

ENTRETIEN avec le Contrôleur général des armées (c.r.)

Jean-Claude ROQUEPLO,
ancien chef du corps de contrôle

*Propos recueillis par Olivier GOHIN et Bertrand WARUSFEL,
directeur et rédacteur en chef de la Revue*

RDD : *Monsieur le Contrôleur général, vous avez été directeur des affaires juridiques au ministère de la Défense, avant d'être plus récemment chef du contrôle général des armées. Comment voyez-vous, du fait de cette double expérience, le rôle et la place de la fonction juridique au sein du ministère de la Défense ?*

CGA Roqueplo : L'importance et la nécessité de la fonction juridique au sein du ministère de la Défense ne font pas de doute à mes yeux. C'est pourquoi lors de la fusion des anciens ministères chargés des différentes armées à travers des secrétaires d'État ou des délégués ministériels, l'un des trois grands subordonnés du ministre, le secrétaire général pour l'Administration a été directement chargé d'assumer cette responsabilité juridique et plus largement de se charger de l'ensemble des fonctions administratives, financières et sociales nécessaires au fonctionnement du ministère. Il faut relever d'ailleurs que les premiers titulaires du poste furent des personnalités fortes et d'éminents juristes comme les conseillers d'État Bernard Tricot ou Marceau Long. Au sein du ministère chargé de la Défense la fonction juridique fut alors exercée de façon exemplaire.

Dans ce schéma, l'individualisation de la fonction juridique - sous la forme d'une direction des Affaires juridiques que j'ai eu l'honneur de diriger - au sein du secrétariat général de l'administration a été longtemps la règle. Les choses ont commencé à changer à partir de 1983-1984 avec la transformation de la direction des Affaires juridiques en direction de la Fonction militaire et des Affaires juridiques, tournée davantage vers la gestion du personnel. Au

surplus, cette direction devient ensuite progressivement celle des relations sociales prenant en charge non seulement les textes de la fonction militaire, mais aussi ceux de la fonction civile au sein des Armées. Parallèlement la sous-direction du Contentieux devint un service rattaché à la direction de l'administration générale. Il y eut, en quelque sorte, rupture de l'unité de la fonction juridique au profit de l'unité de la fonction sociale.

C'est ainsi qu'en 1986, M. Giraud supprima complètement le poste de Secrétaire général pour l'Administration et constitua deux directions : l'une de la Fonction militaire et des Relations sociales (dont je pris bientôt la direction) et l'autre de l'Administration générale. Je considère aujourd'hui que cette réforme a consacré la dilution définitive de la fonction juridique au sein du ministère. En effet, la création du poste de Secrétaire général de l'administration (SGA) en 1988 n'a pas permis de reconstituer la direction des Affaires juridiques et beaucoup au ministère sont conscients de l'insuffisance de la structure actuelle où la fonction juridique n'est pas totalement prise en charge par la Direction des Affaires générales (DAG), mais - au contraire - éclatée entre plusieurs directions et services. Or, ceci me paraît dommageable car, face à l'urgence et à l'importance de la réduction du format des Armées françaises et de leur reconversion, il ne faudrait pas que la gestion continue à l'emporter systématiquement sur le droit. Il faut, à mon sens, que le droit retrouve la place éminente qu'il a perdue et que l'administration ministérielle soit restructurée selon ce schéma simple et efficace : une direction juridique, une direction économique et financière et une

direction sociale. C'était l'une de mes propositions dans un rapport que j'avais remis à sa demande à M. Chevènement et repris ensuite auprès de M. Léotard.

RDD : *Le Contrôle général des armées n'est-il pas en mesure de jouer le rôle fédérateur de la fonction juridique au sein du ministère ?*

CGA Roqueplo : Le Contrôle général des armées (CGA) intervient, en effet, dans de nombreux domaines juridiques mais ses missions vont au-delà et sont assez variées. J'en identifie trois principales : en premier lieu, un rôle d'inspection et de rapport au bénéfice ou sur demande du ministre ; ensuite, un rôle de documentation et d'étude générales, le contrôle étant la mémoire administrative du ministère ; enfin, il doit avoir également un rôle de recrutement et de formation des fonctionnaires militaires de haut niveau susceptibles notamment d'assumer des fonctions juridiques au sein du ministère.

Pour mener à bien ces différentes missions complémentaires, le Contrôle a dû, dans les récentes années, modifier sensiblement son organisation interne et nous avons institué depuis le début de 1995 une organisation très modulaire en groupes : trois groupes de contrôle organique (chargé des différentes forces et services), deux groupes fonctionnels (personnel, inspection du travail et des installations classées pour la protection de l'environnement), un groupe des contrôles spécialisés (regroupant des divisions intervenant sur des sujets spécifiques : marchés, affaires juridiques, finances, systèmes d'information, ...) et un groupe des études générales (à vocation prospective et internationale). Et pour conserver au système sa cohérence globale, quatre commissions de synthèse (organisation, évaluation, relations extérieures, droits individuels et libertés publiques) regroupent les contrôleurs des groupes.

Parallèlement à ces évolutions internes, les missions confiées au Contrôle évoluent au gré de la politique générale de défense : après avoir été fortement sollicité sur les actions de régularité (notamment en matière d'achat public), le Contrôle devrait être amené à agir prioritairement dans quelques domaines-clés des prochaines années :

l'assainissement financier, l'amélioration de la conduite des projets, les restructurations industrielles, la réorganisation des forces, de la DGA et des industries d'armement, l'évolution du « système d'hommes », la modernisation de l'administration, la coopération européenne, la cohérence des systèmes d'information.

RDD : *Par rapport à la fonction du contrôle et aux activités des services du secrétariat général pour l'administration, comment situez-vous les commissariats des trois armées ?*

CGA Roqueplo : S'agissant des commissariats, leurs structures actuelles sont le reflet de la situation héritée des années 1962-1964 où, malgré la fusion en un seul grand ministère, on a laissé à chaque Armée une marge d'autonomie importante en matière d'administration. On n'a donc pas voulu constituer un Commissariat unique interarmées qui aurait pu être, en termes d'administration militaire, l'étape ultime de la fusion. Avec le recul, cela est bien ainsi car, de mon point de vue, il faudrait plutôt considérer, en réalité, les commissariats comme de véritables services extérieurs chargés dans chaque armée ou grand service commun d'être l'échelon supérieur de l'administration militaire. Ce qui est critiquable dans le système actuel, c'est le maintien d'échelons ayant des missions d'administration centrale dans chacun des 3 commissariats (de terre, de l'air ou de la marine), ce qui est à la fois redondant par rapport au travail des directions du SGA, générateur de certaines divergences dans l'application des textes et finalement coûteux, dans le contexte actuel de la réduction du format des forces.

RDD : *On peut supposer que la réforme des Armées engagée par le Président de la République ne va pas poser uniquement des problèmes d'organisation interne au ministère, mais aussi soulever des questions juridiques importantes. Quels sont, de votre point de vue, les principaux chantiers juridiques qui sont ouverts à l'occasion de cette réforme ?*

CGA Roqueplo : Comme je l'ai souligné récemment dans un article qui vient de paraître¹ la « professionnalisation » ne signifie pas l'armée de métier composée uniquement de militaires de carrière, mais plutôt une armée comprenant à la fois des militaires sous statut, des militaires sous contrat, des volontaires et des réservistes. La question du statut et des modalités de recrutement des réservistes - afin de pouvoir faire face à d'éventuelles menaces que l'incertitude de l'avenir ne permet pas d'exclure - est donc l'une des questions importantes, y compris du point de vue juridique. Si l'on veut, en effet, pallier le risque de déficience de réserves purement volontaires en y affectant d'office tous les anciens militaires de carrière ou engagés, se pose immédiatement la question de l'égalité juridique entre les citoyens quant aux contraintes imposées par la loi en matière de défense.

Plus largement, certains pensent qu'il va falloir transformer complètement les principaux textes juridiques régissant les militaires, que ce soit le statut des militaires de 1972 et 1975 ou le code du service national. Pour ma part, je n'en suis pas sûr. Je crois, que, pour l'essentiel, ces textes pourront se contenter de certaines adaptations ou de certaines interprétations nouvelles. Il faut que la réforme juridique soit aussi limitée que possible et que l'on procède, à chaque fois que cela sera possible, par le biais de mesures de gestion plutôt que par remise à plat des principes eux-mêmes. S'agissant, par exemple, du service national, on peut tout à fait imaginer que l'obligation du service militaire actif ne soit mis qu'en sommeil sans disparaître définitivement, ce qui permettrait au moins de la remettre en vigueur si l'évolution de la menace le justifiait un jour. S'agissant du statut, je crois également qu'il va falloir être prudent car il s'agit d'un texte qui atteint seulement aujourd'hui - après plus de vingt ans - son régime de croisière.

Pour autant, des adaptations sont nécessaires ne serait-ce que parce que la réforme de 1975 a été conçue à une époque où les problèmes d'emploi ne se posaient pas du tout dans les mêmes termes alors

que le système qui va se mettre en place repose sur le postulat d'une carrière courte, faite par une partie du personnel militaire avec des mesures importantes de conversion ou de reconversion vers la vie civile : prorogation de la loi sur la retraite au grade supérieur et sur le congé spécial, mais aussi mesures incitatives au départ tel que le pécule dégressif et non imposable, comme l'indemnité de licenciement, ou encore priorité pour l'accès à la fonction publique ou encore formation par les armées des engagés à la vie civile. De tout cela il a été débattu devant le Parlement.

RDD : *En parallèle de la professionnalisation, le projet gouvernemental propose l'obligation du « rendez-vous citoyen ». Cette initiative n'est-elle pas de nature à contribuer à maintenir le lien entre la nation et sa défense ?*

CGA Roqueplo : L'enjeu de ce « rendez-vous citoyen » demeure bien limité puisqu'il est acquis qu'il sera d'une durée très brève mais sa mise en place va poser beaucoup de problèmes. Juridiquement, il faut savoir, par exemple, ce que l'on fera si les jeunes ne se rendent pas à ce rendez-vous ? Plus profondément, rien n'est clair aujourd'hui sur l'objectif réel que l'on souhaite donner à ce moment et, même au sein des Armées, la controverse est vive : la direction du service national porte, notamment, sur ce projet un regard beaucoup plus favorable que les états-majors des forces projetables ou les directions de personnels militaires. Enfin, il faut noter qu'aucun crédit, en denier ou effectif, n'a été prévu à cet effet dans la loi de programmation militaire, ce qui risque de mettre cette procédure entièrement à la charge du ministère de la Défense, alors qu'il serait logique que la dépense soit partagée par chacun des ministères bénéficiaires du volontariat et inscrite à cet effet dans un projet pluriannuel.

RDD : *Ne pensez-vous pas que la réforme du format des armées et de leur recrutement doit nécessairement déboucher sur des transformations profondes des organes de décision et de coordination de la défense ?*

CGA Roqueplo : J'ai été appelé à suivre, en tant que chef du contrôle général des armées, l'ensemble des réflexions et j'ai

¹ Cf. Jean-Claude Roqueplo. « La professionnalisation », *Défense nationale*, novembre 1996, pp. 11-21.

bien ressenti combien - en période de cohabitation - il avait été difficile de traiter du volet défense de la réforme de l'État. Depuis l'élection du Président de la République, en 1995, l'unité de volonté et de décision s'est trouvée rétablie et a permis les travaux du Comité stratégique. Toutefois, il pose encore aujourd'hui la question de la désignation d'une autorité politique responsable, par délégation du Premier ministre, de la mise en œuvre coordonnée de l'ensemble de la politique de défense, sur ses aspects militaires et civils.

La réforme des missions et des moyens du SGDN engagée par M. Picq après sa nomination n'a pas fondamentalement changé les données du problème. A mon sens, il n'existe que deux solutions : soit, faire retour à la véritable fonction interministérielle du SGDN en le confiant à une personnalité de très grand poids ayant rang de délégué interministériel ou de secrétaire d'État auprès du Premier ministre, soit en s'inspirant de la pratique gouvernementale entre 1969 et 1973, un ministre d'État chargé de la Défense nationale pourrait prendre en charge tous les aspects de la défense, y compris ceux qui relèvent des ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Coopération. Ce ministre serait à la fois ministre des Armées et titulaire d'une délégation du Premier ministre, qui placerait le SGDN sous son autorité.

Dans le domaine plus directement militaire, je pense que nous nous dirigeons inévitablement, du fait de la réforme des Armées, vers un réexamen profond du décret de 1982 sur les attributions des Chefs d'État-major et vers la création d'un état-major opérationnel des Armées en position de disponibilité permanente. Cette évolution va dans le sens de la réduction des responsabilités actuelles des trois chefs d'états-majors d'armée qui ont vocation à être placés constamment sous l'autorité du CEMA et à devenir avant tout des responsables chargés de préparer et d'entretenir les moyens à mettre à disposition et, le cas échéant en cas d'opération, des adjoints opérationnels du CEMA. Un retour de la France dans l'organisation militaire de l'Otan pousserait également à la mise en place d'un nouveau schéma.

RDD : *La refonte de la Délégation générale pour l'armement s'inscrit-elle dans la même démarche globale de réforme des institutions de la défense ?*

CGA Roqueplo : La DGA est soumise à plusieurs contraintes, certaines liées à l'évolution de notre système de défense dans son ensemble, d'autres spécifiques au domaine des industries de défense. Du point de vue de son organisation, il est clair que la DGA s'est alourdie trop fortement, au fil des années : le meilleur exemple en a été **sans** doute l'existence d'une direction des ressources humaines quasi autonome alors qu'il existait les directions fonctionnelles compétentes pour les militaires et les personnels civils au sein du Secrétariat général pour l'administration. Il me semble souhaitable de procéder à un allègement des structures de la partie « étatique » de la DGA et d'en revenir, là encore, à la logique d'origine, à savoir le fait que le Ministre est entouré par trois grands subordonnés qui l'assistent dans la direction de son ministère et la préparation des forces, et **non** des chefs d'administration autonomes. En ce qui concerne les relations entre la DGA et les autres instances du ministère, il faut éviter que la DGA gère seule les chapitres budgétaires qui concernent l'équipement des forces, mais inversement les différentes armées ne doivent pas être livrées à elles-mêmes car elles risqueraient de tomber dans un perfectionnisme permanent des armements. C'est donc au CEMA président d'un comité comprenant aussi le SGA et le DGA que doit revenir la fonction supérieure de « gouvernement » des crédits d'équipement.

RDD : *Monsieur le Contrôleur général, merci beaucoup pour l'entretien que vous avez bien voulu nous accorder.*

Paris, le 18 novembre 1996