils apprécient la motivation, le niveau d'implication et le style de commandement des commandants de compagnie, d'escadron ou de toute autre unité directement subordonnée.

Les commandants de groupement de gendarmerie départementale et de gendarmerie spécialisée concentrent leurs contrôles sur les actions concourant au traitement de la délinquance et au maintien de la sécurité et de la paix publiques. Ils portent à cet égard une attention particulière à :

- la collecte, l'exploitation et la transmission du renseignement ;
- la gestion des appels d'urgence et des interventions ;
- la collecte et l'exploitation des informations relatives à la délinquance et à la sécurité routière.

Ils effectuent des visites dans les unités non directement subordonnées. Ces visites leur permettent d'acquérir une vision globale et transverse de certaines activités, en vue d'en organiser la coordination (27). Les commandants de groupement de gendarmerie départementale doivent visiter au moins une fois au cours de la première année de leur commandement toutes les unités qui leur sont ou non directement subordonnées.

3.5. Les compagnies et escadrons.

Les compagnies et escadrons constituent l'échelon de l'animation du contrôle et de l'évaluation de l'engagement individuel.

La garantie de la conformité du service accompli aux normes de légalité, de sécurité et de qualité revient aux commandants de compagnie ou d'escadron qui disposent du pouvoir d'inspection sur les unités placées sous leurs ordres directs.

Ils assurent l'animation et le suivi quotidien du travail de ces unités. Il leur appartient donc d'apprécier les mérites déployés par chaque militaire. Ce rôle les conduit, notamment, à vérifier la connaissance et l'application des règles dans tous les domaines du service. Leur position dans la chaîne de commandement, en contact direct avec les échelons d'exécution, favorise la détection des difficultés rencontrées par les militaires dans l'accomplissement de leurs missions. Cette possibilité d'observation privilégiée s'applique en particulier aux conditions de travail, ainsi qu'à l'utilisation rationnelle des infrastructures et des équipements (28).

Les comptes rendus et rapports élaborés par les commandants de compagnie ou d'escadron dans le cadre de leur pouvoir d'inspection font plus particulièrement ressortir :

- les pratiques à signaler comme particulièrement efficaces ou porteuses de progrès, afin de les diffuser largement ;

- la valeur individuelle des militaires, au regard de la fonction confiée à chacun d'eux, aux fins d'exploitation en termes de gestion des ressources humaines (29).

En gendarmerie départementale, les inspections des communautés de brigades se déroulent au siège de la brigade chef-lieu. Les brigades de proximité ne sont pas inspectées, mais en revanche visitées et contrôlées, autant que nécessaire, pour s'enquérir des conditions de travail et d'engagement des militaires qui y servent et préparer ou compléter l'inspection de la communauté de brigades.

3.6. Les unités élémentaires.

Les unités élémentaires constituent l'échelon d'exécution du contrôle et du suivi de l'engagement individuel.

En contact permanent avec les personnels, les commandants d'unité élémentaire, secondés par les gradés d'encadrement, recueillent des informations qui viennent enrichir l'appréciation du commandant de compagnie ou d'escadron sur l'engagement individuel.

Il leur appartient de :

- s'assurer, en continu, de la conformité aux normes des actes accomplis dans le cadre du service quotidien et de la fiabilité des informations enregistrées à l'issue ;
- maintenir et développer l'adhésion de leurs subordonnés aux objectifs définis, notamment par des ordres de service précis ;
- veiller à ce que l'attitude en service soit conforme aux valeurs militaires et à la déontologie (30).

Leurs responsabilités d'encadrement les conduisent à effectuer des contrôles destinés à vérifier que les rôles individuellement attribués sont correctement remplis. Ils ne passent pas, en principe, d'inspections telles qu'elles sont prévues au point 2.2. supra ; cela vaut, notamment, pour les commandants de communauté vis à vis des brigades de proximité.

En règle générale, les contrôles accomplis à cet échelon ne font pas l'objet d'écrits élaborés. Toutefois, dès lors que des lacunes individuelles sont observées, il en est rendu compte au commandant de compagnie ou d'escadron. Si des mesures disciplinaires ou statutaires sont à envisager, les faits observés sont obligatoirement consignés par écrit, dans la forme la plus appropriée. Inséparables de l'exercice du commandement, les contrôles et inspections ont pour finalité l'optimisation du service et du soutien. Indispensables pour apprécier et développer la performance, ils comportent nécessairement :

- l'évaluation sans complaisance des actions conduites et des résultats obtenus ;
- la juste appréciation de la valeur et du potentiel des personnels en général et des cadres en particulier.

Complétant la gamme des méthodes de management et des techniques associées auxquelles les titulaires de commandement peuvent recourir, les contrôles et inspections constituent des outils d'aide à la décision.

Conduits avec objectivité, ils rendent compte de la qualité d'un commandement exercé. À condition de s'inscrire dans une démarche de progrès, ils enrichissent le processus global d'évaluation, en jouant un rôle de levier puissant dans les rapports hiérarchiques.

Pour le ministre de la défense et par délégation :

*Le général d'armée,
directeur général de la gendarmerie nationale,*

Guy PARAYRE.

(1) À la différence de l'optimisation qui consiste à rationaliser, l'optimalisation est le fait de rendre quelque chose le meilleur possible.

(2) D'autres contrôles sont exercés par des autorités externes à la gendarmerie, dans le cadre de leurs attributions respectives. Il s'agit :

- au sein du ministère de la défense, du contrôle général des armées, des inspecteurs généraux des armées, de l'inspecteur des forces en opérations et de la défense du territoire (IFODT), de l'inspecteur de la sécurité des armements nucléaires (IAN), des officiers généraux de zone de défense ;

- en dehors du ministère de la défense, des magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif, des magistrats de la Cour des Comptes, des fonctionnaires du ministère de l'économie et des finances, de la commission nationale de l'information et des libertés (CNIL), de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)

(3) Notamment la complémentarité des rôles confiés à chacun au sein de l'unité et la permanence des fonctions considérées comme essentielles pour le fonctionnement de l'unité.

(4) Il s'agit en particulier de s'assurer que les unités ne sont pas distraites de leur mission et que le personnel n'est pas employé à des tâches non strictement liées à la sécurité ou dans des conditions non réglementaires.

(5) Exemples : réduction du temps d'immobilisation des matériels admis en visites d'entretien ; circulation des informations utiles aux enquêtes, entre unités de gendarmerie d'une part, et entre celles-ci et les services d'investigations d'autres ministères d'autre part.

(6) Exemple : simplification des tâches d'administration relatives à la gestion des ressources humaines, au moyen d'un meilleur partage des informations.

(7) Exemple : exploitation en commun par les différents organismes intéressés, des informations et renseignements utiles aux investigations judiciaires.

(8) Des anomalies peuvent ainsi apparaître si, d'un titulaire de commandement à l'autre, les appréciations formulées divergent sans explications cohérentes.

(9) Exemple : certains commandants d'unité sont parfois tentés d'accepter, au nom de la seule efficacité, l'achat de matériels ne répondant pas à certaines normes de sécurité, exposant sans en avoir conscience leurs personnels à des dangers physiques et s'exposant eux-mêmes en cas d'accident à des poursuites civiles ou pénales.

(10) Exemples : commissaires résidents ; chefs de centre administratif et technique de la gendarmerie ; chefs de bureau des états-majors ; adjoints de commandant de groupement ; chefs de service de groupe de commandement de groupement ; adjoints de commandant de compagnie. Il appartient aux autorités dont dépendent ces personnels compétents de fixer le

calendrier des contrôles, d'en préciser les buts et les modalités pratiques, et, le cas échéant, d'en communiquer les résultats à l'autorité investie du pouvoir d'inspection.

(11) Les vérifications accomplies dans le cadre de la surveillance administrative et technique sont de la responsabilité du directeur général de la gendarmerie nationale qui l'exerce en tous lieux, en métropole et hors métropole, soit directement, soit par délégation.

(12) Jusqu'au 1er juillet 2005, lire « légions et régions » (Cf. circulaire provisoire citée en dernière référence).

(13) La forme importe peu. Seules la valeur des informations et la rapidité de leur communication à l'autorité ayant besoin d'en connaître comptent.

(14) Lorsqu'elle intervient l'année de prise de fonctions et l'année de départ, l'inspection est l'occasion, pour le titulaire de commandement inspecté, d'établir un bilan d'arrivée et un bilan de départ. Les rapports de telles inspections peuvent être utilement exploités par l'officier ou le sous-officier qui prend un commandement pour déterminer son programme d'action.

(15) Les personnels militaires et civils peuvent, à ces occasions, demander un entretien individuel pour faire connaître leurs préoccupations. En règle générale, le motif est précisé au préalable pour permettre à l'autorité d'apporter une réponse concrète au cours de l'entretien. De manière exceptionnelle, le motif peut ne pas être indiqué avant la date de l'entretien.

(16) Si une annexe aborde le cas d'un ou de plusieurs personnels cités nominativement, elle est classifiée pour être rendue confidentielle.

(17) Dans un souci de cohérence, il convient de s'appuyer sur les derniers rapports d'inspection.

(18) D'autres directives peuvent intervenir ultérieurement, pour fixer le calendrier des contrôles et inspections et, le cas échéant, adapter leur périodicité.

(19) Cf. décret et arrêté de cinquième et sixième références.

(20) Jusqu'au 1er juillet 2005, lire « légions et régions » (Cf. circulaire provisoire citée en dernière référence).

(21) Les « autres formations relevant directement du directeur général » visées dans le présent paragraphe comprennent les commandements, formations et organismes suivants : le commandement des écoles de la gendarmerie (CEG), le commandement de la gendarmerie d'outre-mer (CGOM), les gendarmeries spécialisées, la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires (GSAN), le centre technique de la gendarmerie nationale (CTGN), le centre administratif de la gendarmerie nationale (CAGN) et le groupement central des formations aériennes de la gendarmerie (GCFAG).

(22) À compter du 1er juillet 2005, les commandants de région chef lieu de zone de défense exerceront le pouvoir d'inspection sur les groupements de gendarmerie mobile de la zone.

(23) En Ile de France, le commandant de région exerce également son pouvoir d'inspection sur la force de gendarmerie mobile d'intervention et sur la garde républicaine. Hors métropole, le commandant de la gendarmerie d'outre-mer exerce également son pouvoir d'inspection sur les unités prévôtales permanentes.

(24) Outre-mer, les sections et les détachements aériens de la gendarmerie sont inspectés par les commandements territoriaux locaux.

(25) Outre-mer, les commandements territoriaux de la gendarmerie exercent un pouvoir d'inspection similaire à celui dévolu aux commandants de groupement en métropole.

(26) Exemples : pelotons de gendarmerie de haute montagne (PGHM), brigades nautiques, brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires (BDRIJ), brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ), etc...

(27) Il en va ainsi pour :

- la lutte contre la criminalité menée plus particulièrement par l'ensemble des brigades de recherches et la BDRIJ ;
- la lutte contre l'insécurité publique conduite en premier lieu par les brigades autonomes et communautés de brigades, les pelotons de surveillance et d'intervention et le centre opérationnel gendarmerie ;
- la lutte contre l'insécurité routière conduite en priorité par les unités d'autoroute et motorisées.

(28) Les commandants de compagnie ou d'escadron complètent ainsi l'information des commandants de région et de groupement ; ils leur permettent en particulier de recouper les observations faites dans le cadre de la surveillance administrative et technique.

(29) Exemples : préparation de la notation annuelle, préparation des travaux des commissions d'avancement.

(30) Rigueur de la tenue et qualité du contact avec le public, notamment.

ANNEXE I. GLOSSAIRE.

Plusieurs notions proches les unes des autres sont mentionnées dans l'instruction relative à l'exercice du pouvoir d'inspection et à la pratique du contrôle dans la gendarmerie. Conjuguées les unes avec les autres, elles donnent corps au pouvoir d'inspection. Elles formalisent le dialogue de commandement qui est établi entre le chef et ses subordonnés.

Afin que la terminologie employée soit comprise par tous dans les mêmes termes, le présent glossaire a pour objet de clarifier le contenu à donner à chacune de ces notions.

Contrôle.

Le contrôle procède de la conduite de l'action.

Les contrôles constituent l'ossature d'une surveillance destinée, non seulement à garantir le respect des règles applicables à tous les volets de l'activité des unités, mais aussi à déceler les facteurs générateurs d'inefficacité pour les maîtriser (1).

Appliqués à distance ou in situ, les contrôles au sein d'une unité consistent à y opérer des vérifications portant sur un des trois points suivants :

- présence et engagement du personnel dans ses missions ;
- état des infrastructures et des matériels existants ;
- modes de fonctionnement et procédures de travail.

La vérification de la conformité des actes accomplis par rapport aux normes prévues, quel que soit le domaine considéré (2), constitue le volet élémentaire commun à tous les contrôles. La garantie de la conformité du travail effectué aux normes en constitue la finalité. Ce but emporte l'obligation pour le contrôleur de relever les situations qui lui paraissent propres à engendrer des risques, quelle qu'en soit la nature (3), pour les signaler à l'autorité ayant le pouvoir d'inspection, seule habilitée à prescrire les redressements appropriés (4).

Contrôle de gestion.

Le contrôle de gestion est une démarche de pilotage de l'activité des unités. Reposant sur un dialogue entre deux niveaux de commandement, il constitue un outil d'aide à la décision.

Il n'a pas pour objet de vérifier la fiabilité ou la qualité du service. Il consiste à analyser les méthodes employées, à mesurer les performances et à proposer les adaptations, notamment pour s'assurer de la mobilisation des ressources humaines, budgétaires et logistiques en vue d'atteindre les objectifs fixés. Il n'entre pas dans le processus des contrôles et inspections.

Contrôle opérationnel.

Le contrôle opérationnel est un rendez-vous sur objectif, individuel ou collectif, qui permet de vérifier, au terme d'un processus de formation ou d'instruction collective, que les seuils de compétence ou les capacités qui en constituaient l'objectif sont bien atteints.

La détermination des objectifs du contrôle opérationnel est de la responsabilité des titulaires de commandement. Elle est arrêtée en étroite concertation avec les commandants des centres de formation chargés de l'accueil, de l'instruction ou de l'entraînement, individuel et collectif, des militaires en stage.

Directive.

Une directive est un texte définissant les orientations et, pour chacune, le niveau de performance visé.

Efficacité.

L'efficacité est le rapport entre les résultats et les objectifs fixés. Une action est efficace quand elle produit l'effet attendu.

Efficienc.

L'efficienc est le rapport entre le résultat et le coût ou les moyens engagés. Une unité est efficiente quand elle est capable d'atteindre les objectifs fixés en optimisant les ressources dont elle dispose.

Évaluation.

L'évaluation consiste, dans l'unité à laquelle elle s'applique, à juger de la pertinence et de l'efficacité des actions qui y sont conduites, en s'appuyant sur des indicateurs autant que possible chiffrés des activités et des résultats ainsi que sur les appréciations portées sur ses modes de fonctionnement.

Elle se rapporte à des objectifs précis, dont la réalisation doit toujours pouvoir être mesurée, même lorsque les indicateurs ne sont pas quantifiables.

Elle s'effectue soit à distance par l'exploitation de données statistiques, soit in situ, à l'occasion des contrôles.

Les bureaux chargés de l'évaluation à l'échelon central ou régional établissent, au profit des autorités ayant pouvoir d'inspection, des critères et des modèles permettant de comparer les différentes unités par catégories.

Indicateur.

Un indicateur est la représentation synthétique d'une comparaison entre une réalisation et un objectif, entre une action (5) et une norme ou un seuil.

L'indicateur de performance rend compte d'une action par rapport à l'objectif fixé.

Inspection.

L'inspection d'une unité est un rendez vous programmé qui revêt un caractère solennel. Elle permet de faire la synthèse sur un faisceau d'observations et d'appréciations portées sur les activités au long d'une période et de nourrir un dialogue sur les objectifs et les projets. Elle est préparée avec soin. Elle est l'occasion d'exploiter l'ensemble des documents préalablement élaborés à l'occasion des contrôles opérés au cours d'une période, et décrivant le fonctionnement ou les résultats de l'unité inspectée.

Elle comporte en particulier :

1. une analyse et un dialogue avec le commandant d'unité ;
2. des entretiens avec les autorités d'emploi ;
3. des échanges avec les présidents de catégorie ;
4. un bilan avec l'ensemble du personnel.

La fréquence des inspections est en règle générale annuelle. Lorsque les circonstances le justifient, l'inspection d'une unité peut être renouvelée au cours d'une même année ou, au contraire, n'intervenir que tous les deux ou trois ans. Cependant, tout officier ou sous-officier exerçant un commandement doit obligatoirement être inspecté au moins une fois durant son affectation.

Objectif.

Un objectif est un résultat, appréciable ou mesurable, à atteindre par l'unité, la formation ou l'organisme, dans un délai fixé avec des moyens appropriés. Il se réfère à un enjeu. Il formalise une démarche de progrès. Défini dans le cadre d'une stratégie, il est explicité dans un plan d'action ou une directive mettant en oeuvre des moyens.

Un objectif n'a pas à renvoyer nécessairement à des indicateurs chiffrés. Il doit toutefois pouvoir être rattaché à un indicateur de résultats (6).

Performance.

La performance est le niveau atteint par une unité en terme de coût, de délai et de qualité, sur des prestations identifiées.

Pertinence.

La pertinence est le rapport entre les objectifs fixés et les ressources disponibles.

Plan d'action.

Un plan d'action est une combinaison d'opérations à effectuer pour atteindre, dans un délai fixé, avec des moyens alloués, un objectif déterminé dans le cadre d'une stratégie.

Pouvoir d'inspection.

Le pouvoir d'inspection découle du droit de contrôle réglementaire que détient tout chef hiérarchique sur le fonctionnement des unités qui lui sont subordonnées. Il est obligatoirement exercé sur les unités directement subordonnées. Ce n'est qu'en fonction d'objectifs précis, laissés à l'appréciation de chaque titulaire de commandement, qu'il peut être exercé sur celles non directement subordonnées (7).

Le pouvoir d'inspection emporte l'obligation, pour celui qui l'exerce :

- de déterminer les objectifs des contrôles et d'en fixer les modalités et le calendrier ;
- de donner des suites aux difficultés relevées ;
- d'en faire une exploitation cohérente dans la notation des militaires inspectés (8) et, le cas échéant, de prescrire les actions nécessaires pour redresser certaines situations.

Surveillance administrative et technique.

La surveillance administrative et technique, appliquée à tous types d'unités, a pour objet de s'assurer que leurs besoins en matière de soutien sont satisfaits.

Elle comporte deux volets :

1. vérifier l'efficacité, l'opportunité et la régularité des actes de gestion et d'administration ;
2. vérifier que les fonctions logistiques et techniques sont remplies dans des conditions propres à maintenir la disponibilité opérationnelle des unités.

Des contrôles à distance et in situ permettent de vérifier que les règles administratives et logistiques ainsi que les normes techniques et de sécurité sont bien appliquées.

(1) En anglais, « to control » signifie « maîtriser ».

(2) Règles de procédure, respect des normes de sécurité, méthodes de travail, etc...

(3) Risques physiques ou matériels, risques d'échec ou d'inutilité des actions conduites, risques de nullité des actes, etc...

(4) Lorsqu'elle n'effectue pas elle-même la surveillance dans le domaine considéré ; par exemple : les contrôles ressortissant à la surveillance administrative et technique sont effectués par des spécialistes ou experts du soutien et font l'objet de compte-rendus adressés aux autorités ayant besoin d'en connaître, qui les exploitent dans le cadre des inspections.

(5) Les actions ou opérations peuvent être des activités courantes, des projets ou des mesures ; le couplage d'une opération et d'un objectif caractérise une action.

(6) Par exemple, le dialogue de commandement dans les unités contribue à l'accroissement de la motivation des personnels, tout particulièrement des gradés d'encadrement ; le chiffrer n'aurait pas beaucoup de sens et le nombre de réunions internes organisées ne serait pas pertinent. De même, la promotion des carrières de la gendarmerie participe au recrutement ; or chiffrer les forums auxquels participent les CIR n'aurait pas plus de sens que de chiffrer les discussions informelles que les militaires ont à ce sujet avec les jeunes rencontrés dans le cadre du service normal. Il ne peut y avoir dans ces deux domaines que des indicateurs de résultat.

(7) Par exemple un commandant de région intéressé par un examen approfondi de la police judiciaire, souhaitant inspecter plusieurs unités participant à cette mission (BR, SR, GIR, BDRIJ, ...).

(8) En cela, le dialogue de gestion est consubstantiel à l'exercice du pouvoir d'inspection ; il procède en effet d'une méthode de conduite de l'action, appuyée sur le diagnostic (analyse des actions au regard des évolutions de l'environnement) la négociation (définition conjointe d'objectifs et des moyens associés) et l'évaluation (suivi permanent de l'état de réalisation de ces objectifs et le cas échéant, mise au point d'actions correctives).

**ANNEXE II.
SCHÉMA RÉCAPITULATIF.**

