

LES RAPPORTS ENTRE LE CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES ET LE MINISTRE DE LA DÉFENSE : SUBORDINATION OU DYARCHIE ?

Franck DURAND

*Maître de Conférences (HDR) à l'Université de Reims Champagne-Ardenne
Directeur de l'Institut de Préparation à l'Administration Générale de Reims*

La publication du décret n° 2013-816 du 12 septembre 2013, relatif aux attributions du ministre de la défense et du chef d'état-major des armées a suscité, parmi les plus hautes autorités militaires du pays, tout à la fois un réel mécontentement lié à la remise en cause de la répartition des compétences entre pouvoir civil et pouvoir militaire au détriment de celui-ci et un profond malaise, résultant du sentiment de défiance à leur égard, imputé aux civils par les militaires. Ne pouvant être exprimées ouvertement par les officiers généraux en activité, sauf à manquer à leurs obligations élémentaires et à compromettre ainsi leur maintien en fonction, ces réactions ont été principalement formulées par deux anciens chefs d'état-major des armées, par ailleurs également anciens chefs de l'état-major particulier du Président de la République¹, à savoir le général Henri Bentégeat et l'amiral Jacques Lanxade.

Si l'on peut *a priori* penser que la virulence de la polémique est à la hauteur des enjeux de la réforme opérée, notamment, par ce décret, il importe toutefois de replacer cette redistribution des compétences dans un cadre juridique qui dépasse les simples rapports entre ministre de la défense et chef d'état-major des armées. En effet, se trouve inéluctablement posée, en filigrane de cette réforme, la question des rapports entre pouvoir civil et pouvoir militaire². Que ceux-ci aient évolué, particulièrement au cours de la dernière décennie, en faveur des militaires au sein du ministère de la défense, ne saurait toutefois faire oublier le principe, essentiel dans un cadre démocratique, de la subordination de la force armée au pouvoir civil³. De

¹ Ces deux officiers généraux sont d'autant moins susceptibles d'être soupçonnés d'arrière-pensées partisans, qu'ils ont servi sous deux Présidents de la République d'obédience opposée, l'amiral Jacques Lanxade ayant été chef de l'état-major particulier puis chef d'état-major des armées sous François Mitterrand et le général Henri Bentégeat ayant exercé les mêmes fonctions sous Jacques Chirac.

² Sur ce thème, devenu classique, voir, notamment, de Soto J., « Pouvoir civil et Pouvoir militaire », in *La Défense nationale*, Centre de Sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice, PUF, 1958, p. 87-131 ; Girardet R., « Pouvoir civil et Pouvoir militaire dans la France Contemporaine », *RFSP*, 1960, p. 5-38 et Barral P., *Pouvoir civil et commandement militaire*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris 2005.

³ Sur cette question – comme sur beaucoup d'autres – on se reportera avec grand profit à la magistrale thèse de doctorat en droit du professeur Chantebout : *L'organisation générale de la Défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. XXVI, LGDJ, 1967, p. 292.

longue date affirmé par le droit public français⁴, ce principe se trouve magistralement gravé dans le marbre de la norme juridique fondamentale, par l'article 15 de la Constitution du 4 octobre 1958, aux termes duquel « le Président de la République est le chef des armées ». Toutefois, cette traduction moderne de la célèbre formule de Cicéron rappelant que *cedant arma togae*⁵ ne doit pas être considérée comme faisant du chef de l'État la seule autorité civile compétente en matière militaire. Le même marbre constitutionnel indique ainsi que le Premier ministre est responsable de la défense nationale⁶ et que le gouvernement dispose de l'administration et de la force armée⁷. Incontestée dès lors qu'il s'agit du chef de l'État, la prééminence du civil sur le militaire semble moins évidente, à mesure que l'on descend dans la hiérarchie du pouvoir politique. Ainsi se trouve posée – au demeurant, de façon assez récurrente – la question des rapports entre le ministre de la défense et le chef d'état-major des armées. Aussi importe-t-il, dans un premier temps, de s'intéresser aux conditions d'instauration et d'évolution de la fonction de chef d'état-major des armées, avant d'examiner, dans un second temps, quels sont les véritables enjeux du décret du 12 septembre 2013.

I. L'irrésistible ascension du chef d'état-major des armées ou comment l'assistant devint décideur

Initialement inconnu de l'ordonnance du 7 janvier 1959, véritable texte fondateur de l'organisation de la défense nationale sous la Cinquième République, le chef d'état-major des armées n'apparaît qu'en 1962. Expressément placé sous les ordres du ministre des armées, qu'il a pour mission d'assister et, à l'origine, cantonné à des fonctions de proposition et d'exécution, le chef d'état-major des armées va voir son rôle évoluer et se renforcer progressivement en raison de différents facteurs qui lui permettront de devenir incontournable.

A. L'instauration du chef d'état-major des armées

La fonction de chef d'état-major des armées, instaurée par le décret du 18 juillet 1962, n'apparaît pas *ex nihilo* mais constitue l'aboutissement d'une lente

⁴ Léon Duguit, dans son *Traité de droit constitutionnel*, t. IV 2^e éd., p. 597, rappelle en ces termes le devoir d'obéissance passive des militaires : « La force armée doit être un instrument passif dans les mains du gouvernement. Celui-ci ne peut remplir sa mission que s'il dispose de la force armée ; or, disposer de la force armée, c'est pouvoir s'en servir comme d'une force matérielle inconsciente. Cela exclut la possibilité pour les commandants de la force armée de refuser, sous un prétexte quelconque, d'obtempérer aux ordres du gouvernement. C'est le principe qu'avait très nettement formulé l'article 12 du titre IV de la constitution de 1791 : « La force publique est essentiellement obéissante ; nul corps armé ne peut délibérer ». Cité par Jean de Soto, *op. cit.*, p. 124.

⁵ Cicéron, *Des Devoirs*, I, 22.

⁶ Art. 21 de la Constitution du 4 octobre 1958. En 1993, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le Doyen Georges Vedel, bien que constatant « la prééminence du Président de la République, chef des armées, en charge des grandes orientations de la défense nationale à travers la présidence des conseils et comités supérieurs de la défense », avait proposé de substituer à cette rédaction une formule faisant du Premier ministre le responsable non plus « de la défense nationale », mais « de l'organisation de la défense nationale ». Le Comité Vedel considérait qu'ainsi, « on rendrait mieux compte des compétences du chef du Gouvernement dans la mise en œuvre des choix de stratégie, d'équipement et de répartition des moyens ». Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution (JO du 16, p. 2541).

⁷ Art. 20 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

évolution⁸ dont l'issue se trouve précipitée par le retour au pouvoir du général De Gaulle. En effet, celui-ci amorce la reconfiguration de la défense nationale alors qu'il n'est encore que le dernier président du conseil des ministres d'une Quatrième République à l'agonie. Dès le 11 juillet 1958, sont adoptés trois décrets procédant de cette volonté⁹, dont l'un est relatif au chef d'état-major de la défense nationale, et un autre concerne le chef d'état-major général des armées. Cette dualité repose sur une répartition très précise des attributions de chacun.

Ainsi, le décret n° 58-582 du 11 juillet 1958 relatif aux attributions du chef d'état-major de la défense nationale, dispose que celui-ci assiste le président du conseil en ce qui concerne la politique de défense et d'orientation générale de l'effort militaire, y compris ses aspects scientifiques et industriels. Il présente au comité de défense nationale les éléments de ses délibérations, en assure le secrétariat, notifie les décisions qui y sont prises. Il participe aux négociations internationales intéressant la défense, notamment au sein des organismes internationaux et interalliés civils et militaires qualifiés. Il assure la haute direction des missions militaires à l'étranger et, conformément aux directives du président du conseil, la coordination de la mise en œuvre de la défense nationale par les départements civils et militaires.

Le décret n° 58-583 du 11 juillet 1958 fixant les attributions du chef d'état-major général des armées dispose que le ministre des armées est assisté du chef d'état-major général des armées, en ce qui concerne la préparation et la mise en œuvre des forces, ainsi que la coordination interarmées¹⁰. Le chef d'état-major général des armées peut donner à cet effet, au nom du ministre, les directives et les ordres nécessaires. Suivant les directives du ministre des armées, le chef d'état-major général des armées est notamment chargé de promouvoir et de suivre l'organisation d'ensemble des armées et des forces, dans le cadre interarmées et interallié, et leur adaptation aux missions ; diriger l'établissement des plans, ainsi que l'étude de leurs implications dans les domaines des effectifs, des moyens matériels et financiers, et de s'assurer de l'adaptation des programmes aux plans établis ; orienter la recherche du renseignement d'intérêt militaire général, en assurer la centralisation et l'exploitation ; diriger, au point de vue technique, les missions militaires à l'étranger ; diriger l'enseignement militaire supérieur. De plus, le chef d'état-major général des armées se voit reconnaître la qualité de conseiller militaire du gouvernement, au titre de laquelle il prépare et soumet au président du conseil les données militaires relatives à la politique de défense et à la conduite militaire de la

⁸ Sur ce point, v. Vial Ph., « Aux origines du Cema », *Revue Défense Nationale*, n° 697, mai 2007, p. 79-92. L'auteur souligne, en particulier, que « l'émergence du Cema répond en effet aux exigences de rationalisation de l'organisation de défense induites par les chocs des deux conflits mondiaux », *op. cit.* p. 80. Étude reprise et augmentée dans « La genèse du poste de chef d'état-major des armées. Entre nécessité et inquiétude, de la veille de la Première Guerre mondiale à la fin de la guerre d'Indochine », *Revue historique des Armées*, 248-2007, p. 29-41. V. également Privat J.-M., *Le chef d'état-major des armées*, thèse pour le doctorat en droit, Université Paris V, 1997.

⁹ Le troisième texte est le décret n° 58-584 du 11 juillet 1958 relatif aux attributions du général chargé de mission (Lavaud Gaston-Jean) auprès du ministre des armées pour les questions « armement ».

¹⁰ Le général De Gaulle a toujours été convaincu de la nécessité de doter les armées d'un chef unique ayant une vocation opérationnelle interarmées, transcendant les rivalités entre les trois armées et susceptible de mettre en place et de développer une véritable interarmisation, de plus en plus indispensable au succès des opérations.

guerre. Enfin, le chef d'état-major général des armées est inspecteur général des armées et préside le comité des chefs d'état-major.

La coexistence entre les deux états-majors ne laisse de générer un certain nombre de difficultés imputables à des différences d'approche et d'interprétation, sous-tendues par une certaine rivalité et laissant prévoir des évolutions statutaires à très court terme.

L'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959, portant organisation générale de la défense, texte fondateur¹¹, pour la Cinquième République, de l'esprit et des structures de la défense, définit celle-ci comme ayant pour objet « d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux »¹². Dans ce cadre, le ministre chargé des armées est appelé à jouer un rôle essentiel, puisqu'il est « responsable, sous l'autorité du Premier ministre, de l'exécution de la politique militaire et, en particulier, de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de mobilisation de l'ensemble des forces ainsi que de l'infrastructure militaire qui leur est nécessaire. Il assiste le Premier ministre en ce qui concerne leur mise en œuvre. Il a autorité sur l'ensemble des forces et services des armées et est responsable de leur sécurité »¹³.

Les dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959 sont complétées par plusieurs vagues réglementaires successives, tirant au fur et à mesure les leçons de l'expérience.

Ainsi, à peine plus de six mois après la publication des deux décrets relatifs au chef d'état-major de la défense nationale et au chef d'état-major général des armées, deux nouveaux décrets en date du 7 février 1959 viennent en réviser le contenu. Cette réforme laisse subsister les deux chefs d'état-major mais vient notablement réduire les attributions du chef d'état-major général des armées qui perd sa qualité de conseiller militaire du gouvernement au profit du chef d'état-major de la défense nationale qui devient chef d'état-major général de la défense nationale. Placé « directement sous les ordres du Premier ministre », conformément à l'article 1^{er} du décret n° 59-262 du 7 février 1959 relatif aux attributions du chef d'état-major général de la défense nationale, celui-ci se voit en outre reconnaître la qualité de « plus haute autorité militaire ».

Le 5 avril 1961, sont adoptés pas moins de vingt-trois décrets, qui ont tout à la fois pour effet de restructurer en profondeur le ministère des armées, d'accroître de façon non négligeable l'autorité du ministre des armées sur l'ensemble des services qui le composent et de le rapprocher des questions militaires. À cet égard, Bernard Chantebout souligne que « par réaction contre les pratiques de l'époque

¹¹ V. not., Chantebout B., *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, LGDJ, 1967 et Gohin O., « Les fondements juridiques de la défense nationale », *Droit et Défense*, n° 93/1, p. 13

¹² Art. 1^{er} de l'ord. du 7 janv. 1959 portant organisation générale de la défense.

¹³ Art. 16 de l'ord. du 7 janv. 1959 portant organisation générale de la défense.

antérieure, le ministre des armées est déchargé de la plupart de ses tâches purement administratives et il est mis en contact direct avec les réalités proprement militaires »¹⁴. Parmi ces vingt-trois décrets, le décret n° 61-314 a pour effet de remplacer le chef d'état-major général des armées par le chef de l'état-major interarmées. Placé « directement sous les ordres du ministre des armées », celui-ci a pour mission de l'assister dans ses attributions concernant « l'organisation générale des armées, la mise en condition des forces, les opérations militaires et la coordination interarmées, réserve faite des questions qui sont de la compétence exclusive des chefs d'état-major des armées et compte tenu des avis exprimés par ceux-ci en comité des chefs d'état-major »¹⁵, instance qu'il ne préside plus et dont il n'est même plus membre¹⁶. Le chef d'état-major interarmées participe notamment, en tant que de besoin, à l'élaboration des directives d'orientation budgétaire et des décisions concernant les priorités à satisfaire ; des programmes d'infrastructure, d'armement et de soutien logistique ; des directives, plans et décisions d'engagement des forces ou des moyens des armées dans le cadre national et le cadre interallié. Chargé de réunir tous les éléments nécessaires à l'information du ministre, le chef de l'état-major interarmées est tenu informé par les chefs d'état-major des trois armées de l'état d'avancement des plans ainsi que de la situation et des besoins des différentes forces. Enfin, suivant les instructions du ministre des armées, le chef de l'état-major interarmées fournit au chef d'état-major de la défense les données militaires nécessaires à l'élaboration des plans d'emploi et à la répartition des forces entre les grands commandements. Les attributions du chef de l'état-major interarmées apparaissent donc singulièrement amoindries par rapport à celles de son prédécesseur, le chef d'état-major général des armées. Cet affaiblissement profite fort logiquement au chef d'état-major général de la défense nationale, conseiller militaire du gouvernement et plus haute autorité militaire. Mais huit mois plus tard, l'état-major général de la défense nationale voit ses moyens et ses effectifs sérieusement amputés¹⁷ par l'adoption, le 2 décembre 1961, des décrets n° 61-1286 portant organisation de l'état-major général de la défense nationale¹⁸ et n° 61-1287 organisant les cadres de l'état-major général de la défense nationale¹⁹.

¹⁴ Chantebout B., *op. cit.*, p. 292.

¹⁵ Art. 1^{er} du décret n°61-314 du 5 avril 1961 fixant les attributions du chef de l'état-major interarmées.

¹⁶ Aux termes du décret n° 61-315 du 5 avril 1961 portant réorganisation du comité des chefs d'état-major, celui-ci est présidé par le ministre des armées et comprend le chef d'état-major de l'armée de terre, le chef d'état-major de la marine et le chef d'état-major de l'armée de l'air. Le chef d'état-major général de la défense nationale assiste, en principe, aux réunions du comité, tandis que le chef de l'état-major interarmées assiste aux séances du comité des chefs d'état-major dont il assure le secrétariat.

¹⁷ Selon Bernard Chantebout, l'insurrection militaire en Algérie ne serait pas sans rapport avec cette évolution. Ainsi relève-t-il dans sa thèse que « le crédit de l'EMGDN auprès du Chef de l'État et du Premier ministre se trouve quelque peu miné par la constatation que ses réactions d'opposition au putsch avaient été nettement moins fermes que celles de l'état-major interarmées », *op. cit.*, p. 295.

¹⁸ Aux termes de ce texte, l'état-major général de la défense nationale, dirigé par le chef d'état-major général, comprend quatre organes : la division des plans d'action (chargée de l'étude des problèmes stratégiques de la défense) ; la division de l'organisation (chargée des études et de la réglementation interministérielle) ; la division du renseignement (chargée de l'information du gouvernement en matière de défense) ; le service d'administration générale (chargée du fonctionnement administratif).

¹⁹ Ce texte vient préciser la composition et les effectifs de l'état-major général de la défense nationale. L'état-major proprement dit se compose ainsi de 70 personnes, dont 48 officiers et 22 fonctionnaires civils ; le groupement des moyens généraux comporte 18 personnes dont 18 officiers et 2 fonctionnaires civils ; enfin, les organismes rattachés comptent 68 personnes civiles et militaires, soit un total de moins de deux cents personnes, en majorité militaires.

Le 18 juillet 1962, trois décrets, tirant les enseignements des crises auxquelles s'est trouvée confrontée l'armée depuis la fin de la guerre²⁰, viennent parachèver la mise en place de la nouvelle organisation de la défense nationale, en précisant les différentes attributions des principales autorités compétentes en la matière, certaines se voyant en outre assistées de nouvelles structures.

Le premier décret du 18 juillet 1962, relatif à l'organisation de la défense nationale (décret n° 62-808), vient préciser les attributions des principales autorités politiques en matière de défense nationale. Ainsi, dans le cadre de la politique générale de défense définie en conseil des ministres, c'est aux conseils ou comités de défense réunis et présidés par le Président de la République qu'il revient d'assurer « la direction d'ensemble de la défense nationale et, le cas échéant, la conduite de la guerre »²¹. Le Premier ministre, pour sa part, doit assurer « la mise en œuvre de ces décisions par le Gouvernement »²², il dispose, à cette fin, du secrétariat général de la défense nationale²³. Enfin, le ministre des armées voit son rôle conforté et même renforcé puisqu'il se voit chargé de préparer les armées à la guerre et doit pourvoir aux besoins de leurs opérations, ce qui entraîne, pour conséquence, que « l'administration, l'organisation, l'emploi, le recrutement, l'armement, l'équipement, l'instruction, la discipline des armées ainsi que leurs liaisons avec les armées alliées sont de son ressort »²⁴.

Le deuxième décret du 18 juillet 1962, fixant les attributions du ministre des armées (décret n° 62-811), confirme et complète les compétences qui lui ont été assignées par l'ordonnance de 1959 et prévoit qu'il est assisté, dans l'exercice de ses missions, « en matière d'étude, de recherche et de fabrication d'armement, par un délégué ministériel pour l'armement ; en matière administrative, financière et sociale, par un secrétaire général pour l'administration ; en matière d'étude de plans et de directives intéressant l'organisation générale et la mise en œuvre des forces armées, par un chef d'état-major des armées »²⁵. Ces trois grands assistants du ministre des armées sont nommés sur sa proposition par décrets en conseil des ministres. En outre, le ministre des armées dispose de l'état-major de l'armée de terre, de l'état-major de la marine, de l'état-major de l'armée de l'air, de l'état-major des forces terrestres stationnées outre-mer, ainsi que des inspections générales. Enfin, il préside le comité des chefs d'état-major.

Le troisième décret du 18 juillet 1962, fixant les attributions du chef d'état-major des armées (décret n° 62-812), dispose que « le chef d'état-major des armées est placé directement sous les ordres du ministre des armées. Il l'assiste dans ses attributions concernant l'organisation générale des armées, la mise en œuvre des

²⁰ Sur ce contexte très particulier, v. Girardet R., Bouju P.-M. et Thomas J.-P. H., *La crise militaire française, 1945-1962, Aspects sociologiques et idéologiques*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, n° 123, A. Colin, 1964.

²¹ Art. 1^{er} du décret n° 62-808 relatif à l'organisation de la défense nationale.

²² Art. 2 du décret n° 62-808 préc.

²³ Celui-ci voit ses attributions déterminées par le décret n° 62-809 du 18 juillet 1962. Outre le secrétariat des conseils et comités de défense, le secrétaire général de la défense nationale est associé à la préparation et au développement des négociations et réunions internationales intéressant la défense.

²⁴ Art. 3 du décret n° 62-808 préc.

²⁵ Art. 4 du décret n° 62-811 du 18 juil. 1962 fixant les attributions du ministre des armées.

forces, les opérations militaires »²⁶. Clairement subordonné au ministre des armées qu'il assiste, le chef d'état-major des armées ne joue qu'un rôle très limité, dans le cadre des directives ministérielles et sous réserve des compétences du comité des chefs d'état-major²⁷, dont il coordonne les travaux, mais qui reste présidé par le ministre des armées. En vertu de l'article 2, le chef d'état-major des armées est « constamment tenu informé, par les chefs d'état-major des trois armées, de l'état d'avancement des plans ainsi que de la situation et des besoins des différentes forces », mais n'a pas autorité sur ces chefs d'état-major qui relèvent directement du ministre des armées. Le chef d'état-major des armées a, en outre, pour mission de coordonner la préparation des mesures militaires de défense, de provoquer leur application et d'en suivre l'exécution, « dans le cadre des décisions, en matière de direction militaire de la défense, arrêtées en comité de défense restreint, qui lui sont notifiées par le ministre des armées »²⁸. Enfin, disposant de l'état-major des armées, structure légère dont l'organisation est fixée par arrêté du ministre des armées, le chef d'état-major des armées se voit reconnaître un embryon de compétence interarmées au travers de la direction de l'enseignement militaire supérieur interarmées et de sa consultation sur les propositions concernant les affectations à des postes interarmées.

B. La montée en puissance du chef d'état-major des armées.

Le chef d'état-major des armées, dans sa version initiale, se caractérise donc par des attributions très limitées, une stricte subordination au ministre des armées et une absence d'autorité à l'égard des chefs d'état-major de chaque armée. Mais, cet assistant du ministre va, au fil du temps, faire la preuve de son utilité, au point de devenir indispensable et de voir son autorité s'affirmer et ses compétences s'étoffer progressivement.

L'un des principaux atouts du chef d'état-major des armées réside incontestablement dans son caractère interarmées, l'interarmisation constituant dans le paysage militaire français une nécessité sans cesse croissante, tout autant qu'une relative nouveauté. En effet, l'autonomie politique et administrative des différentes composantes des armées françaises puise ses racines sous l'ancien régime où coexistent un ministère de la guerre et un ministère de la marine, auxquels s'ajoute

²⁶ Art. 1^{er} du décret n° 62-812 du 18 juil. 1962 fixant les attributions du chef d'état-major des armées.

²⁷ Ainsi, le chef d'état-major des armées élabore et soumet au ministre les plans d'organisation générale et de développement des forces ; participe à l'élaboration des directives d'orientation budgétaire et des décisions concernant les priorités à satisfaire ; coordonne les travaux nécessaires à l'établissement des programmes en matière d'infrastructure militaire, prépare et notifie les décisions concernant ces programmes et en suit l'exécution ; prépare les décisions en matière domaniale militaire ; est associé à l'élaboration des programmes d'armement et de soutien logistique ; établit les directives, plans et décisions d'emploi des forces ou des moyens des armées dans le cadre national et dans le cadre interallié.

²⁸ Conformément à l'article 3 du décret n° 62-812 du 18 juil. 1962 préc., qui précise qu'à ce titre, notamment, le chef d'état-major des armées prépare et notifie les instructions concernant la répartition et l'emploi général des forces ; participe aux réunions militaires interalliées ; anime la recherche et assure l'exploitation du renseignement militaire ; dirige les missions militaires à l'étranger et les représentations militaires au sein des organismes interalliés ; sert d'intermédiaire dans la communication des ordres aux commandements en chef nationaux ainsi qu'aux commandements supérieurs et spécialisés.

un ministère de l'air à partir de 1928. Leur regroupement, à partir de 1946²⁹, dans un ministère unique, ne se traduit pas pour autant par une fusion, puisque subsiste au sein du ministère de la défense nationale ainsi formé, trois départements ayant chacun à sa tête un secrétaire d'État. Ce n'est qu'à la faveur du retour du général De Gaulle, en 1958, que disparaîtront définitivement les trois secrétaires d'État au profit du ministre des armées. Pour autant, sous l'autorité de ce ministre unique demeurent trois administrations distinctes ayant chacune à sa tête un haut fonctionnaire civil. Ainsi, conformément au décret n° 59-265 du 7 février 1959, le ministre des armées « exerce son autorité sur chaque armée par l'intermédiaire d'un délégué ministériel nommé sur sa proposition par décret en conseil des ministre »³⁰. Le remplacement de l'organe politique (le secrétaire d'État) par un organe administratif (le délégué ministériel) permet certes au ministre, désormais seule autorité politique au sein du ministère, de renforcer son autorité, mais provoque des tensions entre les délégués ministériels d'une part et les chefs d'état-major d'autre part, les uns et les autres constituant des doublons administratifs à la tête de chaque armée. Face aux difficultés qu'elle suscite, cette organisation est abandonnée dès 1961 et le décret n° 61-314 instaure le chef de l'état-major interarmées en lieu et place du chef d'état-major général des armées. L'abandon, dès 1962, de cette dénomination soulignant l'importance de l'interarmisation, ne permet en rien de conclure à un renoncement à l'égard de cet objectif essentiel. Bien au contraire, c'est le ministre des armées lui-même, disposant de l'état-major de chacune des trois armées et président du comité des chefs d'état-major, qui devient le principal artisan du rapprochement interarmées, assisté en cela par le chef d'état-major des armées. À l'origine, ce dernier, dépourvu de toute autorité à l'égard des chefs d'état-major de chacune des armées, n'existe sur ce plan que grâce au ministre. Mais progressivement va s'imposer l'idée que le développement d'une véritable culture interarmées ne peut être le fait que d'une autorité militaire, présentant par rapport au ministre l'avantage de l'expérience et de la compétence opérationnelle sur le plan technique, laquelle impose de plus en plus le recours simultané à des moyens relevant des différentes armées. De plus, l'attachement de chaque armée à sa tradition d'autonomie par rapport aux autres forces armées est tel que seul un homme du sérail, militaire lui-même, semble en mesure de contrer l'alibi du nécessaire respect de l'incontestable spécificité de chaque armée, qui dissimule de plus en plus mal un esprit trop souvent corporatiste et prompt à générer rivalité et jalousie à l'égard des autres armées. L'idée d'établir un lien de subordination – même partiel – des chefs d'état-major de chaque armée à l'égard du chef d'état-major des armées s'impose donc peu à peu et se trouve concrétisée par le décret n° 68-370 du 26 avril 1968 fixant les attributions du chef

²⁹ C'est au sein du deuxième gouvernement De Gaulle (21 nov. 1945 - 20 janv. 1946) qu'apparaît un ministre des armées uniques (Edmond Michelet). Cette unicité se maintient jusqu'au premier gouvernement Ramadier, le 22 janv. 1947, qui rétablit les trois ministres au côté du ministre de la défense nationale. Elle réapparaît dans le deuxième gouvernement Ramadier (Pierre-Henri Teitgen étant ministre des forces armées) mais se double de trois secrétaires d'État à partir du premier gouvernement Schumann le 24 nov. 1947. Le ministre de la défense unique réapparaît dans le gouvernement Marie le 26 juil. 1948 mais trois secrétaires d'État à la défense nationale (et non plus à la guerre, à la marine et à l'air) réapparaissent dans le gouvernement Queuille du 11 sept. 1948, option maintenue (avec mention de spécialité guerre, marine, air) dans le deuxième gouvernement Queuille le 2 juil. 1950. Le ministre unique « de la défense nationale et des forces armées » réapparaît dans le gouvernement Pflimlin et se trouve définitivement consacré par le troisième gouvernement De Gaulle, le 1^{er} juin 1958, sous l'intitulé de « ministre des armées » (Pierre Guillaumat).

³⁰ Art. 1^{er} alinéa 3 du décret n° 59-265 du 7 fév. 1959 fixant les attributions du ministre des armées.

d'état-major des armées et abrogeant le décret du 18 juillet 1962. Ce nouveau texte dispose en effet à son article 1^{er}, al.3 « Par délégation du ministre, le chef d'état-major des armées a, dans l'exercice de ses fonctions, autorité sur les chefs d'état-major des armées de terre, de mer et de l'air ». Il s'agit bien là d'une avancée en faveur du chef d'état-major des armées, mais qui reste relative, puisqu'elle ne repose que sur une délégation du ministre.

Un nouveau bouleversement institutionnel est apporté par le décret du 4 juillet 1969, créant un ministère de la défense nationale confiée à l'ancien Premier ministre Michel Debré, qui se voit reconnaître la qualité de ministre d'État et exerce, par délégation, les attributions du Premier ministre en matière de défense, ainsi que celles du ministre des armées.

C'est dans ce nouveau contexte qu'intervient le décret n° 71-991 du 10 décembre 1971 fixant les attributions des chefs d'état-major en temps de paix. Le titre premier de ce décret, consacré au chef d'état-major des armées, confirme son autorité sur les chefs d'état-major de chaque armée en précisant toutefois le domaine d'application. Ainsi, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 3 « les chefs d'état-major sont placés sous l'autorité du chef d'état-major des armées lorsque des fonctions opérationnelles leur sont confiées ». Cette subordination serait encore renforcée en cas de menace, puisque conformément à l'article 3 du décret n° 71-992 du 10 décembre 1971 relatif au commandement des opérations dans les circonstances prévues aux articles 2 et 6 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense « les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air sont les adjoints du chef d'état-major général pour la conduite des opérations militaires ».

Cette montée en puissance est confirmée par le Livre blanc de la défense de 1972 qui précise : « il est apparu judicieux d'affirmer la responsabilité sans partage du CEMA dans le domaine de l'emploi et sa prééminence dans celui des choix inter-armées ». Cette même année permet au chef du gouvernement de retrouver la plénitude de ses attributions, avec le rétablissement du ministère des armées qui devient, à partir de mai 1974, le ministère de la défense, conformément à la volonté du président de la République nouvellement élu, Valéry Giscard d'Estaing.

L'année suivante, le décret n° 75-144 du 10 mars 1975 fixant les attributions des chefs d'état-major en temps de paix, vient renforcer la position du chef d'état-major des armées en disposant à son article 1^{er}, alinéa 3 : « le chef d'état-major des armées a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air lorsque des fonctions opérationnelles leur sont confiées ainsi que pour la coordination des travaux relatifs soit à ses propres attributions, soit aux aspects interarmées de la préparation des forces ».

L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité politique ne fait que renforcer la position du chef d'état-major des armées. Ainsi, le décret n° 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major, le consacre comme étant « le

conseiller militaire du Gouvernement »³¹, qualité initialement reconnue au chef d'état-major général des armées par le décret du 11 juillet 1958, avant qu'elle ne soit attribuée au chef d'état-major général de la défense nationale, par le décret du 7 février 1959. Cette fonction de conseiller militaire du gouvernement, qui fait de lui le premier interlocuteur du pouvoir politique, permet au chef d'état-major des armées de conforter sa place de premier militaire de France. Pour autant, le chef d'état-major des armées, responsable de l'emploi opérationnel des forces, n'est toujours pas le supérieur hiérarchique des trois chefs d'état-major qui conservent leur pleine compétence en matière de gestion des forces et qui ont donc vocation à demeurer les interlocuteurs directs du ministre de la défense. Le maintien de cette configuration permet donc au gouvernement de n'être pas tributaire d'une seule autorité militaire.

Ce n'est qu'en 2005, à la faveur du décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major, que le pas est franchi. Chose assez inhabituelle, c'est le Président de la République lui-même qui, au cours de ses vœux aux armées³², annonce la réforme et tente de prévenir toute opposition conservatrice : « le moment est également venu, cette année, de doter nos armées d'une organisation centrale plus performante. Ce sera l'objet de la réforme du décret de 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major. Il s'agit d'une entreprise importante dont chacun doit comprendre le bien-fondé. Je connais le poids des traditions mais je sais aussi, comme vous, que les conservatismes n'ont jamais permis de gagner les batailles. Cette réforme devra conforter, au sein du ministère, la prééminence nécessaire du chef d'état-major des armées dans le processus décisionnel. J'y suis particulièrement attaché. » Désormais, « le chef d'état-major des armées a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air »³³. Toujours chargé d'assister le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces et à leur organisation générale, le chef d'état-major des armées est responsable de la préparation et de l'emploi des forces, de la cohérence capacitaire des opérations d'armement et des relations internationales militaires. Il est également responsable, en liaison avec le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration, de l'élaboration des travaux de planification et de programmation. L'autorité qu'exerce le chef d'état-major sur les chefs d'état-major de chaque armée emporte des conséquences particulièrement importantes à l'égard des forces ainsi qu'en matière interarmées. Ainsi, il est responsable de la préparation et de l'emploi des forces ; élabore les plans d'emploi des forces qu'il soumet au ministre et dont il est responsable de l'exécution ; propose au ministre l'articulation générale des forces et, par délégation, répartit entre les forces les moyens opérationnels. Il a autorité sur les commandements des forces ; définit les objectifs de préparation des forces, contrôle leur aptitude à remplir les missions qui leur sont assignées et en fait rapport au ministre ; il a sur elles un pouvoir permanent d'inspection. « Responsable de l'organisation interarmées »³⁴, le chef d'état-major des armées a autorité sur les organismes interarmées institués par le ministre, veille à la cohérence

³¹ Art. 14, alinéa 2 du décret n° 82-138 du 8 fév. 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major.

³² Vœux des Armées au Palais de l'Élysée, le 5 janvier 2005. Voir Baude F. et Vallée F., *Droit de la défense*, Ellipses, Paris 2012, p. 315.

³³ Art. 2 du décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major.

³⁴ Art. 8 du décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 préc.

de l'organisation des armées et donne, à ce titre, son avis sur les propositions des chefs d'état-major, qu'il transmet au ministre. Le chef d'état-major des armées élabore les directives en matière de soutien et fixe aux armées leurs priorités dans des contrats opérationnels ; il définit les priorités interarmées en matière d'infrastructures et approuve celles des armées et veille à leur prise en compte. Le chef d'état-major des armées élabore les concepts d'emploi et la doctrine interarmées et il est responsable, avec les chefs d'état-major de chaque armée, de l'enseignement militaire supérieur interarmées. En matière de nomination, le chef d'état-major des armées, sur avis du chef d'état-major de l'armée intéressée, propose au ministre les nominations aux commandements des forces, ainsi que les affectations aux postes interarmées, aux postes de chef de mission de liaison avec les organismes interalliés et aux postes d'attachés des forces armées et d'attachés militaires, navals et de l'air à l'étranger. S'agissant de ses rapports avec les autorités politiques, le chef d'état-major des armées reste le « conseiller militaire du gouvernement »³⁵. À ce titre, il propose les mesures militaires en fonction de la situation générale et des capacités des forces ; il instruit, dans le domaine de ses attributions, les questions à soumettre aux conseils et comités de défense ; il traduit les directives du gouvernement en ordres d'application pour les commandements opérationnels, territoriaux ou spécialisés, qui lui rendent compte de leur exécution. Enfin, il est consulté sur les orientations stratégiques résultant de la politique de défense du gouvernement. Sous l'autorité du Président de la République et du gouvernement et sous réserve des dispositions particulières relatives aux moyens de la dissuasion, le chef d'état-major des armées assure le commandement de l'ensemble des opérations militaires.

Le chef d'état-major des armées voit donc s'étendre ses attributions au détriment du ministre de la défense, le décret n° 2005-506 du 19 mai 2005 fixant les attributions de celui-ci se bornant à rappeler qu'il est responsable de l'exécution de la politique militaire et assume les missions qui lui sont imparties, conformément aux directives générales du Premier ministre. Il traduit en ordres et instructions, pour les autorités subordonnées, les directives prises par le chef du gouvernement et assume la responsabilité de la sécurité des moyens militaires de défense et de la politique relative aux anciens combattants et victimes de guerre. Conformément aux décisions gouvernementales, le ministre de la défense suit les négociations internationales intéressant la défense et dirige les missions militaires à l'étranger ainsi que les représentations militaires au sein des organismes interalliés. Enfin, il préside le comité ministériel de défense.

Dès 2008, le Livre blanc de la défense et de la sécurité, dans un paragraphe intitulé « Des responsabilités ministérielles clarifiées et une gouvernance améliorée » indique que « La clarification des responsabilités au sein du ministère implique une modification des décrets régissant son organisation. ». S'agissant du ministre de la défense, le Livre blanc rappelle qu'il est en charge, au sein du gouvernement, de la politique de défense, dont il assume, avec le Premier ministre, la responsabilité devant le Parlement ; à ce titre, il est notamment responsable de la préparation et de l'emploi des forces décidés par le Président de la République. Mais le livre blanc insiste sur le fait que « la priorité donnée aux besoins opérationnels des

³⁵ Art. 16, 2^e alinéa du décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major.

forces sera réaffirmée. Le chef d'état-major des armées demeurera à la fois le commandant, sous l'autorité du Président de la République et du gouvernement, des opérations militaires, sous réserve des dispositions propres à la dissuasion, et le conseiller militaire du gouvernement. Il continuera à assumer, dans le cadre des directives qui lui sont données par le ministre, la préparation de la programmation militaire et l'animation des relations militaires internationales. Son autorité sur les chefs d'état-major d'armée sera renforcée »³⁶.

Présentant la particularité de traiter au sein d'un même texte des compétences du ministre et des quatre chefs d'état-major, le décret n° 2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, confirme, pour l'essentiel, le décret de 2005. De même, le décret n° 2009-1177 du 5 octobre 2009 relatif aux attributions du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée, s'inscrit lui aussi dans la ligne du décret de 2005. Or une telle confirmation était loin d'être acquise, le ministre de la défense alors en fonction souhaitant clarifier les responsabilités afin d'améliorer la gouvernance du ministère, c'est-à-dire restaurer sa position de chef de l'ensemble du ministère de la défense. Cette volonté s'est toutefois heurtée à la résistance du chef d'état-major des armées en fin d'exercice, le général Jean-Louis Georgelin, qui fut précisément l'un des principaux artisans de la rédaction du décret de 2005, lorsqu'il était encore chef de l'état-major particulier du Président de la République. Chef d'état-major des armées, le général Georgelin résumait ainsi sa conception du rôle du ministre de la défense à son égard : « le ministre doit me donner les moyens d'exécuter les ordres que je reçois du Président de la République »³⁷. Cette vision, assez réductrice et assurément peu flatteuse du ministre de la défense, ainsi ravalé au rang de simple intendant, n'étant pas du goût du titulaire de la fonction, on comprend mieux les efforts de celui-ci pour revenir sur le décret de 2005, qui le marginalise également par rapport aux chefs d'état-major de chaque armée, placés sous l'autorité du chef d'état-major des armées, sans aucune restriction. Finalement, le Président de la République -en l'occurrence, plus chef des armées que jamais- trancha en faveur de la confirmation du décret de 2005, à l'issue d'une lutte d'influence qui confirma la faiblesse du ministre par rapport au chef d'état-major des armées.

Plusieurs facteurs semblent de nature à expliquer la progressive -mais irrésistible- montée en puissance du chef d'état-major des armées. Tout d'abord, il jouit de la confiance du pouvoir politique qui le désigne et qui est de plus en plus amené à s'en remettre à celui qui apparaît comme le dépositaire du professionnalisme de l'ensemble des armées. Il apporte donc au pouvoir qu'il sert deux qualités précieuses qui font défaut à l'autorité politique : une aura militaire certaine lui permettant de s'imposer auprès des autres militaires et une compétence technique, résultat de l'expérience. Devenant indispensable à un ministre trop rarement expert de la chose militaire - voire, parfois, complètement néophyte en la matière - le chef d'état-major passe, presque insensiblement, du rôle d'assistant à celui de conseiller,

³⁶ *Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc*, Odile Jacob & La Documentation française, 2008, p. 256.

³⁷ Cité par Jean Guisnel dans son article intitulé « Le ministre de la défense veut restreindre les pouvoirs du chef d'état-major des armées », *Secret Défense*. Un blog de Libération.fr, 14 sept. 2009.

puis du rôle de conseiller à celui de co-décideur, voire de décideur, dès lors que son conseil est systématiquement avalisé par un ministre, lorsque ce n'est pas directement par un Président de la République, parfois trop heureux de s'en remettre à un authentique spécialiste. Cette proximité avec le pouvoir – bien que s'instaurant dans le strict respect de l'obligation de neutralité politique pesant sur tout serviteur de l'État- est accrue par le fait que près de la moitié³⁸ des chefs d'état-major des armées ont été au plus près du sommet de l'État, en exerçant préalablement les fonctions de chef d'état-major particulier du Président de la République. Fort des relations directes qu'il a développées avec le chef de l'État, l'ancien chef de l'état-major particulier, devenu chef d'état-major des armées manifeste parfois une certaine tendance à rester en lien avec l'Élysée dont il se considère comme l'interlocuteur direct – ce qu'il est d'ailleurs, en matière opérationnelle – sans se soucier de ménager la susceptibilité du ministre de la défense, ainsi tenu à l'écart. Au demeurant, le chef d'état-major des armées peut être utilisé – pour ne pas dire instrumentalisé – médiatiquement par le chef de l'État qui peut l'inviter à fréquenter les plateaux de télévision afin d'expliquer et surtout de justifier telle ou telle intervention militaire à l'étranger. Outre son prestige déjà tant vanté, l'uniforme étoilé permet alors d'asseoir la crédibilité technique du discours et surtout de le dépolitiser, là où la parole du ministre ne pourrait que paraître politique et donc suspecte d'esprit partisan. De ce point de vue, la grande muette peut se révéler assez loquace lorsque cela sert les intérêts du pouvoir en place. Enfin, le chef d'état-major des armées est l'unique autorité militaire interarmées, donc seul en mesure de transcender les clivages, voire les rivalités, entre les trois armées. Ce rôle est d'autant plus important que les particularismes de chaque armée, clairement officialisés et même pendant longtemps institutionnalisés par l'existence d'une structure ministérielle propre à chacune d'elles, ont largement eu le temps de s'affirmer et de se développer, au détriment de l'efficacité opérationnelle qui requiert de plus en plus souvent la combinaison des forces des trois armées.

II. Le décret du 12 septembre 2013 ou comment le ministre de la défense redevient le ministre des armées.

L'émoi suscité au sein d'une partie la haute hiérarchie militaire -qu'elle soit en activité ou en deuxième section- par la publication du décret du 12 septembre 2013, relatif aux attributions du ministre de la défense et du chef d'état-major des armées mérite, à l'évidence, d'être sérieusement relativisé. À ceux qui y voient un amoindrissement des attributions du chef d'état-major des armées, il est tentant d'opposer qu'il s'agit davantage de la restauration du rôle du ministre de la défense. Que l'un n'aille pas sans l'autre est peut-être regrettable, mais semble inéluctable. L'examen du contenu de la réforme ainsi que l'analyse de sa portée réelle amènent à penser que l'ampleur des changements sera probablement bien moindre que ne veulent bien l'annoncer ceux qui les redoutent et que c'est, *in fine*, la personnalité des différents acteurs qui sera la clef de leurs rapports, beaucoup plus que la lettre du décret.

³⁸ À ce jour, sept chefs d'état-major sur quinze ont occupé précédemment la fonction de chef d'état-major particulier du Président de la République

A. *Le contenu de la réforme*

Le contexte dans lequel le décret du 12 septembre 2013 relatif aux attributions du ministre de la défense et du chef d'état-major des armées a été élaboré et adopté présente, à tout le moins, le mérite de la clarté et d'une certaine franchise. Présenté par le compte rendu officiel du Conseil des ministres comme redonnant « toute sa place au ministre de la défense dans la chaîne des responsabilités politiques en matière d'emploi des forces armées et de renseignement extérieur et d'intérêt militaire », le décret affiche clairement ses ambitions. Pour dissiper toute ambiguïté, ce compte-rendu précise en outre que le décret « confirme enfin que le CEMA assure le commandement des opérations militaires sous l'autorité du Président de la République et celle du gouvernement ». La trame du décret du 12 septembre 2013, en gestation depuis près d'un an, vient concrétiser une volonté ministérielle déjà présente en 2009, lors de l'adoption de la version jusqu'alors en vigueur, mais qui n'avait pu triompher, faute de soutien du chef de l'État. C'est dire que le débat sur une nouvelle répartition des compétences entre ministre de la défense et chef d'état-major ne doit rien à l'actualité et à la précipitation mais procède d'une volonté politique mûrement réfléchie qui transcende les clivages partisans.

Le point de cristallisation des antagonismes réside principalement dans la nouvelle rédaction de l'article R. 1142-1-§1 du code de la défense, aux termes de laquelle le ministre de la défense est désormais « responsable de la préparation et, sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion³⁹, de l'emploi des forces ». La compétence opérationnelle, « l'emploi des forces », jusqu'alors dévolue au chef d'état-major des armées, sous l'autorité du Président de la République échoit désormais au ministre de la défense. Le chef d'état-major des armées, conformément à l'article R. 3121-1 du code de la défense, « assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces. Il est responsable de l'emploi opérationnel des forces. Sous l'autorité du Président de la République et du Gouvernement, et sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion, le chef d'état-major assure le commandement des opérations militaires⁴⁰ ». La conjugaison de ces deux modifications aboutit à reléguer le chef d'état-major au rôle d'assistant du ministre de la défense qui était le sien lors de sa création par le décret du 18 juillet 1962. Simultanément, le ministre de la défense assume de nouveau, sur ce point, les compétences du ministre des armées⁴¹. Le décret du 12 septembre 2013 vient donc, selon l'expression du ministre lui-même, « restaurer la primauté du politique » au sein du ministère de la défense.

³⁹ Celle-ci reste, bien évidemment, de la compétence exclusive du Président de la République. À cet égard, on se souvient de la formule employée le 16 novembre 1983 par François Mitterrand, pourtant longtemps adversaire de la dissuasion nucléaire : « la pièce maîtresse de la stratégie de dissuasion en France, c'est le chef de l'État, c'est moi. Tout dépend de sa détermination » in Guisnel J., *Les généraux. Enquête sur le pouvoir militaire en France*, La Découverte, Paris, 1990, p. 59.

⁴⁰ En tant que responsable de l'emploi des forces et commandant des opérations militaires, le chef d'état-major des armées traduit les directives du Président de la République et du gouvernement en ordres dont il lui est rendu compte de l'exécution. En fonction des éventuelles évolutions de la situation générale et des capacités des forces, il propose les mesures militaires adaptées (art. D. 3121-6 du code de la défense).

⁴¹ Dénomination officielle du ministère en 1962.

La réforme de la gouvernance au sein du ministère de la défense se traduit également par le retrait de la gestion des ressources humaines des armées au chef d'état-major des armées, afin de la confier à la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD). Tout au plus, le chef d'état-major des armées est-il responsable de l'adéquation de la ressource humaine militaire et civile, d'active et de réserve aux besoins des armées, des services et des organismes interarmées⁴² et propose-t-il au ministre les affectations des officiers généraux issus des armées et des services et organismes interarmées, ainsi que les nominations des commandants de forces⁴³.

La restauration des prérogatives ministérielles se traduit également en matière de relations internationales, le chef d'état-major des armées demeurant cependant chargé des relations avec les armées étrangères et les structures militaires de l'Union européenne et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. De plus, il organise, dans le cadre de la politique de coopération militaire internationale, la participation des armées, en prépare les programmes et en dresse les bilans ; prépare, avec le directeur chargé des affaires stratégiques et le délégué général pour l'armement, les instructions du ministre aux attachés de défense et aux représentants militaires placés auprès des organismes internationaux et veille à leur application. Enfin, le chef d'état-major des armées suit les négociations internationales qui peuvent avoir une incidence sur l'emploi ou la nature des forces, en liaison avec le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale ; siège au comité militaire de certaines organisations internationales ; négocie, avec le soutien du secrétaire général pour l'administration, et signe les accords militaires opérationnels ; présente la position nationale dans les travaux de planification et de programmation des capacités conduits dans un cadre international. Enfin, il est responsable de la conduite des négociations relatives à la maîtrise des armements conventionnels⁴⁴.

Conseiller militaire du gouvernement, le chef d'état-major des armées est consulté sur les orientations stratégiques résultant de la politique de défense et de sécurité du gouvernement. Il instruit, dans le domaine de ses attributions, les questions à soumettre aux conseils et comités de défense et de sécurité nationale⁴⁵, ce qui fait de lui l'interlocuteur essentiel du pouvoir politique .

Sous l'autorité du ministre de la défense, le chef d'état-major des armées est responsable⁴⁶ :

- 1° De l'organisation interarmées et de l'organisation générale des armées ;
- 2° De l'expression du besoin en matière de ressources humaines civiles et militaires des armées et des organismes interarmées. Il participe à la définition de la politique des ressources humaines du ministère. Au sein des

⁴² Conformément à l'art. D. 3121-10 du code de la défense.

⁴³ Conformément à l'art. D. 3121-12 du code de la défense.

⁴⁴ Conformément à l'art. D. 3121-14 du code de la défense.

⁴⁵ Conformément à l'art. D. 3121-7 du code de la défense.

⁴⁶ Conformément à l'art. R. 3121-2 du code de la défense.

armées et des organismes interarmées, il est responsable de la mise en œuvre de cette politique, de la condition militaire et du moral ;

3° De la définition du format d'ensemble des armées et de leur cohérence capacitaire.

À ce titre, il définit les besoins des armées et en contrôle la satisfaction. Il conduit les travaux de planification et de programmation ;

4° De la préparation et de la mise en condition d'emploi des armées. Il définit les objectifs de leur préparation et contrôle leur aptitude à remplir leurs missions. Il élabore les doctrines et concepts d'emploi des équipements et des forces ;

5° Du soutien des armées. Il en fixe l'organisation générale et les objectifs. Il assure le maintien en condition opérationnelle des équipements. Il exprime le besoin en matière d'infrastructure interarmées et des armées et en vérifie la satisfaction ;

6° Du renseignement d'intérêt militaire. Il assure la direction générale de la recherche et de l'exploitation du renseignement militaire et a autorité sur la direction du renseignement militaire ;

7° Des relations internationales militaires.

Le chef d'état-major des armées a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air⁴⁷ ; sur les directeurs et les chefs des organismes et services interarmées qui lui sont rattachés⁴⁸ et sur l'état-major des armées⁴⁹. De plus, il dispose du pouvoir permanent d'inspection sur les armées, les services et organismes interarmées et préside le conseil des chefs d'état-major dont sont membres les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, ainsi que le major général des armées⁵⁰.

En matière de préparation et de mise en condition d'emploi des armées, le chef d'état-major des armées est responsable de l'élaboration et de l'exécution des plans d'emploi des forces et fait élaborer et valide les concepts et les doctrines d'emploi des forces, ainsi que les plans de mobilisation. En outre, il définit les objectifs de préparation opérationnelle des armées, contrôle leur aptitude à remplir les missions assignées et rend compte au ministre ; il dirige la préparation opérationnelle de niveau interarmées et oriente l'entraînement des armées, services et organismes interarmées. Enfin, au titre du renseignement d'intérêt militaire, il participe à l'élaboration et à l'exploitation du renseignement de défense et de sécurité nationale et est membre du Conseil national du renseignement⁵¹.

⁴⁷ Conformément à l'art. R. 3121-3 du code de la défense.

⁴⁸ Conformément à l'art. R. 3121-4 du code de la défense.

⁴⁹ Conformément à l'art. R. 3121-5 du code de la défense.

⁵⁰ Conformément à l'art. R. 3121-19 du code de la défense.

⁵¹ Conformément à l'art. D. 3121-8 du code de la défense.

Le chef d'état-major des armées reste compétent en matière de définition du format d'ensemble des armées et de leur cohérence capacitaire.⁵² À ce titre, il conduit les travaux de prospective opérationnelle, évalue les risques, les menaces et les situations d'emploi potentielles, il propose au ministre les orientations et priorités en matière de capacités et de posture opérationnelle et participe à la coordination des travaux prospectifs du ministère. Le chef d'état-major des armées est responsable du besoin opérationnel, s'assure de la cohérence capacitaire globale des armées (ressources humaines, équipements, organisation, soutiens, préparation, concepts et doctrines) et propose au ministre les arbitrages nécessaires dans ces domaines. Il propose également au ministre les investissements nécessaires à la constitution des forces, à la préparation opérationnelle, à l'emploi et au soutien des armées, en veillant à leur cohérence physico-financière. À cet effet, il prend l'avis du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration. Le chef d'état-major participe à la préparation du budget du ministère, conduite par le secrétaire général pour l'administration, et propose au ministre les priorités à satisfaire au regard des missions assignées aux armées. Il élabore et exécute les programmes budgétaires placés sous sa responsabilité et contribue à la préparation des autres programmes budgétaires du ministère. En matière de gouvernance des opérations d'armement, il est responsable de la phase initiale d'analyse et d'expression du besoin et de la phase d'emploi des équipements. Il contribue également aux travaux menés sous la responsabilité du délégué général pour l'armement lors de la phase de réalisation des équipements et élabore, en prenant avis de celui-ci, les directives relatives au soutien dans les opérations d'armement.

Enfin, le chef d'état-major des armées demeure responsable⁵³ de la politique relative à l'encadrement supérieur militaire issu des armées et des services et organismes interarmées, ainsi que de sa mise en œuvre ; de l'organisation de la discipline des militaires affectés dans les services et organismes interarmées et des militaires engagés en opérations et s'assure de la cohérence de l'organisation de la discipline dans les armées ; de la formation dans les armées ; de la définition des besoins, du pilotage des effectifs et de la masse salariale associée, ainsi que de la mise en œuvre de la politique du personnel civil relevant de son autorité et participe au dialogue social.

B. La portée de la réforme

Dès le 12 septembre 2013, le général Bentégeat⁵⁴, publie dans les colonnes du *Figaro* une tribune intitulée « Métier des armes : une porte se ferme ». L'ancien chef d'état-major des armées y fait part de son inquiétude quant aux conséquences possibles des changements résultant de l'adoption du nouveau décret. Ainsi, prévient-il « si l'on n'y prend pas garde, cette réforme du ministère de la défense pourrait ébranler les fondements de l'institution militaire » car elle traduit, selon lui, une forme de « défiance de principe à l'égard du loyalisme des officiers ». Manifestement, pour l'ancien chef d'état-major des armées, la restauration des pré-

⁵² Conformément à l'art. D. 3121-9 du code de la défense.

⁵³ Conformément à l'art. D. 3121-11 du code de la défense.

⁵⁴ Chef d'état-major des armées d'octobre 2002 à octobre 2006.

rogatives ministérielles ne procéderait pas tant de la volonté de réaffirmer le primat du pouvoir politique sur l'administration militaire, que d'un véritable manque de confiance à l'égard des militaires eux-mêmes. Cette tendance de certains militaires à assimiler toute diminution de leur pouvoir à une mise en cause de leur compétence ou de leur loyauté ne constitue pas à proprement parler une nouveauté. Ainsi, dès 1994, Samy Cohen écrivait : « le pouvoir civil n'a pas seulement envahi le domaine de la stratégie. Il a également fait irruption dans celui des opérations militaires extérieures, symptôme le plus net du bouleversement des rapports entre le politique et le militaire : désormais, la conduite des opérations n'est plus la chasse gardée des chefs militaires. Naguère perçue par les généraux comme un outrage à leur professionnalisme, l'ingérence du pouvoir civil en ce domaine est devenue monnaie courante, sans que les discrètes protestations des chefs d'état-major des armées soient parvenues à la freiner »⁵⁵.

En outre, déplorant la perte d'influence des autorités militaires, le général Bentégeat met en garde : « dans un système où les chefs militaires n'auraient plus la capacité d'influer sur les choix majeurs des responsables politiques, on prendrait le risque d'une triple évolution, souvent constatée dans les pays européens, où les militaires sont tenus en suspicion : syndicalisation, politisation des élites et découragement des meilleurs ». À cet égard, une certaine nuance du propos semble devoir s'imposer, pour au moins deux raisons. D'une part, le lien de cause à effet entre la réforme et la syndicalisation, la politisation et le découragement, qui manifestement, semble évident pour le général Bentégeat, reste à démontrer. D'autre part, ces trois conséquences supposées, peuvent voir leur existence conditionnée par des éléments autres que la réforme entreprise. Tout d'abord, s'agissant de la syndicalisation, celle-ci pourrait bien résulter de la volonté du juge européen. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt *Adefdromil contre France*⁵⁶ rendu le 2 octobre 2014, rappelle que « la Cour est consciente de ce que la spécificité des missions incombant aux forces armées exige une adaptation de l'activité syndicale qui, par son objet, peut révéler l'existence de points de vue critiques sur certaines décisions affectant la situation morale et matérielle des militaires. Elle souligne à ce titre qu'il résulte de l'article 11 de la Convention que des restrictions, mêmes significatives, peuvent être apportées dans ce cadre aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle et des militaires qui y adhèrent. De telles restrictions ne doivent cependant pas priver les militaires et leurs syndicats du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux » dès lors, la Cour conclut à la violation de l'article 11⁵⁷ de la Convention. Dans l'arrêt *Mattely*

⁵⁵ Cohen S., *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la V^e République*, Fayard, Paris, 1994.

⁵⁶ Requête n° 32191/09.

⁵⁷ L'article 11 intitulé « Liberté de réunion et d'association » dispose : « Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ».

contre France⁵⁸, rendu également le 2 octobre 2014 et impliquant un officier de gendarmerie, la Cour est parvenue à la même conclusion.

Ensuite, s'agissant de la politisation des élites, force est de constater que celle-ci ne constituerait pas à proprement parler une nouveauté, puisque tous les principaux décideurs militaires accèdent aux responsabilités par la seule volonté du pouvoir politique qui apprécie librement, de façon discrétionnaire, leurs talents et leurs vertus. De ce point de vue, il ne semble pas déraisonnable de penser que le processus est en partie inverse, et que c'est précisément une certaine politisation qui permet d'accéder à l'élite, sans que soit bien évidemment remise en cause la réalité des mérites incontestables des heureux promus. Enfin, le découragement des meilleurs peut résulter de multiples facteurs et être tout autant imputable à la hiérarchie militaire elle-même qu'au manque de confiance dont elle serait victime de la part du pouvoir civil. De tout ceci, l'on peut conclure que la réalisation de la prophétie du général Bentégeat n'impliquerait pas nécessairement le bien fondé de sa critique formulée à l'égard de la réforme opérée au sein du ministère de la défense.

Six mois plus tard, le général Bentégeat récidive dans sa critique et sa nouvelle protestation a d'autant plus de poids qu'elle résulte d'une manœuvre concertée avec cet autre ancien chef d'état-major des armées qu'est l'amiral Jacques Lanxade.⁵⁹ C'est dans les colonnes du *Casoar*, revue trimestrielle de l'association des anciens de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, que les deux officiers généraux portent leur attaque⁶⁰.

Adoptant une vision d'ensemble de la réforme, l'amiral Jacques Lanxade considère que le rattachement de la gestion des ressources humaines au secrétaire général pour l'administration (SGA) est une « grave erreur, qui aura des conséquences opérationnelles et devra être un jour rectifiée ». Par ailleurs, l'Amiral Lanxade dénonce « le risque grave, sous prétexte de concentrer les militaires sur leur cœur de métier, de les confiner, et d'abord leur haute hiérarchie, dans la stricte action de combat sur le terrain ». Reconnaisant la nécessaire implication du ministre de la défense, l'amiral Jacques Lanxade, souligne que celle-ci ne doit cependant pas remettre en cause les compétences du chef d'état-major des armées, ce qui suppose que les relations soient clarifiées, dans un souci d'efficacité. Ainsi, pour l'amiral, « Il est légitime que le ministre de la Défense soit impliqué dans la gestion des crises, mais sous la réserve, tant que la Constitution n'aura pas institué un régime présidentiel comme aux États-Unis, que ceci ne porte pas atteinte au rôle du Cema, qui doit demeurer responsable vis-à-vis du président de la conduite des opérations. Il y a donc lieu, à cet égard, d'organiser clairement les conditions dans lesquelles le ministre dispose des moyens de suivre la situation militaire, tout en évitant le risque d'ingérence des cabinets ». Ceci étant posé, l'amiral conseille au nouveau chef d'état-major des armées, de « s'opposer à toute nouvelle ingérence du cabinet dans la conduite des opérations, car ce serait retomber dans les erreurs du

⁵⁸ Requête n° 10609/10.

⁵⁹ Chef d'état-major des armées, d'avril 1991 à septembre 1995.

⁶⁰ V. « Les conseils de deux anciens chefs d'état-major des armées à Pierre de Villiers », *Défense ouverte*, par Jean Guisnel, Le Point.fr - publié le 9 mai 2014.

passé ». Plus ferme – ou peut-être moins diplomate que l'ancien ambassadeur- le général Bentégeat ne craint pas d'affirmer que le chef d'état-major des armées se doit d'interdire que des conseillers de ministre s'ingèrent dans la conduite des affaires courantes en contournant l'autorité du Cema ». Et le général Bentégeat de témoigner : « on a connu des officiers généraux, imbus de leurs étoiles et odieux avec leurs subordonnés, ramper comme des limaces devant le moindre grouillot de cabinet ». En s'exprimant ainsi, le général souligne l'ambiguïté parfois malsaine qui gouverne trop souvent les rapports entre le pouvoir politique et les chefs militaires.

De toute évidence, de nombreuses critiques suscitées par l'adoption du décret du 12 septembre 2013 souffrent d'une réelle imprécision quant à leur objet. S'agit-il d'une contestation de la prééminence du ministre lui-même ou bien d'une mise en cause du rôle jugé excessif du cabinet du ministre, cette zone grise du pouvoir, d'autant plus inquiétante et décriée que son influence, variable selon le ministre, est difficile à cerner avec précision ?

Céder à la tentation de ne voir au travers du décret et des réactions qu'il suscite qu'un nouvel épisode difficile des rapports entre pouvoir civil et pouvoir militaire serait, à l'évidence, avoir une approche par trop restrictive d'un problème qui dépasse le seul cadre du ministère de la défense pour s'étendre à l'ensemble du gouvernement. En effet, la question de la répartition des compétences entre pouvoir politique et autorités administratives n'est pas propre au ministère de la défense mais concerne l'ensemble des administrations de l'État⁶¹. Certes, les armées présentent de nombreuses particularités⁶², tant sur le plan organique que fonctionnel, mais ce n'est pas faire insulte aux militaires ni remettre en cause la spécificité de leurs missions, non plus que leur statut ou le caractère absolu de leur engagement pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême⁶³, que de rappeler qu'ils sont des agents de l'État⁶⁴ et que

⁶¹ L'évolution du contexte politique et du poids de l'armée au sein de la société semble de nature à permettre de nuancer quelque peu le constat que dressait Bernard Chantebout en 1967 : « malgré la prise en considération de certains facteurs de technique administrative (...) ce sont essentiellement des facteurs d'ordre politique qui entrent en jeu lors de la détermination de l'organisation gouvernementale et administrative chargée de la direction des forces armées et de la coordination des moyens de défense », *op. cit.*, p. 324.

⁶² À cet égard, v. not., Boene B. dir., *La spécificité militaire, actes du colloque de Coëtquidan*, A. Colin, Paris, 1990.

⁶³ Ce sacrifice suprême a été salué par le Président Chirac lors de ses vœux aux armées en 2005 : « enfin, l'actualité, régulièrement, vient nous rappeler que le métier de soldat implique aussi de consentir le sacrifice de sa vie. Je sais avec quelle dignité vous acceptez et vous assumez ce risque. Je le rappelais le 10 novembre, dans la Cour des Invalides, quand la Nation a rendu un juste hommage à neuf d'entre vous tombés au champ d'honneur, à Bouaké, quelques jours plus tôt : c'est souvent loin des siens et toujours au risque de sa vie que le soldat accomplit sa mission. C'est ce que vous avez fait cette année encore, simplement, avec courage et dignité. La Nation, avec moi, vous en est profondément reconnaissante », Vœux des Armées au Palais de l'Élysée, 5 janv. 2005.

⁶⁴ Il est de notoriété publique que les militaires n'apprécient guère de voir rappeler le caractère administratif des armées. Ainsi, le général Georgelin, alors chef d'état-major des armées avait-il, lors d'un déjeuner organisé le 29 juin 2009 par l'Association des journalistes de défense (AJD), fustigé « des donneurs de leçons » rencontrés lors de la préparation du Livre blanc, qui aimeraient « appliquer de manière simpliste les règles de l'entreprise ou de l'Administration aux Armées ». Cité par Jean Guisnel dans son article intitulé « Général Georgelin : "les armées, c'est fait pour faire la guerre" », *Secret Défense*. Un blog de Libération.fr, 30 juin 2009.

les armées françaises sont les armées de la République au service de la Nation⁶⁵. Dès lors, se posent au ministère de la défense les mêmes problèmes que dans les autres ministères, difficultés auxquelles la distinction entre civil et militaire peut certes conférer un retentissement particulier, sans pour autant que l'on puisse affirmer qu'ils résultent de cette distinction. Ainsi, au sein de tout ministère, les relations de l'organe politique, constitué du ministre et de son cabinet, avec l'administration se heurtent à certaines difficultés bien connues et en partie identifiées de longue date, notamment par Max Weber. Pouvoir politique et administration étant par nature nécessairement distincts l'un de l'autre, se pose naturellement le problème des rapports qui ont vocation à s'établir entre eux, question trop souvent réduite de façon abusive aux rapports entre pouvoir civil et pouvoir militaire dans le cadre du ministère de la défense⁶⁶. Prolongement du pouvoir politique, l'administration lui est nécessairement subordonnée, tant au niveau du principe démocratique, qui suppose qu'un organe dépourvu de légitimité propre s'incline devant l'organe bénéficiant de la légitimité du suffrage universel, qu'au niveau pratique, l'administration étant elle-même créée et dotée de ses moyens d'action par le pouvoir politique. Pour autant, cette subordination de principe de l'administration au pouvoir politique tend à s'éroder pour deux raisons essentielles. D'une part, l'administration jouit d'une réelle longévité qui lui permet d'inscrire son action dans la durée, ce qui n'est que rarement le cas pour le pouvoir politique : là où le ministre passe, l'administration demeure. D'autre part, la complexité croissante des affaires publiques suppose une compétence technique toujours plus précise et génère une situation telle que l'administration, détentrice de cette expertise, est devenue indispensable au pouvoir politique, trop souvent dépourvu de compétences et d'expérience. Dès lors, cette déclinaison moderne de la dialectique du maître et de l'esclave de Hegel, fait de l'administration, conseiller indispensable, à tout le moins le co-décideur, lorsque ce n'est pas le véritable décideur au sein de la sphère publique. Il en résulte naturellement une montée en puissance de l'administration qui, forte de sa compétence technique, ne résiste pas toujours à la tentation d'ériger celle-ci en véritable légitimité pour asseoir ses revendications et imposer ses décisions à un pouvoir politique certes affaibli, mais qui n'en demeure pas moins le seul véritable détenteur de la légitimité démocratique. C'est précisément ce même processus essentiellement basé sur la compétence technique qui a permis au chef d'état-major des armées de s'imposer progressivement face au ministre de la défense⁶⁷, et comme étant la première autorité militaire française et l'interlocuteur direct du Président de la République, chef des armées.

⁶⁵ Comme le rappelle Jean de Soto : « la force armée n'est donc pas instituée simplement pour affirmer la force de l'État, encore moins celle des gouvernants du moment, mais dans un but très précis : assurer la sûreté des citoyens contre les ennemis de l'extérieur et du dedans », *op. cit.*, p. 89.

⁶⁶ À cet égard, l'analyse proposée par Alain, n'est assurément pas sans intérêt : « cet art militaire de gouverner est arrivé depuis longtemps à la perfection, par un mélange admirable de colère, d'assurance et de cordialité, jusqu'à passer la bride à un ministre », *Propos*, 16 juillet 1927, cité par Jean de Soto, *op. cit.*, p. 96.

⁶⁷ Ainsi, comme le relève avec force pertinence Alain, dans ses *Propos* (8 avril 1923) : « le pouvoir militaire est soumis au pouvoir civil quant à la direction des grands mouvements. Mais, pour l'administration et la hiérarchie, il n'en peut être ainsi. Le ministre, s'il n'est pas du métier, se sent aussitôt étranger et craint d'être perturbateur devant cette grande machine où tout est réglé selon des principes tellement différents de ceux qui règlent l'administration civile », cité par Jean de Soto, *op. cit.*, p. 118.

Les enjeux de pouvoirs en matière militaire ne se limitent pas, loin s'en faut, à la détermination des attributions entre le ministre de la défense et le chef d'état-major des armées. Au sein même du monde militaire, peuvent exister des rivalités et de multiples rapports de force entre les chefs d'état-major des différentes armées, tout autant qu'entre ceux-ci et le chef d'état-major des armées dont l'autorité à leur égard n'a cessé de croître, en particulier à la faveur du renforcement de l'interarmisation. Toutes aussi réelles peuvent être les tensions entre le chef de l'état-major particulier du Président de la République, homme de confiance du chef des armées, et le chef d'état-major des armées, interlocuteur direct du chef de l'état⁶⁸.

Enfin, la portée réelle du changement dépendra en grande partie de l'attitude du ministre de la défense lui-même, de son degré de compétence technique et de son implication au sein de son ministère. Toute aussi importante sera la psychologie de chacun des différents acteurs⁶⁹, tant il est vrai que la mise en œuvre de tout pouvoir, même strictement encadrée sur le plan juridique, reste tributaire de la personnalité même de celui qui occupe la fonction.

In fine, le décret du 12 septembre 2013 ne constitue qu'un épiphénomène par rapport au véritable problème que constitue la réduction drastique du budget de la défense nationale dont l'un des rares mérites – outre de contribuer à la réduction du déficit budgétaire – pourrait bien être, précisément, de rendre superflue la question de savoir qui – du ministre ou du chef d'état-major – doit décider de la conduite des opérations, dès lors qu'il n'y aura plus moyen de financer ces opérations. Les contestations des chefs militaires en matière de réduction budgétaire sont donc non seulement fondées, plus encore elles sont frappées au coin du plus élémentaire bon sens. Là encore, l'on pourrait être tenté de resituer les armées dans le cadre plus général de l'administration publique française et rappeler que l'ensemble des ministères sont soumis à de sévères restrictions budgétaires. Mais ce serait oublier que l'importance des efforts exigés n'est pas la même dans les différents secteurs d'intervention de l'État. S'il appartient bel et bien au pouvoir politique de déterminer l'importance des efforts demandés à chaque département ministériel, il lui appartient aussi d'assumer clairement ses choix et d'en tirer toutes les conséquences. Que l'on considère que le secteur militaire n'a pas vocation à être prioritaire par rapport à des domaines comme l'éducation ou la santé, qui sont au cœur des préoccupations quotidiennes des citoyens⁷⁰ – qui, ne l'oublions pas, sont aussi des électeurs – peut tout à fait se concevoir, dès lors que l'on renonce à multiplier les interventions militaires à l'étranger. Or, tel n'est manifestement pas le cas. Dès lors, peut-être n'est-il pas vain de rappeler que dans tout régime démocratique libéral, la nécessaire contrepartie de la liberté – y compris la liberté de choix – est la responsabilité. Ceci vaut au premier chef pour les détenteurs du pouvoir, quels qu'ils soient...

⁶⁸ Ainsi peut-on raisonnablement hasarder que l'amointrissement des attributions du chef d'état-major des armées n'est pas vécu comme un drame insurmontable par le chef d'état-major particulier du Président de la République.

⁶⁹ Berger G., « Hommes politiques et Chefs militaires (Étude psycho-sociologique) » in *La Défense nationale*, Centre de Sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice, PUF, 1958, p. 15-29.

⁷⁰ Comme le souligne Jean Guisnel, « à défaut d'être aujourd'hui plus indispensables que d'autres acteurs de la société, paix oblige, les généraux voudraient que les citoyens n'oublient pas qu'ils pourraient, un jour, le devenir à nouveau », in *Les généraux. Enquête sur le pouvoir militaire en France*, La Découverte, Paris, 1990, p. 28.