

Action publique et hypothèse d'engagement majeur



Par **Erwan Pinilla**

Chef de cabinet, délégation à la transformation et à la performance ministérielles du ministère des Armées.
Centre d'Etudes Internationales et Européennes, Université de Strasbourg.

Face à l'hypothèse plausible d'un conflit majeur en Europe, l'État adapte ses politiques publiques. Nos obligations nationales, européennes et euro-atlantiques, cadre juridique et planification, structurent cette évolution, encore freinée par des inerties administratives, des contraintes budgétaires et la difficulté politique d'assumer l'hypothèse. Ces efforts procèdent pourtant d'un continuum historique, de Défense globale.

Cette décennie a vu la France affronter en saccade des crises d'intensité inédite. Elles appellent une réponse forte et soutenable dans la durée, mais aussi une préparation continue, face à leur retour probable. La résilience de l'Etat et de la population a été éprouvée par la crise sanitaire, l'est de façon plus diffuse par la menace du terrorisme, et par des agressions hybrides croissantes. Aujourd'hui, l'action publique se reconfigure progressivement, pour aussi préparer nos capacités et la Nation à l'hypothèse d'un retour de la guerre conventionnelle en Europe. Mais cette adaptation est marquée par des tensions entre conscience stratégique et tempo administratif, autant que par la question des moyens.

L'hypothèse d'un engagement majeur n'a rien de nouveau : au-delà de notre force de dissuasion, c'est le fondement même du concept de « défense globale » (réunissant les champs militaire, civile, diplomatique,

économique), introduit par l'ordonnance de 1959. Cette dernière a certes été abrogée en 2004 (son droit a été codifié), du fait de la multiplication de nouveaux paramètres ; mais cela, sans remettre en cause la nécessité d'une approche systémique, au contraire¹ : cette dernière s'inscrit sur fond de nouvelle donne nationale et européenne (financière, énergétique, technologique, industrielle, commerciale, démographique, sociologique et morale) et naturellement géopolitique, avec des interrogations perturbantes sur nos systèmes d'alliance.

De l'obligation (toujours) d'anticiper la guerre, pour l'éviter

Nos intérêts vitaux, nos engagements internationaux, qu'il s'agisse du traité de l'Union Européenne ou du traité de l'Atlantique nord, imposent une préparation française, à l'instar de et avec nos alliés européens, face à une possible agression en Europe. L'article 4 du traité atlantique prévoit la consultation

des Alliés dès lors que l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des Parties apparaît menacée ; il fait du dialogue politique un instrument d'alerte avancée et de planification. Son article 5 consacre la clause de défense collective : l'attaque d'un de ses membres étant réputée une attaque contre tous, chacun doit apporter l'aide qu'il juge nécessaire – y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir la sécurité dans la région. Si ces articles du traité sont les plus connus, ils ne sont pas les plus puissants pour notre schéma de préparation en amont : l'article 3 pose le principe fondamental de résilience, et la notion d'effort continu et effectif.

Mais l'Union européenne a aussi institué ses propres mécanismes, comme condition de sa souveraineté, et pour

réassurance en cas de défaut d'automaticité de l'article 5. En cas d'agression armée contre un État membre sur son territoire, l'article 42§7 du Traité sur l'Union européenne institue une clause d'« aide et assistance» mutuelle – diplomatique, technique, médicale, civile ou militaire, compatible avec leurs engagements OTAN (car l'Alliance reste le socle de la défense collective de ses membres). Ce double ancrage éclaire un horizon d'« engagement majeur » : un conflit de haute intensité n'est plus une hypothèse théorique lointaine, mais une obligation de préparation pour tous².

Ainsi, en juillet 2025, a été présentée une proposition de règlement européen actualisant les mécanismes de protection civile de l'Union et soutien en matière de préparation et de

réaction aux situations d'urgence sanitaire (ce règlement devant abroger la décision de 2013).

Cadre juridique interne et notion d'« engagement majeur »

En France, nos obligations internationales s'articulent avec un cadre interne dense, décliné de la Constitution au code de la défense et aux lois de programmation militaire. Chacun sait que la Constitution confie au président de la République le rôle de chef des armées, et au gouvernement la responsabilité de la défense nationale ; que l'article 35 encadre la déclaration de guerre et le contrôle parlementaire sur l'engagement des forces armées. Il est moins connu que le code de la défense – en particulier sa partie législative – organise la préparation et la mobilisation de la Nation,



© Ministère des Armées / EMA

la protection des populations, la continuité des services essentiels et la réquisition de moyens civils³.

Or, la loi de programmation militaire 2024-2030 renforce cette montée en puissance capacitaire⁴, la résilience des forces et la sécurisation de nos infrastructures critiques, tout en simplifiant les circuits décisionnels pour accélérer les soutiens. Dans ce cadre, la notion d'« engagement majeur » est désormais explicitement travaillée par les autorités politiques, civiles et militaires, pour désigner un scénario de conflit de haute intensité sur le flanc est de l'Europe, qui implique des pertes massives, des flux logistiques importants et une mobilisation durable de la société⁵. L'esprit de l'ordonnance de 1959 et son approche systémique pour protéger en premier lieu nos intérêts vitaux perdure, et guide la préparation du pays dans un contexte de confrontation profondément renouvelé.

Notre droit national a vécu une première salve de transformations, notamment par la refonte du régime de réquisitions pour les besoins de la défense. Un dispositif juridique nouveau, avec des « états intermédiaires », pour répondre à des exigences de résilience et de préparation capacitives, pourrait s'avérer

nécessaire. Notre organisation doit nous permettre de ne pas être surpris par des hypothèses nouvelles ; aux stades de défense dont dispose le chef d'Etat-Major des Armées, doivent correspondre ces états intermédiaires, ou de mise en garde : ils sont les compléments de l'état d'urgence, de l'état de guerre ou de l'état de siège. Ce séquençage désigne une échelle de criticité, pour une mobilisation progressive, compréhensible et acceptable de la Nation.

Cas de la santé et préparation des hôpitaux

Les directives diffusées en 2025 aux agences régionales de santé et aux hôpitaux marquent un tournant, en intégrant explicitement l'hypothèse d'un conflit conventionnel majeur dans la planification sanitaire. Une lettre du ministère de la Santé du 18 juillet 2025 demande aux établissements de se préparer à la prise en charge de milliers de soldats blessés, français et étrangers, à l'horizon de 2026, dans le cadre d'un « engagement majeur » en Europe⁶.

A l'instar de nos partenaires européens, il s'agit de créer des centres médicaux à proximité des gares, ports et aéroports, capables d'accueillir jusqu'à 100 soldats étrangers blessés par jour, extensibles à 250 lors de pics d'affluence, afin de

permettre leur stabilisation et leur réacheminement vers leur pays d'origine. Cela complète l'actualisation, proposée en juillet 2025, du mécanisme de protection civile de l'Union, ainsi que le mécanisme HERA, de préparation et d'intervention en cas d'urgence sanitaire.

Ces orientations traduisent un changement d'échelle pour la politique de santé, qui intègre dans la logique de crise sanitaire (épidémie, attentat, catastrophe), une capacité de soutien en hypothèse de guerre conventionnelle. Elles supposent l'adaptation des plans blancs hospitaliers, la formation de personnels à la traumatologie de guerre, le renforcement des stocks stratégiques⁷ (médicaments, sang, dispositifs médicaux) et la reconfiguration des urgences pour absorber un afflux massif de blessés tout en maintenant la prise en charge des civils : cela conduit à explorer de nouvelles complémentarités capacitives.

Pour autant, ces capacités restent contraintes par notre démographie médicale, la saturation chronique des services d'urgences et des lits de soins critiques, ainsi que par la fragilité des chaînes logistiques. La réussite de ces plans dépendra donc de la qualité de la coordination entre ministère des Armées, ministère de la Santé, collectivités territoriales

et opérateurs privés, dans une logique de défense intégrée ; celle-ci dépasse la seule sphère militaire et requiert des exercices réguliers, une culture de crise partagée, et un effort constant de pédagogie à destination d'une population en proie à une anxiété compréhensible.

Une action publique en transition ?

Eclairée avec ses alliés par l'expérience ukrainienne, ainsi que par les préparations balte, nordique et polonaise notamment, l'action publique française entre dans une phase de transition, vers un modèle de résilience intégrée. Les circonstances nous obligent à concevoir la « préparation à la guerre », qui vise toujours à l'éviter, non plus comme une affaire réservée aux armées, mais comme une politique transversale qui mobilise l'ensemble des administrations et des secteurs critiques, et motive l'implication de tous : la survie de notre ambition démocratique en dépend.

Cette mutation amorcée, demeure incomplète : elle bute sur des contraintes budgétaires, des rigidités organisationnelles, et sur la difficulté, pour une opinion fracturée, d'accepter la simple hypothèse d'un conflit majeur, laquelle, par nature, implique des sacrifices redoutés. C'est précisément dans cet écart entre

les obligations internationales, le cadre normatif national, l'état de conscience et la réalité des capacités opérationnelles, que se joue aujourd'hui la crédibilité de la France à protéger sa population, et à honorer ses engagements à l'égard de ses alliés, car nos intérêts vitaux sont consubstantiels.

Quelle que soit la fonction publique concernée (d'Etat, hospitalière, territoriale), nous avons besoin de lignes claires. L'approche de l'ordonnance de 1959 avait déjà invité à aligner et à potentialiser toutes les capacités, pour protéger en premier lieu nos intérêts vitaux. C'est notamment la mission continue des Hauts Fonctionnaires de Défense et de Sécurité (HFDS). Leur rôle n'a peut-être jamais été aussi déterminant qu'en cette année 2025, pour préparer, dès le temps de paix, les mesures propres à assurer la continuité de l'Administration. L'année écoulée les confronte à des menaces hybrides à une échelle croissante et inégalée, d'impact systémique (désinformation, sabotage, ingérences économiques et cyber etc. en tous domaines). Elle invite à une planification et une sensibilisation nouvelles.

Dans l'eau de la dette, face à une instabilité politique paralysante, la conscience, motivante, du péril est en question. La capacité à construire, même de façon

imparfaite, les mécanismes de réponse et de défense collective, se trouve bien malmenée par le retour, par défaut, aux services votés ; la loi spéciale est loin de permettre la seule protection de notre intégrité territoriale et le respect de nos engagements. Cette conjonction est certes redoutable. Elle impose à la Nation une résilience morale accrue sur fond de défis multiples. Notre transformation, interministérielle, ne fait que commencer. Mais l'alignement des contraintes, une conscience collective refondée, et le rappel pressant aux fondamentaux de l'action publique, peuvent aussi être une source inattendue de progrès en ce sens.

¹ Revue Nationale Stratégique 2025 ; « OTAN, "Résilience, préparation du secteur civil et article 3", dossier thématique ; OTAN, "Dissuasion et défense", 18 septembre 2025.

² Assemblée nationale, Rapport d'information n° 5054 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la préparation à la haute intensité (Mme Patricia Mirallès et M. Jean-Louis Thiériot) sur la résilience et la protection des infrastructures, 16 février 2022.

³ Code de la défense, partie législative, notamment livres I et II (préparation, mobilisation et protection de la Nation).

⁴ Loi n° 2023703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 20242030.

⁵ Auditions relatives à la préparation à un engagement majeur, cités dans le rapport d'information n° 5054 de l'Assemblée nationale.

⁶ Le ministère de la Santé demande-t-il vraiment aux hôpitaux de se préparer à la guerre ? Le Figaro, 17 novembre 2025.

⁷ Orientations de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) sur l'adaptation des plans blancs et la constitution de stocks stratégiques, ainsi que les analyses relatives à la préparation sanitaire.