



PROMOTION P32

2024-2025

L'organisation de la gouvernance pour un soutien nation-hôte à la hauteur de l'hypothèse d'engagement majeur.



CRC2 Anne-Laure ALBESSARD

Sous la direction du

Colonel Marc DELAVERNHE
Adjoint soutien (ACOS) de l'EMIA-TN

Déclaration de responsabilité

Le contenu et les conclusions de ce mémoire reflètent la pensée personnelle de son auteur. Il n'engage donc ni la responsabilité de l'Ecole de Guerre, ni celle de l'institution militaire ou du ministère des Armées.

Résumé

Dans un contexte marqué par des crises internationales complexes et le retour de la conflictualité en Europe, la capacité d'un pays à soutenir ses alliés sur son territoire, dans le cadre du soutien nation-hôte (SNH), devient un enjeu stratégique majeur. Ce mémoire a vocation à analyser les limites actuelles du dispositif français et à proposer des solutions pour garantir un SNH efficace et résilient face à un engagement militaire de grande ampleur. Le SNH revêt un caractère stratégique pour la crédibilité et la souveraineté de la France, qui plus est dans un contexte d'engagement majeur.

Plus qu'une simple fonction logistique militaire, le SNH implique l'ensemble de la Nation et mobilise aussi bien les infrastructures civiles que les capacités industrielles et énergétiques. Il est confronté à des défis juridiques et organisationnels, notamment en raison de la complexité du cadre normatif national et international, rendant sa mise en œuvre parfois lourde et rigide.

Le dialogue civilo-militaire apparaît également comme un levier essentiel, mais encore perfectible, tout comme l'articulation entre les différents acteurs publics et privés mobilisés. Un besoin de structures décisionnelles encore plus réactives se fait sentir.

Pour autant, il existe des perspectives d'amélioration de la gouvernance du SNH, en insistant sur le renforcement de la résilience nationale. L'intégration du SNH dans une politique publique cohérente, la formation des acteurs impliqués et le développement de partenariats stratégiques sont des axes clés pour accroître l'efficacité du dispositif. Cela passe aussi par une rénovation des infrastructures et l'investissement dans une mobilité militaire renouvelée.

Abstract

In a context marked by complex international crises and the return of conflict in Europe, a country's ability to support its allies on its territory, within the framework of Host Nation Support (HNS), becomes a major strategic issue. This paper aims to analyze the current limitations of the French system and propose solutions to ensure an effective and resilient HNS in the face of large-scale military engagement. HNS is strategically significant for France's credibility and sovereignty, especially in the context of major commitments.

More than just a military logistical function, HNS involves the entire nation and mobilizes both civilian infrastructure and industrial and energy capacities. It faces legal and organizational challenges, particularly due to the complexity of the national and international regulatory framework, making its implementation sometimes cumbersome and rigid.

Civil-military dialogue also appears to be an essential but still improvable lever, as well as the coordination between the various public and private actors involved. There is a growing need for even more reactive decision-making structures.

However, there are prospects for improving HNS governance, with an emphasis on strengthening national resilience. Integrating HNS into a coherent public policy, training the involved stakeholders, and developing strategic partnerships are key areas for enhancing the system's effectiveness. This also involves renovating infrastructures and investing in renewed military mobility.

Introduction

Dans une actualité marquée par des crises internationales complexes et des menaces de plus en plus prégnantes voire réalistes sur le territoire européen, le concept de soutien nation-hôte est devenu un pilier essentiel de la coopération stratégique entre États.

Pouvant répondre aussi bien à des enjeux humanitaires (accueil de réfugiés) que militaires, le soutien nation-hôte dans le cadre de ce mémoire est entendu comme la capacité d'un pays, en l'occurrence la France, d'apporter son appui à l'accueil plus ou moins temporaire sur son sol et au transit de forces alliées. Si cette aide peut s'effectuer dans le cadre d'exercices, il est indéniable que le retour de la conflictualité auquel on assiste conduit à s'interroger sur notre capacité à fournir un tel soutien dans un écosystème dégradé dû principalement à un conflit majeur dans lequel la France serait impliquée. Cela conduit dès lors à s'interroger sur les limites et contraintes qu'un tel contexte peuvent faire peser sur les capacités de soutien du pays. Il apparaît dès lors que la gouvernance de ce soutien nation-hôte est un enjeu majeur pour sa mise en œuvre. Pour autant, cette gouvernance s'avère complexe dans la mesure où elle se doit à la fois de répondre aux attentes multinationales et aux impératifs démocratiques tout en étant mise en œuvre aux côtés d'acteurs privés et dans un environnement dégradé ou de multiples crises devront être gérées concomitamment.

Preuve en est qu'il s'agit d'un sujet d'actualité, le ministère des Armées a d'ores et déjà initié des travaux de refonte des concepts stratégiques sur le sujet, tout particulièrement au regard du changement d'échelle qu'implique en termes de soutien l'hypothèse d'engagement majeur (volume des capacités à détenir, durée de l'engagement) notamment car cela impliquerait un cumul des couches des contrats opérationnels, en haut desquels se trouve celui du soutien nation-hôte. Le constat est alors simple, dans la mesure où tous les acteurs auront les mêmes besoins au même moment, de quelle manière est-il possible d'effectuer des arbitrages et des priorisations. C'est d'ailleurs ce qui a conduit aussi bien le SGDSN que l'EMA a mené des travaux qui s'inscrivent dans la question plus globale de la réponse que la Nation est en mesure, au regard de sa volonté et de ses capacités, d'apporter à ses alliés auprès desquels un enjeu de crédibilité demeure puisque la France se doit d'honorer sa responsabilité nationale.

A travers ce mémoire, il s'agit de nourrir une réflexion en cours mais au travers d'une approche globale et systémique et qui s'éloigne du prisme purement militaire. Bien qu'initialement l'objectif poursuivi était une analyse technique sur la mise en œuvre de ce soutien nation-hôte dans un contexte d'hypothèse d'engagement majeur. Les recherches effectuées mais avant tout les rencontres auprès des autorités civiles et militaires qui ont été possibles, soit dans le cadre de la semaine « Action territoriale de l'Etat » soit dans le cadre du comité « Territoire national et continuum de sécurité », ont conduit à replacer le sujet de la gouvernance du soutien nation-hôte dans une approche plus macroscopique et transverse. Un tel axe d'étude a permis non seulement de faciliter le travail de recherches, les données sur le sujet étant laconiques en source ouverte ou diffusion restreinte, mais aussi d'aborder des notions essentielles telles que l'interopérabilité, la gestion de la communication ou l'esprit de défense. Si ces thématiques peuvent sembler éloignées du sujet, il s'avère pour autant que l'hypothèse d'engagement implique qu'elles sont essentielles et participent au contexte dans lequel le soutien nation-hôte sera amené à être mis en œuvre. C'est d'ailleurs ce choix d'orientation du sujet qui implique, qui plus est au regard des délais contraints, de renoncer à mener des entretiens auprès des acteurs militaires naturels du sujet du soutien nation-hôte (EMA, DAJ, CPCO, ...).

A l'aune de ces éléments, il semble ainsi pertinent de s'interroger sur la gouvernance de ce soutien nation-hôte. Dans un contexte incertain et déstabilisé que suppose une hypothèse d'engagement majeure, dans quelle mesure la Nation est-elle en mesure d'apporter une réponse à la hauteur de ses engagements en matière de soutien nation-hôte ? La gouvernance actuelle permet-elle à la France d'apporter une réponse pertinente à un soutien nation-hôte efficace et efficient ?

Pour appréhender cette question fondamentale de la gouvernance il convient donc dans un premier temps d'envisager le cadre dans lequel le soutien nation-hôte s'inscrit, qui plus est en cas d'une hypothèse d'engagement majeur (chapitre 1). Le constaté étant établi, cela permettra par la suite d'envisager la gouvernance, dans ses multiples contours, qui est requise pour un tel soutien (chapitre 2) avant d'envisager dans un troisième temps les défis et perspectives pour en accroître l'efficacité (chapitre 3).

Chapitre I. L'indispensable cadre à poser du soutien nation-hôte à l'épreuve d'une hypothèse d'engagement majeur

Au regard de sa complexité et de ses spécificités, il est essentiel de poser les fondations à la compréhension du soutien nation-hôte (SNH), tout particulièrement dans le contexte d'une hypothèse d'engagement majeur (HEM). Le SNH, bien plus qu'une simple composante logistique militaire, englobe l'ensemble des ressources et des acteurs de la Nation. Le retour de la conflictualité en Europe, et plus encore le contexte d'incertitudes engendré par la récente actualité, souligne l'urgence de renforcer les capacités de la France en matière de SNH.

Par nature dual, ce soutien, qui s'ajoute aux autres formes de soutien que la Nation peut apporter au quotidien à ses forces mais plus largement à ses concitoyens, doit impacter le moins possible la population. L'HEM représente une contrainte supplémentaire qui complexifie d'autant plus la mise en œuvre du SNH et nécessite une évaluation précise et encadrée des besoins de la Nation mais avant tout de ses alliés qui ont vocation à être accueillis sur le territoire national.

C'est pourquoi il convient d'étudier le contexte particulier dans lequel ce SNH a vocation à s'inscrire et de le confronter au cadre juridique complexe qui existe aujourd'hui et qui serait à même d'entraver ou a minima de ralentir sa mise en œuvre. Pour autant, et parce que le SNH reste un sujet particulièrement militaire (mais pas seulement), il doit faire l'objet d'une anticipation et d'une planification particulièrement travaillées.

A. Le contexte particulier du soutien nation-hôte

Disposant d'une doctrine dédiée, le SNH est véritablement un pan spécifique du soutien. S'il englobe les différentes fonctions traditionnelles du soutien telles qu'appréhendées dans les armées, les enjeux portés impliquent que ce soutien va bien au-delà et concerne l'ensemble de la Nation, tant dans son organisation, que dans ce qui la compose (acteurs publics et privés, citoyens). Par ailleurs, l'actualité ne fait que conforter dans le fait que la mise en œuvre de ce soutien interviendrait dans un contexte dégradé et déstabilisé tel qu'envisagé par une HEM.

1. Le soutien nation-hôte : une forme particulière de soutien

Le soutien que la France peut apporter en sa qualité de nation-hôte est redevenu un sujet de préoccupation majeure avec le retour de la conflictualité sur le sol européen depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022. Défini par la publication interarmées 4-5, ce soutien fourni par la France « *recouvre l'aide civile ou militaire fournie, en temps de paix, en période de crise ou en opérations, par un pays hôte à des forces de l'OTAN ou autres et à des organismes alliés implantés, opérant ou en transit sur son territoire* »¹. Cette définition reprend ainsi les préceptes édictés par l'OTAN et s'avère même plus précise que ce qui est envisagé par l'Union Européenne. En effet cette dernière limite, au travers de sa directive sur le sujet, le SNH au soutien apporté en cas de crise majeure et urgente afin de protéger la population civile de catastrophes naturelles ou d'origine humaine².

¹ PIA 4-5 Soutien fourni par la France en tant que nation-hôte, n°D-14-008271/DEF/EMA/BPSO/NP du 09 septembre 2014.

² Recommandation de la Commission européenne du 29 novembre 2024 sur les lignes directrices de l'UE relatives au soutien de la nation hôte.

Cette question du soutien que la France est en mesure d'apporter à ses alliés, notamment au sein de l'OTAN, est à nouveau essentielle dans la mesure où de par sa géographie, ses nombreuses façades maritimes et ses infrastructures logistiques (aéroports, ports, gares ferroviaires), elle offre des opportunités et une profondeur de terrain intéressantes pour permettre le transit et l'accueil de forces armées alliées, tant européennes que provenant d'outre-Atlantique.

Pour autant, ce qui importe dans cette définition initiale du SNH telle que conçue par la France, c'est bien l'aspect dual qu'elle recouvre : il s'agit aussi bien d'un soutien militaire que civil, mettant ainsi en évidence le caractère interministériel que le sujet doit recouvrir, dans le respect des accords bilatéraux ou multinationaux que le pays a conclus. Ainsi, le SNH ne saurait être appréhendé que par le ministère des Armées et même plus spécifiquement les Armées elles-mêmes. C'est bien l'ensemble des pouvoirs publics qui sont concernés puisque c'est l'ensemble de la Nation et de ses citoyens qui se retrouvent impactés par la mise en œuvre de ce soutien spécifique au regard de l'ensemble des secteurs qu'il recouvre (Figure 1 Illustration des différents secteurs du SNH ©Norwegian defence university college).

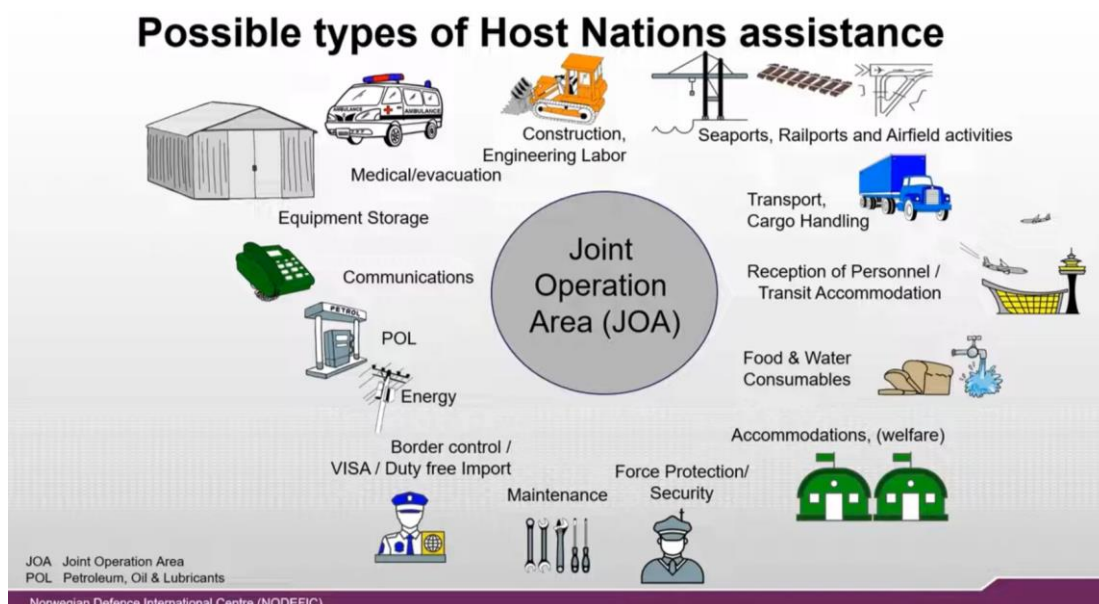


Figure 1 Illustration des différents secteurs du SNH ©Norwegian defence university college

Toutefois, il ne faut pas omettre que le SNH ne se substitue pas au mode de fonctionnement normal de la Nation. Le SNH s'ajoute aux autres soutiens déjà assurés, qu'il s'agisse du soutien aux forces armées nationales que du soutien aux citoyens. Contrairement à l'économie de guerre qui est une mutation de l'économie nationale à des fins de résilience, le SNH est une strate supplémentaire de fonctions que la Nation doit assumer et qui ne remet nullement en cause les dispositifs existants. Les conséquences du SNH sur les citoyens et la vie économique du pays doivent être les plus minimales possibles.

Pour autant, il ne faut pas oublier le fait que si la France se retrouve à devoir assumer la mission de SNH, c'est que le contexte global sera sans aucun doute, hors contexte d'exercice, et se situera aux portes de ce qu'on qualifie d'HEM, ce qui contraindra d'autant la mise en œuvre du SNH et le complexifiera.

2. *L'hypothèse d'engagement majeur : une contrainte supplémentaire pour le soutien nation-hôte*

Comme cela a été précédemment évoqué, si le SNH est de nouveau un sujet de réflexion, c'est en raison du retour de la conflictualité sur le sol européen depuis février 2022. Cependant, dès 2013 l'hypothèse d'un engagement majeur était évoquée dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale³. Au-delà de la haute intensité que suppose l'HEM, cette dernière est avant tout un contrat opérationnel qui vise à définir les capacités et volumes maximaux que les armées doivent être en mesure de projeter en cas de conflit majeur.

Il faut toutefois constater que les différents textes (lois, rapports parlementaires, ...) qui mentionnent l'HEM n'évoquent pas pour autant le SNH qui y est associé, alors même qu'à l'heure actuelle un engagement majeur ne s'effectuerait que dans un contexte de coalition. Dès lors il est indispensable que le lien soit établi entre SNH et HEM, les contraintes que cette hypothèse fait peser sur nos armées pesant également sur nos alliés et sur nos capacités à fournir un soutien crédible et cohérent. Or comme cela a été rappelé par le colonel Michel Pesqueur, « *notre système actuel de soutien est fondé par construction sur l'efficience et ne paraît pas adapté à un [engagement majeur] surtout s'il dure* »⁴.

Dès lors qu'à l'HEM est associé un contrat opérationnel, il est indispensable de définir celui-ci, tant dans son volume, que sa nature et sa temporalité, afin de pouvoir y associer le soutien approprié. Cela suppose donc d'être en capacité de déterminer notre propre contrat opérationnel en HEM mais aussi celui de nos partenaires. Ce n'est qu'ainsi qu'il peut être possible de calibrer le meilleur de niveau de soutien attendu par tous. C'est à ce titre que des travaux sur le SNH sont actuellement menés au niveau du ministère des Armées. Ainsi, il est estimé que dans le cadre de l'Alliance, ce sont 80 000 soldats qui pourraient être amenés à transiter sur le territoire français durant une période de six mois, avec le niveau de soutien à fournir équivalent.

Se posent dès à présent, et à la lecture de ces premiers constats, les questions de savoir quels sont les nature et niveaux de soutien attendus par nos alliés, pour combien de temps et avec quelles conséquences voire quels renoncements pour les citoyens français et plus largement la vie économique nationale.

3. *Le soutien nation-hôte : un enjeu national et pas seulement militaire*

La difficulté majeure pour la Nation, si elle doit assurer le soutien d'une coalition en sa qualité de nation-hôte, va résider dans le délicat équilibre à trouver entre la nécessité d'accueillir et de soutenir des forces alliées et le maintien de la souveraineté nationale. Cela requiert une coopération étroite et un dialogue constant entre l'État et les forces étrangères pour garantir le respect mutuel et l'efficacité opérationnelle. A ce titre, l'intervention au conseil de sécurité de l'ONU le 18 juin 2019 de Anne Gueguen⁵, représentante permanente adjointe de la France auprès des Nations unies, édicte une certains nombres de fondements dans la relation qui doit exister entre la nation-hôte et les autres États soutenus. Ainsi, elle a rappelé qu'il devait exister une indispensable coordination opérationnelle, que les engagements et accords (de type SOFA) devaient être respectés, et que la protection de la population demeure une priorité nationale. Bien que le contexte de cette intervention

³ Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. 2013. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

⁴ Colonel Michel Pesqueur pour l'association Minerve. 2023. Pourquoi un engagement majeur n'est pas à exclure ?

⁵ In <https://onu.delegfrance.org/La-cooperation-avec-l-Etat-hote-n-est-pas-une-option-c-est-une-necessite>

diffère de l'objet de l'étude, les principes posés n'en demeurent pas moins valables dans le cadre d'un soutien apporté par la nation-hôte dans une HEM.

La France doit donc être un partenaire fiable et à la hauteur de ses engagements tout en préservant sa souveraineté. Cela implique que derrière le SNH il y a certes des questions d'ordre militaire mais également des questions sociétales, politiques et économiques. Cet aspect multidimensionnel du SNH justifierait qu'il soit érigé en politique publique à part entière. Au même titre que l'économie de guerre a fait depuis quelques années l'objet de toutes les attentions et est un enjeu fort, pour le ministère des armées mais pas seulement, le SNH se doit d'être appréhendé avec le même intérêt par les différents ministères régaliens et pas seulement le ministère des Armées.

Il est d'autant plus impératif que l'ensemble des pouvoirs publics soit mobilisés autour de la question du SNH que le soutien fourni peut-être opéré en régie, donc sur moyens propres du ministère des Armées, que via la solidarité interministérielle voire au travers de contrats d'externalisation. Dès lors, l'État doit pouvoir apporter les mêmes garanties de qualité de soutien quelles que soient les modalités retenues. Il en va, là encore, de la crédibilité du pays envers ses alliés. Pour autant, cet arbitrage sur le mode de soutien retenu doit bien demeurer une prérogative nationale, en fonction de ses possibilités et des renoncements qui sont ou non consentis notamment vis-à-vis de la population civile.

Au travers de ces questionnements se pose la question de la résilience de la Nation qui, elle, est appréhendée au niveau interministériel. Cet impératif interministériel du SNH a d'ailleurs été rappelé dans le retour d'expérience effectué après l'exercice ORION (cf. infra). Le rapport d'information sur le sujet parle même d'un « *déclat interministériel* »⁶ qui est une première étape essentielle avant de sensibiliser et mobiliser l'ensemble de la Nation pour ainsi préserver sa souveraineté.

Au-delà des considérations doctrinales et sociétales que peuvent inspirer le SNH, ce dernier ne saurait souffrir de ne pas disposer d'un cadre juridique ad hoc. Tel est bien évidemment le cas en France mais, à l'instar de nombreux domaines, le SNH se retrouve à la croisée de différents mécanismes juridiques qui peuvent en rendre complexes la compréhension et la mise en œuvre. Une simplification juridique serait dès lors bienvenue mais elle n'en semble toutefois qu'à ses balbutiements.

B. Le cadre juridique du soutien nation-hôte : un nœud gordien ?

Le fait même d'être dans un État de droit implique qu'un cadre juridique, approuvé et répondant au contrat social établi, doit être établi. Dès lors, le SNH, quand bien même il s'inscrirait dans un contexte de haute intensité dû à une HEM, ne peut intervenir et être mis en œuvre que par l'intermédiaire de normes nationales et internationales. Pour autant, le droit est une matière vivante et il est sans aucune difficulté concevable que des circonstances exceptionnelles, telles qu'un engagement majeur et l'imminence de menaces, justifient des règles de droit particulières voire extraordinaires.

⁶ Bordat, B., & Taverne, M. 2024. Rapport d'information sur l'après Orion : faire face aux crises de demain (N° 2727). Assemblée Nationale.

1. Vers une adaptation du droit commun bénéfique au soutien nation-hôte

Le triptyque « compétition-contestation-affrontement » qui a remplacé la traditionnelle dichotomie « temps de paix / temps de guerre » implique que le cadre juridique se doit d'évoluer afin de répondre aux nouvelles formes de conflictualité. C'est d'ailleurs en ce sens que dès 2022 des propositions ont été faites dans le rapport dit STENTOR⁷. Ainsi, il a été proposé, afin de disposer d'un « C2 (*command and control*) réactif, fluide et éprouvé et [permettant] de manœuvrer vers l'HEM » de mettre à jour les dispositions juridiques relatives au mécanisme de la réquisition ainsi que de créer des STADEF (stades de défense) décorrélés des stades juridiques classiques (état de siège, etc...). Si l'enjeu de ces STADEF dépasse le simple cadre juridique, la montée en puissance dans la préparation des forces et plus largement de la Nation qui en découle implique que le droit applicable évolue en parallèle.

Ces réflexions se sont traduites en 2024 par l'élaboration de STADEF dont les conséquences, pour l'aspect normatif est une adaptation des cadres juridiques, administratifs et financiers. Ces adaptations doivent permettre (Figure 2 Adaptation du cadre juridique en fonction des STADEF) de faciliter le recours au secteur civil ainsi que le soutien de nos forces et de nos alliés. Elles doivent également permettre des mobilisations et des mouvements aisés sur le territoire ainsi que des règles d'engagement adaptées. Au travers de ces STADEF c'est donc bien l'ensemble du corpus du droit courant qui est amené à évoluer. Cela participe de la résilience du pays et de fait cela est également indispensable quant aux règles de droit nécessaires en cas de soutien à apporter à nos alliés.

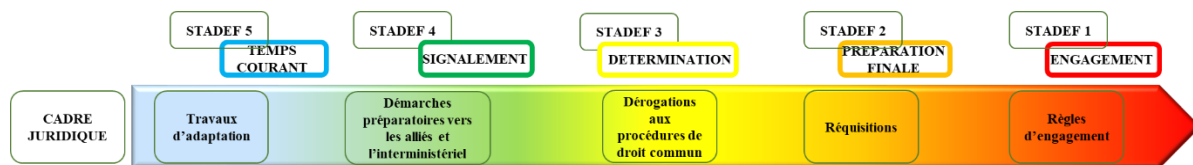


Figure 2 Adaptation du cadre juridique en fonction des STADEF

C'est d'ailleurs dans cette perspective d'HEM et de nécessité de règles de droit adaptées en fonction des besoins, tout en demeurant dans un État de droit, que des évolutions sont envisagées au travers de la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 pour les régimes de « mise en garde » et de « mobilisation générale ». De même, le régime juridique de la réquisition a été rénové en 2024⁸ conformément à ce qui était prévu en LPM. Désormais, le recours à la réquisition n'est plus limité au temps de guerre, ce qui est cohérent avec les nouvelles conflictualités. Par ailleurs, le dispositif rénové a abandonné la distinction entre les réquisitions civiles et militaires au profit d'une distinction fondée sur la nature et l'intensité de la menace et des besoins à couvrir. Ce dispositif rénové permet donc un recours facilité, mais encadré, à la réquisition, ce qui serait une véritable opportunité en cas de soutien à apporter en tant que nation-hôte et alors même que cela s'effectuerait dans un contexte de concurrence forte entre les acteurs publics/privés et civils/militaires sur certaines capacités de soutien.

⁷ Nicol, F. 2022. Rapport STENTOR. Ministère des Armées.

⁸ Décret n° 2024-895 du 1er octobre 2024 relatif aux réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale et à leur articulation avec les différents régimes juridiques portant sur la préparation et la gestion des crises.

2. La multiplicité des dispositions juridiques internationales

Si le droit national est fondamental pour la mise en œuvre du SNH car il constitue le cadre dans lequel celui-ci va s'effectuer, les accords conclus entre la France et ses alliés sont tout aussi importants. En effet, ces accords sont le fondement contractuel qui va régir la relation entre les États tout au long de l'engagement. D'ailleurs, le manuel de l'OTAN datant de 1998⁹ dispose bien, en son chapitre 8 relatif aux programmes et activités, que « *les arrangements conclus entre les autorités compétentes des pays hôtes et les « pays d'origine » et/ou l'OTAN forment la base de [ce soutien]* ». Pour autant ces dispositions demeurent très laconiques et la dimension du SNH n'est pas développé au sein de ce manuel.

Ces dispositions sont complétées par le STANAG 2034¹⁰. Ce STANAG est fondamental pour le SNH car il évoque plusieurs principes majeurs et dimensionnant pour le soutien apporté par le pays hôte. Ainsi, est notamment rappelé le fait qu'une nation accueillie ne peut exiger de la nation-hôte la délivrance d'un service ou de fournitures. Cette dernière est libre de fixer le niveau et la qualité de son soutien. Toutefois, ces dispositions ne valent que dans le cadre de l'OTAN sans se substituer aux autres accords bilatéraux. A ce titre, la France est liée avec les États-Unis par un accord spécifique¹¹, ACSA. A l'instar du STANAG, l'ACSA n'est pas un catalogue de prestations de soutien que les parties se doivent de respecter mais bien un formulaire, uniformisant les procédures d'appel au soutien, de restitution et de facturation.

A ces principaux dispositifs de standardisation, primordiaux puisque cohérents avec le cadre dans lequel une coalition pourrait se constituer en cas d'engagement majeur sur le territoire européen et nécessitant un soutien de la part de la France en tant que nation-hôte, il faut ajouter le cadre communautaire. En effet, l'Union Européenne (UE) au travers de sa Commission a édicté un ensemble de directives relatives au SNH¹² visant à orienter les États-membres dans le domaine. Si ces directives prévoient l'intégration de formulaires et modèles là encore standardisés dans un Système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS), cela reste malgré tout bien loin de la standardisation offerte par le STANAG 2034. De plus, ces directives s'inscrivent non pas dans le cadre d'une opération militaire au titre de l'UE mais en cas d'assistance internationale en réponse à une catastrophe.

Si des dispositifs standardisés spécifiques existent, aux côtés des traditionnels accords juridiques que sont les SOFA et AT (cf. infra), se pose néanmoins la question de leur coordination et de leur mise en œuvre effective.

⁹ <https://www.nato.int/docu/manual/1998/index.htm>

¹⁰ STANAG 2034 CSS (édition 7) – Procédures standard OTAN relatives à l'aide logistique mutuelle du 31 mars 2011.

¹¹ Décret n°2014-225 du 25 février 2014 portant publication de l'accord relatif au soutien logistique mutuel (USA-FRA-02) entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique

¹² Commission européenne, op. cit.

3. Une articulation juridique perfectible

Le corpus juridique est, comme vu précédemment, pléthorique et peut ainsi rendre la mise en œuvre du SNH si ce n'est complexe, au moins compliqué. A l'heure où le sujet est une réflexion majeure dans les armées et doit le devenir au niveau interministériel, une certaine lisibilité du cadre juridique est requise. Si chacune de ces normes occupe une place très claire dans la hiérarchie des normes (Figure 3 Hiérarchie des normes), se pose néanmoins la question de leur articulation et de leur conciliation.

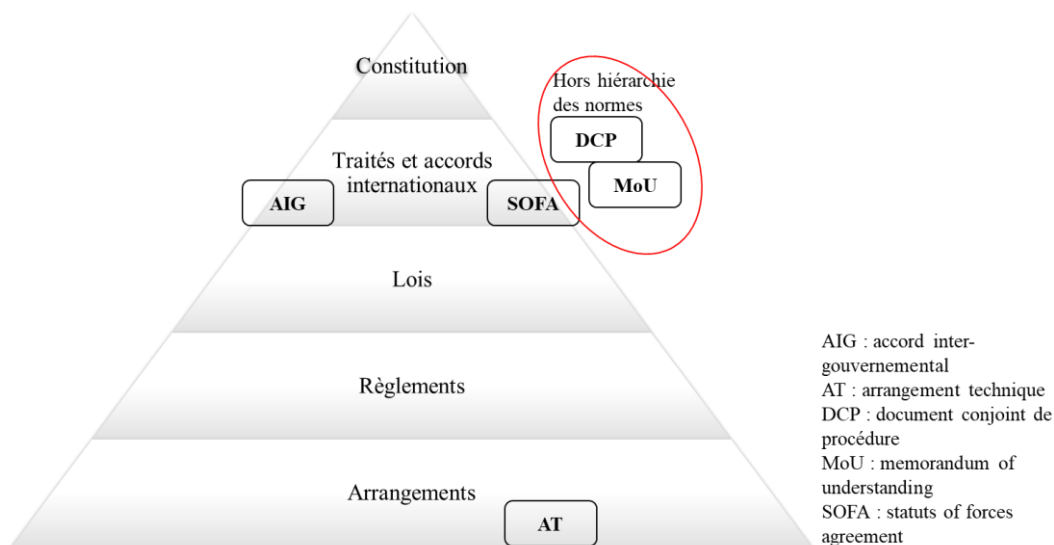


Figure 3 Hiérarchie des normes

Pour une mise en œuvre efficace du SNH par l'ensemble des acteurs concernés, il est indispensable que le cadre normatif applicable n'appelle pas de questions et que les éventuels conflits aient été résolus. Ceci est d'autant plus indispensable que le SNH nécessite de recourir à la fois aux normes civiles et à la fois aux normes spécifiques aux forces armées. À ce titre, le centre de normalisation de défense (CND) pourrait occuper un rôle prépondérant en voyant ses prérogatives élargies. Il s'agit d'un impératif dans la mesure où la maîtrise du référentiel normatif, comme l'a souligné le colonel Géraldine Borrel dans un article de 2022¹³, « répond à un véritable besoin de maîtriser les risques et le cadre juridique liés à un emploi opérationnel exigeant » dont le SNH ne saurait être exclu.

Cette clarification de l'articulation du droit national dans la mise en œuvre du SNH est par ailleurs essentielle puisque se posera également la question de la conciliation de nos normes juridiques avec celles de nos alliés. L'instauration en 2018 dans la LPM d'un SOFA OTAN¹⁴ applicable aux activités de coopération dans le domaine de la défense conduites sur le territoire français, y compris la circulation des forces armées et des personnels civils des ministères de la Défense des forces alliées, et même si ces activités ne sont pas conduites dans le cadre de l'OTAN, est un exemple de simplification vers laquelle il faut tendre pour faciliter la mise en œuvre du SNH dans toutes ses composantes.

¹³ Borrel, G. 2022. Les armées face aux normes : opportunités ou contraintes ? Les Cahiers de la Revue Défense Nationale, 2022/3 (N° 839).

¹⁴ Article 50 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Définir le SNH dans un cadre juridique clair et pertinent à tous les niveaux ne signifie pas pour autant que sa mise en œuvre sera efficace et efficiente. Le cadre juridique permet de limiter les incohérences et contradictions. Ce n'est qu'associé à une véritable planification que ce cadre juridique trouve sa pertinence car il est ainsi éprouvé dans sa mise en œuvre. Par ailleurs, au-delà de l'aspect juridique, ce sont bien les considérations matérielles et pratiques qui sont également interrogées au travers de ces travaux d'anticipation et qui sont passées au tamis d'exercices afin d'en tester la robustesse.

C. Pas de soutien nation-hôte sans planification et anticipation stratégiques

Le SNH est incontestablement une mission à part entière, largement portée par les armées. Dès lors, il convient que ce soutien soit envisagé comme tel avec ses spécificités, notamment au regard des interactions particulières que ce soutien suppose avec la défense du territoire national. Comme toute mission, elle doit également faire l'objet d'une planification, elle-même éprouvée au travers d'exercices

1. Une chaîne décisionnelle militaire établie

Le SNH est une opération à part entière avec la spécificité de se dérouler sur le territoire national. La PIA 4-5 précitée établit très clairement le rôle de chacun des acteurs dans la chaîne EMA ainsi que l'importance de la planification et des exercices dans le domaine (

Figure 4 Organisation de la planification du SNH selon la PIA 4-5). Le SNH suppose de disposer de plasticité dans l'organisation et à ce titre des structures ad hoc sont prévues avec des missions spécifiques et exclusivement tournées vers ce soutien.

Cependant, la PIA datant de 2014, elle ne prend pas en compte, dans l'organisation du SNH présentée, les évolutions que la chaîne EMA a pu connaître avec notamment la création en juillet 2023 de l'état-major interarmées du territoire national métropolitain (EMIA-TN). Cet état-major est chargé de planifier et conduire des opérations interarmées dans le milieu terrestre métropolitain, dans le cadre de la défense civile, de la défense militaire et du soutien apporté par la France en tant que nation hôte aux alliés transitant sur le sol national¹⁵.

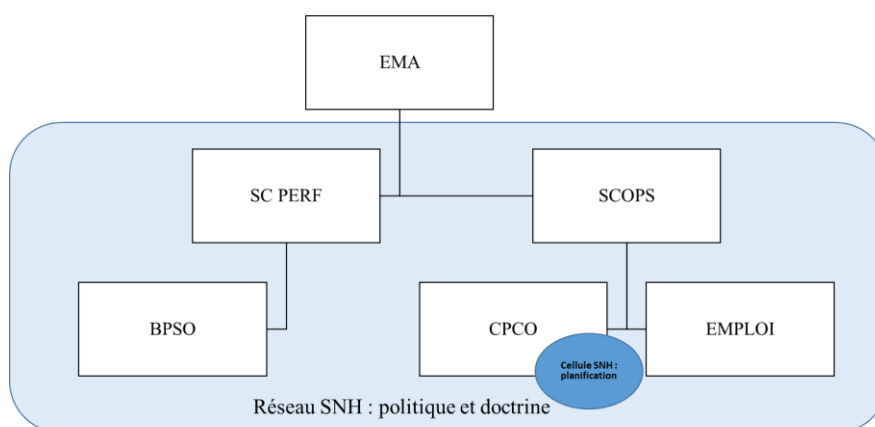


Figure 4 Organisation de la planification du SNH selon la PIA 4-5

¹⁵ Arrêté du 29 juin 2023 portant création de l'état-major interarmées du territoire national métropolitain.

Pour autant, comme cela é été évoqué, le SNH n'est pas qu'un enjeu militaire. C'est bien l'ensemble de la Nation qui est concerné et à ce titre, la place du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) dans la planification du SNH est centrale. Il est responsable de la coordination interministérielle en matière de défense et de sécurité nationale, ce qui inclut la préparation et la mise en œuvre des plans de réponse aux crises. A ce titre, le SGDSN, en tant qu'organisme interministériel, joue un rôle clef dans la coordination du SNH en s'assurant que toutes les parties prenantes sont alignées et prêtes à fournir le soutien nécessaire à nos alliés.

Par ailleurs, le SNH ne nécessite pas seulement de la planification mais aussi de l'anticipation au regard des enjeux nombreux et complexes portés. À ce titre, bien que la nature de l'opération soit différente, un parallèle peut être effectué avec l'anticipation et la planification qui ont été effectuées pour les Jeux olympiques. Évènement à enjeux forts, il a bénéficié d'une anticipation et d'une planification de niveau interministériel qui a fait ses preuves au regard du bilan positif qui peut en être retiré.

2. Le lien indissociable entre défense opérationnelle du territoire et soutien nation-hôte

Comme évoqué supra, l'HEM dans laquelle s'inscrirait sans nul doute le SNH suppose un contexte plus large de déstabilisation multi-champs et multi-milieus (M2MC). Ainsi, la Nation aurait également à assurer, a minima dans un contexte de contestation, le soutien de ses propres forces et à garantir la sûreté de ses intérêts vitaux et de ses citoyens. A ce titre, le SNH se retrouverait à devoir être mis en œuvre dans un contexte de défense opérationnelle du territoire (DOT). Bien qu'ils aient des objectifs et des missions distinctes, ces deux concepts sont étroitement liés et peuvent se compléter de manière significative. Comme le prévoit le code de la défense en son article art R 1421-1, la DOT « *concourt au maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement, ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation* ». Dès lors, il y a bien convergence dans les enjeux portés par la DOT et le SNH, le premier pouvant même servir de support au second.

Dans la phase préalable voire concomitante à un engagement majeur de la France et de ses alliés, les rétroactions sur le territoire national devront faire l'objet d'une vigilance accrue. Il est plus que probable que nos adversaires tentent des opérations d'ingérence et de déstabilisation afin de placer la France face à des dilemmes stratégiques. Ce risque sera d'autant plus élevé que la France assurera le SNH d'une coalition. Il apparaît donc comme essentiel que l'anticipation et la planification du SNH et de la DOT soient effectuées concomitamment ou a minima en coordination.

Cet accroissement de la menace sur le territoire national explique le fait que le concept de DOT soit de nouveau une préoccupation majeure au niveau politico-stratégique. L'enjeu se situe dans la résilience (cf. infra). En effet, la Nation doit rester suffisamment solide, quel que soit le contexte, en cas d'HEM. Ce n'est qu'avec une « base arrière » solide que la guerre de l'avant peut être sereinement menée. Il en est de même en matière de SNH. Soutenir des alliés en plus de ses propres forces et de sa propre Nation implique indubitablement une résilience accrue et incontestable. C'est dans cette perspective que la LPM 2024-2030 prévoit diverses mesures qui participent au renforcement de la DOT, notamment au travers de l'augmentation de la réserve opérationnelle mais aussi du renforcement des forces morales ainsi que de la base industrielle et technologique de défense.

Pour autant il est possible pour ne pas dire nécessaire d'aller encore plus loin en intégrant ces questions de SNH dans les réflexions menées sur la DOT. Ce n'est que grâce à une réflexion et une planification conjointe et menée en amont que le système déployé pourra être efficace le jour de sa mise en œuvre. Ainsi, il est indispensable que les différents plans de défense établis, à tous

niveaux, étudient non pas en parallèle mais concomitamment ces deux sujets majeurs et les intègrent. C'est une vision globale et systémique qu'il convient d'adopter afin que les plans soient cohérents et robustes dans un contexte sans aucun doute qui sera des plus dégradés en cas d'HEM.

3. *Le recours indispensable aux exercices et retours d'expérience*

Au-delà de l'anticipation et de la planification, il est également indispensable que la préparation au SNH s'effectue au travers d'exercices, théoriques mais également réels, ainsi que les retours d'expériences dont on peut disposer. Cela est crucial bien évidemment pour éprouver et valider les procédures et plans, assurant ainsi leur efficacité. Ces exercices forment et entraînent les personnels, développant les compétences nécessaires pour répondre aux attentes, qui sont encore plus spécifiques car moins connues et moins souvent mises en œuvre lorsqu'on parle de SNH. De tels exercices permettent d'identifier les lacunes, et de fait les améliorations. La coordination et l'interopérabilité entre les différentes entités sont renforcées, garantissant une réponse cohérente. De plus, en menant de tels exercices et opérations, cela accroît la confiance entre les partenaires et la crédibilité vis-à-vis de nos partenaires et alliés. Par ailleurs, ce n'est qu'en menant des exercices spécifiques au SNH qu'il est possible de sensibiliser les parties prenantes quant à l'importance d'un tel soutien. C'est enfin un excellent vecteur de communication institutionnelle vers la population afin de leur présenter le SNH, ses finalités et les enjeux portés.

Ainsi, chaque fois qu'est menée une opération Mousquetaire sur le territoire national, opération qui consiste dans le cadre du programme *Atlantic Resolve* à une série d'opérations logistiques menées par l'armée américaine en collaboration avec la France et d'autres pays européens, les capacités d'accueil logistiques notamment de la France sont testées. Plus qu'un exercice grandeur nature, cette opération permet de travailler l'interopérabilité entre les acteurs interministériels mais également entre les différents pays qui sont parties prenantes. C'est une première étape, essentielle, pour renforcer les capacités européennes à gérer des transferts massifs d'unités militaires en cas de crise majeure. Mais cela ne correspond qu'à une partie du SNH, celle du transit des forces, et ne demeure malgré tout pas représentatif de ce que serait le SNH en cas d'engagement majeur sur le sol européen.

Quant à l'exercice ORION mené en 2023¹⁶, sa phase civilo-militaire a notamment permis de mettre en exergue « *la nécessité de se réapproprier les mécanismes civilo-militaires, de renforcer la coordination interministérielle dès le temps de paix et de disposer d'une structure de coordination permanente* », comme le souligne le rapport d'information précité. La tenue d'une telle phase dans un exercice majeur était inédite et a vocation à être reproduite, notamment à l'occasion de l'exercice ORION 26. Une telle phase a permis d'éprouver les procédures existantes, d'identifier les axes de progrès voire de combler certaines lacunes. Ainsi ce sont trois objectifs fondamentaux qui ont été poursuivis : la préparation de l'État aux crises, le renforcement des ressources humaines et matérielles du pays, l'adaptation de la communication publique. Ces trois piliers seront ceux sur lesquels le SNH reposera lors de sa mise en œuvre. Ainsi, les conclusions tirées de l'exercice et telles que présentées dans le rapport doivent impérativement être intégrées dans l'établissement des procédures du SNH.

De tels exercices et opérations permettent également de se réapproprier des procédures existantes et de les mettre en œuvre facilement, puisque connues de tous les acteurs publics et privés.

¹⁶ ORION, qui signifie « Opération de grande envergure pour des armées Résilientes, Interopérables, Orientées vers le combat de haute intensité et Novatrices » visait à préparer les armées à l'hypothèse d'engagement majeur dans un environnement interarmées et multinational, en y incluant des combats dans tous les milieux et champs de conflictualité et à mieux appréhender les stratégies hybrides.

Pour autant, un exercice de type ORION demeure avant tout à vocation militaire. Il est essentiel que des exercices spécifiques au SNH soient conduits au niveau interministériel, à l'instar de ce qui existe dans les pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède). A ce titre, comme cela est présenté dans le rapport sur la protection civile dans les pays nordiques et le SNH¹⁷, ces pays ont mis en place des initiatives nationales pour renforcer leur capacité de SNH, notamment au travers d'exercices réguliers. Par ailleurs ces pays, au travers de la coopération nordique de Haga¹⁸, ont convenu que les formations et les exercices sont essentiels pour renforcer la capacité de SNH. Ils permettent de s'exercer aux plans et procédures de SNH conjoints, d'identifier les domaines à améliorer et de renforcer la confiance et la compréhension entre les différents acteurs.

A l'issue de ce premier chapitre, les jalons indispensables à la compréhension des enjeux du SNH dans le contexte exigeant d'une HEM ont pu être posés. Il apparaît que le SNH, bien plus qu'une simple fonction logistique militaire, constitue un enjeu national, impliquant tous les acteurs de la société française, des pouvoirs publics aux citoyens. Face à la résurgence des tensions internationales, il est impératif de renforcer les capacités de la France en matière de SNH, en reconnaissant son caractère dual et en promouvant une coopération interministérielle efficace. Ce n'est qu'à cette condition que le SNH pourra pleinement être mis en œuvre.

Par ailleurs, l'HEM représente une contrainte supplémentaire, nécessitant une évaluation précise des ressources nécessaires, pour la France mais également pour ses alliés, de la durée prévisionnelle si ce n'est prévisible de l'engagement et de ses conséquences potentielles sur la population et l'économie. C'est pour cela qu'il semble pertinent de considérer le SNH comme une politique publique à part entière, nécessitant une mobilisation de l'ensemble des ministères, notamment régaliens.

Enfin, la complexité du cadre juridique actuel constitue un défi majeur. Une simplification des normes applicables est indispensable pour garantir une mise en œuvre fluide et efficace du SNH. La modernisation du droit, à travers des mécanismes comme les STADEF et la révision du régime de réquisition, représente une avancée positive. Cependant, il est crucial de poursuivre les efforts pour adapter le cadre juridique aux réalités des nouvelles formes de conflictualité. En fin de compte, la capacité de la France à assurer un SNH crédible et efficace repose sur une approche globale, coordonnée et ancrée dans un cadre juridique clair et adapté. Cela se traduit dès lors par une mobilisation des ressources dans toutes leurs acceptions et une mobilisation interministérielle d'ampleur.

¹⁷ Swedish Civil Contingencies Agency. Mars 2022. Nordic Civil Protection and Host Nation Support – Solidarity put into Practice.

¹⁸ La coopération nordique Haga remonte au 27 avril 2009, lorsque les différents ministres responsables de la protection civile se sont réunis au palais Haga, à proximité de Stockholm, pour discuter du renforcement de la coopération nordique dans ce domaine.

Chapitre II. Une gouvernance multidimensionnelle spécifique au soutien nation-hôte

Plus qu'une simple assistance logistique, le SNH révèle la place accordée à l'outil de défense au sein de la Nation, ainsi que la crédibilité de la France auprès de ses partenaires. Il convient dans ce chapitre d'examiner de quelle manière les structures interministérielles existantes, éprouvées dans la gestion de crise, peuvent être adaptées et optimisées pour répondre aux spécificités du SNH, en particulier dans un contexte d'HEM.

Au-delà des structures, le dialogue civilo-militaire s'avère être la pierre angulaire du SNH. Il convient néanmoins de s'interroger sur les mécanismes de prise de décision, en analysant leur pertinence et leur adaptabilité face aux défis posés par une HEM. De même le SNH ne saurait se tenir sans la mobilisation des capacités nationales. Il s'agit ainsi d'identifier des pistes d'amélioration concrètes pour renforcer la gouvernance du SNH en France.

Dès lors, il apparaît judicieux d'étudier la gouvernance interministérielle actuelle, dans ses perspectives et limites. Également, le SNH suppose le recours accru à des capacités nationales et ce, dans des contraintes pour le territoire national qui impactent la mise en œuvre de ce soutien.

A. Une gouvernance interministérielle spécifique à parfaire

La France dispose d'ores et déjà de structures ad hoc, spécialisées dans la gestion de crise, du niveau étatique jusqu'au niveau local. Particulièrement performantes car centrées sur la réactivité dans une logique d'approche globale et systémique, ces structures et chaînes de commandement qui encadrent le dialogue civilo-militaire méritent néanmoins d'être améliorées et surtout adaptées au regard des spécificités du SNH sur le territoire national.

1. Des acteurs étatiques existants et éprouvés

Les enjeux interministériels des questions de défense nationale et plus largement de gestion de crises dans laquelle le SNH s'inscrit, qui plus est dans un contexte d'HEM, ne sont pas nouveaux et les structures interministérielles existent déjà (cf. annexe 1). Pour autant, si les missions et les périmètres de chacun des acteurs sont établis, le SNH n'y est pas forcément explicité quant à la place qu'il doit tenir dans les réflexions. A ce titre, méritent tout particulièrement d'être développés les rôles du SGDSN, de la CIDN et de la CIC.

Issu du Conseil supérieur de la défense nationale créé le 4 avril 1906, le SGDSN assure les missions d'anticipation, de prévention et de protection. Il veille ainsi, en coordination avec les ministères, à assurer la sécurité et l'intégrité des intérêts de la France. Ces missions s'inscrivent pleinement dans les enjeux du SNH. En effet, comme le stipule la Stratégie nationale de résilience, l'enjeu est bien de « *tenir dans la durée, collectivement et en profondeur face à une crise* ». C'est d'ailleurs dans cette logique, et avec cohérence, que le SGDSN a co-coordonné, en lien avec l'EMA, la phase civilo-militaire de l'exercice ORION évoquée supra. Si cette place intrinsèque du SGDSN n'est pas rappelée dans la PIA 4-5, dont la destination est bien interarmées et non civile, cela ne minimise pas pour autant le fait qu'elle est bien primordiale. Le SGDSN est un acteur essentiel et même indispensables à la mise en œuvre du SNH. Ce soutien demeurera avant tout une décision politique, sans aucun doute prise en conseil de défense et de sécurité nationale au titre des

prérogatives qui lui sont attribuées par l'article R1122-1 du code de la défense¹⁹. Se situant cependant au niveau politico-militaire, son action n'a de sens qu'en étant déclinée et mise en œuvre dans chaque ministère.

En complément du SGDSN et suite aux conclusions établies suite à l'exercice ORION, a été réactivée la commission interministérielle relative à la défense nationale (CIDN). Rattachée au comité interministériel pour la résilience nationale, la CIDN est en charge de « *de pérenniser et renforcer la coordination des activités en matière de défenses civile et militaire, afin de renforcer les capacités de l'État à gérer des crises majeures et surmonter les difficultés liées à des chocs éventuels dans l'ensemble des champs ministériels* »²⁰. Dès lors, il ne fait nul doute que le SNH a vocation à être une véritable rotule dans la mise en œuvre de celui-ci. Il s'agit donc d'un acteur qui devra être incontournable pour les armées et les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité (HFDS - cf. infra) dans la mise en œuvre du SNH. La coordination avec la CIDN devra être permanente.

En parallèle, il est indéniable qu'une cellule interministérielle de crise (CIC) sera activée dans un contexte où la France devrait assumer les fonctions de SNH. Créée en 2010 suite au rapport Mallet, la CIC est un outil de gestion de crise sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur qui coordonne l'ensemble des centres opérationnels. Il est activé lors d'événements de grande ampleur nécessitant un pilotage interministériel. Il se compose de trois cellules : décision, communication et situation. A ce titre, son rôle sera majeur dans la coordination des moyens à mettre en œuvre, en lien avec les différents ministères et centres opérationnels dit « métier » (COGIC, CPCO, CNO, ...), à activer et coordonner. Comme cela est rappelé dans la circulaire du premier ministre de 2023 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures²¹, cette cellule a également vocation à être activée « *par anticipation, pour le suivi d'activités spécifiques ou dans la perspective de l'organisation de grands événements, afin de s'assurer de la plus grande réactivité de l'État* ». Dès lors la mise en œuvre du SNH ne pourra être pleinement effective que grâce à une anticipation par la CIC qui sera à même de planifier et préparer au niveau interministériel de façon optimale. En effet, une CIC activée par anticipation a vocation à garantir une réponse appropriée des services de l'État et, le cas échéant, de disposer des premières ressources pour faire face aux conséquences d'une crise majeure. Ces différents points sont essentiels à un SNH à la hauteur des engagements pris et de la crédibilité de la Nation envers ses alliés.

Néanmoins, avec la création du CIDN, la question de l'articulation entre ces différents acteurs légitimement se pose. Cette question de la coordination, sans aucun doute perfectible, entre des structures interministérielles s'ajoute au dialogue civilo-militaire qu'impliquera le SNH, d'autant plus en situation d'engagement majeur.

¹⁹ Article R1122-1 du code de la défense : « Le conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités. »

²⁰ Rapport d'information, op.cit.

²¹ Circulaire n°6418/SG du 26/09/2023 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures

2. *Le dialogue civilo-militaire : clef de voûte du soutien nation-hôte*

En 1951, Louis Smith, dans son ouvrage *American Democracy and Military Power* livrait ce constat : « *un des problèmes les plus anciens et les plus difficiles des sociétés politiques est celui de la relation appropriée du pouvoir militaire avec l'autorité civile* ». Le retour d'expérience de la séquence civilo-militaire d'ORION a mis en lumière une coordination interministérielle perfectible pour permettre de soutenir un effort de guerre dans la durée. Ce constat est d'autant plus important à prendre en compte que le dialogue civilo-militaire est essentiel dans le SNH.

La qualité de ce dialogue favorise la coordination entre les différentes parties prenantes, minimisant ainsi les incohérences et les duplications d'efforts. Cela permet une meilleure utilisation des ressources et une réponse plus rapide et efficace aux besoins urgents. Il s'agit bien d'un élément clef de la gestion moderne des crises, permettant une meilleure intégration des efforts civils et militaires pour répondre de manière efficace et coordonnée aux défis complexes, dont le SNH. Dans un contexte marqué par une multiplication des menaces susceptibles d'affecter directement le territoire national, une parfaite coordination civilo-militaire, dans son volet opérationnel, revêt un caractère impératif.

Ce dialogue est formalisé au travers de l'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD) et selon 3 niveaux : stratégique (élaboration de la stratégie pour l'ensemble du territoire national), zonal (déclinaison des directives nationales sous l'égide d'un préfet de zone et d'un officier général de zone de défense et de sécurité ou d'un commandant supérieur des forces armées outre-mer) et tactique (déclinaison des opérations décidées au niveau supérieur). Cette organisation fait ses preuves au quotidien et est éprouvée au travers d'exercices, notamment de gestion de crise, réguliers. Cependant, des exercices spécifiques au SNH doivent être menés afin d'identifier au sein de cette chaîne les éventuels lacunes et points d'amélioration. Les mécanismes doivent être maîtrisés dès le temps de paix pour être le plus efficaces possibles dans un contexte de contestation voire d'affrontement. Ils doivent devenir des automatismes.

Cette organisation territoriale majeure est complétée, au niveau ministériel, par le réseau des HFDS. Aux termes des articles R1143-1 à R1143-8 du code de la défense, ces hauts fonctionnaires sont placés auprès de chaque ministre afin d'animer et coordonner la politique dudit ministère en matière de défense, de vigilance, de prévention de crise et de situation d'urgence. Dans le cadre de son activité, et seulement dans ce cadre, le HFDS a autorité sur l'ensemble des services du ministère concerné. En liaison permanente avec le SGDSN et avec ses homologues des autres ministères, il est le conseiller du ministre pour toutes les questions relatives à la défense et aux situations d'urgence. Ces HFDS ont donc vocation à occuper une place prépondérante dans l'anticipation, la préparation et la mise en œuvre du SNH. Cela passe forcément par des formations et sensibilisations préalables de ces acteurs aux modalités et enjeux du SNH. Ce n'est qu'ainsi qu'une approche cohérente et intégrée du SNH peut être envisagée.

Le SNH, qui plus est dans un contexte d'HEM de fortes déstabilisations internes du fait notamment de rétroactions, implique que la Nation soit robuste, préparée et résiliente à tous les niveaux et tout particulièrement dans son organisation administrative et institutionnelle. Les procédures doivent être maîtrisées dès le temps de paix pour être le plus efficaces possibles dans un contexte de contestation voire d'affrontement. Elles doivent devenir des automatismes. La coordination civilo-militaire est un des principaux enjeux pour une réponse étatique efficace de SNH et cela passe par un dialogue permanent et consolidé, dans lequel chacun des acteurs se connaît et maîtrise leurs sphères de compétences respectives. Néanmoins, il ne faut pas omettre que ce dialogue repose sur un fragile équilibre puisque l'efficacité opérationnelle doit être assurée sans pour autant qu'il ne soit porté atteinte aux prérogatives des autorités civiles. Ce constat ne fait que renforcer celui du besoin en exercices conjoints, qui plus est lorsqu'il s'agit d'une HEM.

3. Des mécanismes de prise de décision à consolider

Comme cela est présenté en annexe 1, la gestion de crise répond très logiquement à une chaîne décisionnelle et de mise en œuvre plutôt courte. Ceci est un gage de réactivité, indispensable en situation de crise, c'est-à-dire une « *période troublée que traverse un pays, une société ; troubles qui affectent un secteur d'activité, le fonctionnement d'une institution* » selon la définition admise par l'Académie française²². La structure resserrée adoptée permet ainsi d'assurer une réponse rapide et coordonnée face à divers types de menaces. C'est ainsi qu'il existe divers plans de gestion de crise en fonction de la nature de celle-ci (ORSEC face à une situation d'urgence, Plan Blanc pour des crises sanitaires ou bien encore VIGIPIRATE face aux menaces terroristes). Ces mécanismes sont éprouvés, largement documentés et font l'objet, après chaque mise en œuvre, d'un retour d'expérience. Cela participe au processus d'amélioration continue que promeuvent les institutions.

A ces différents mécanismes, il convient d'ajouter la chaîne de décision inédite qu'il existe en France au titre des opérations extérieures. En effet, cela commence par une évaluation de la situation par le président de la République, chef des armées au titre de l'article 15 de la Constitution de 1958, qui décide de l'opportunité de l'intervention. Le Conseil de défense et de sécurité nationale est ensuite réuni pour définir les objectifs et les moyens nécessaires. Le CEMA propose alors des options opérationnelles, qui sont validées par le président. Une fois l'ordre donné, les forces armées sont déployées sous le commandement opérationnel du CEMA. Le Parlement est informé de l'engagement, et un débat peut être organisé, notamment en cas d'opérations extérieures prolongées.

Au regard du périmètre couvert par le SNH et du contexte d'HEM dans lequel s'inscrit la réflexion, il est indéniable que ces deux chaînes de décisions (situation de crise et engagement des forces armées) devront être déclenchées simultanément et de façon coordonnée. Dans tous les cas, il apparaît comme certain que le déclenchement du SNH serait initié au plus haut niveau de l'État, impliquant le président de la République, le premier Ministre et les ministres concernés, notamment le ministre des Armées. Une évaluation interministérielle serait alors menée pour déterminer la capacité de la France à fournir le SNH demandé, en tenant compte des aspects militaires, diplomatiques, économiques et juridiques. Cela permettrait ensuite, une fois les implications opérationnelles et logistiques validées, d'entamer les négociations politico-militaires avec les alliés qui auraient vocation à bénéficier du SNH.

Il ne fait par ailleurs nul doute que, du fait du contexte d'HEM et des rétroactions engendrées, des cellules de crise auront déjà été activées. Dès lors se pose la question de la coordination entre les différents acteurs, et la capacité à gérer des crises ou situations à fortes tensions en parallèle. Si au niveau étatique les acteurs sont dépendants des ministères concernés et donc peuvent donner une illusion de nombre suffisamment conséquent pour absorber l'empilement des crises, cela est à relativiser. En effet, la coordination générale s'effectuera fatalement au niveau de la CIC qui dispose de moyens humains et d'infrastructures rapidement limités. La situation tendrait à se complexifier aux niveaux zonal et départemental où les acteurs sont encore plus limités et se retrouveraient très rapidement à cumuler différentes fonctions dans la gestion de crises.

Il est possible de s'interroger sur la pertinence du modèle existant qui, s'il donne satisfaction pour gérer des crises certes qui se multiplient et s'enchaînent mais ne sont pas forcément concomitantes, risquerait d'atteindre très rapidement ses limites dans une situation de SNH à mettre en œuvre dans un contexte d'HEM. Les structures et acteurs devraient alors faire face à la fois à la gestion de crises internes, la gestion de possibles rétroactions (ex : cyberattaques) mais aussi la gestion d'alliés qui ont vocation à transiter et stationner sur le territoire national. Il apparaît ainsi que

²² <https://www.cnrtl.fr/definition/academie9/crise>

les dispositifs de cohérence interministérielle ne sont pas encore bien rodés et qu'il serait sans doute utile de convenir d'une chaîne décisionnelle ad hoc pour le SNH.

L'existence de structures éprouvées bien évidemment ne suffit pas pour un SNH à la hauteur des engagements pris vis-à-vis de nos alliés. Parce qu'il mobilise de nombreux secteurs aussi variés qu'indispensables, tant pour le secteur civil que le secteur militaire, le SNH suppose avant toute chose la mobilisation de capacités humaines et matérielles. Bien qu'une partie de ces capacités relève du secteur privé, elles supposent le plus souvent malgré tout une intervention étatique, notamment à des fins d'arbitrage, mais aussi la gestion d'enjeux qui dépassent le simple cadre national.

B. Pas de soutien nation-hôte sans mobilisation de capacités nationales

Le SNH suppose un soutien dans de multiples domaines. Dès lors, il sera nécessaire de recourir à des ressources nationales qui seront fortement sollicitées au regard du contexte induit par l'HEM dans lequel il est susceptible de s'inscrire. Se pose alors la question de la mobilisation de ces ressources ainsi que des infrastructures. L'enjeu derrière cela demeure la mobilité, qui est fondamentale lorsqu'on parle de SNH. Ces questions relèvent de choix politico-militaires nécessitant un dialogue interministériel et une collaboration supranationale.

1. L'inéluctable recours à des moyens civils

Comme cela a été présenté, le SNH n'est pas uniquement un sujet qui concerne les armées. Dans un contexte d'engagement majeur, celles-ci seront indéniablement en phase de préparation ou engagées sur un théâtre d'opération. Les capacités de soutien dont les armées disposent en régie seront de fait elles aussi mobilisées. La mise en œuvre du SNH ne saurait donc incomber aux seules capacités militaires. Par ailleurs, et c'est aussi ce qui explique que le SNH soit un enjeu interministériel, des infrastructures civiles seront utilisées par les forces alliées lors de leur transit ou stationnement sur le territoire national. Dès lors, la question du recours à ces moyens est fondamentale. Il s'agit là d'un aspect crucial de la préparation et de la réponse apportée par la France. Ce recours aux moyens civils s'inscrit dans le cadre plus large du soutien fourni par un pays aux forces alliées et aux organisations de l'OTAN, conformément aux engagements découlant du Traité de l'Atlantique Nord et des accords bilatéraux ou multilatéraux. Pour autant, il s'agit également d'une vulnérabilité dans la mesure où les leviers que sont l'externalisation et la réquisition ne sont plus aussi efficaces qu'à leur origine en raison des distances prises entre le monde de l'entreprise et les armées qu'on peut constater.

Les processus de recensement et de réquisition des moyens civils s'appuient sur une stratégie faisant appel à la fois à la régie, à la contractualisation ou externalisation et à la contrainte pure et simple que représentent les réquisitions. Il est important de noter que toute réquisition, comme cela est rappelé par la loi de 2024 précitée, doit normalement être précédée de la recherche d'un accord, soulignant son caractère subsidiaire par rapport à la voie contractuelle. De plus, ces mesures doivent être strictement proportionnées et limitées dans le temps, afin de garantir un équilibre entre les impératifs de défense nationale et le respect des droits des citoyens et des entreprises.

Le contexte d'HEM laisse à penser que ce sont bien toutes les formes de réquisition (civile, militaire et pour le maintien de l'ordre) qui seront utilisées. Ainsi il y aura un risque de concurrence entre besoins civils et militaires et besoins propres et ceux de nos alliés. C'est pourquoi il est indispensable, en amont de la mise en œuvre du SNH que les moyens matériels et humains dont on

dispose soient recensés avec exactitude et régulièrement. Ordonné par le Premier ministre et prévu par la loi, ce recensement vise à identifier et à cataloguer les ressources disponibles. Les modalités de ces recensements et la gestion du fichier national des ressources en main-d'œuvre sont fixées par arrêtés conjoints des ministres concernés. Ce processus permet de préparer et de mettre en œuvre efficacement les mesures de réquisition en cas de besoin. Cela est à même de permettre une gestion des « conflits » en amont.

Ces mesures reflètent la nature intégrée du SNH, où la frontière entre les sphères civile et militaire est tout particulièrement perméable, nécessitant une approche globale, systémique et coordonnée au niveau interministériel.

2. Le facteur clef des infrastructures

De par son positionnement géographique, la France dispose d'une façade maritime et d'un accès privilégié à l'Europe. Elle est un véritable carrefour et une interface entre l'Europe du Nord, du Sud et de l'Ouest, ainsi que de nos alliés outre-Atlantique. De fait, ses infrastructures portuaires, aéroportuaires et routières seront utilisés en cas d'HEM et s'avèreront indispensables dans la mise en œuvre du SNH (Figure 5 Carte des transports en France ©la librairie des écoles) Dès lors, ces infrastructures essentielles pour le SNH doivent être en permanence opérationnelles, c'est-à-dire en mesure d'être utilisées par et au profit de nos alliés et partenaires. Cela implique de fait qu'elles doivent être entretenues, répondre à des normes permettant une utilisation facilitée et de garantir l'interopérabilité.



Figure 5 Carte des transports en France ©la librairie des écoles

L'enjeu principal derrière ces impératifs se situe ainsi dans le financement de l'entretien et des aménagements à envisager. Là encore, les responsabilités étant partagées entre différents ministères, voire collectivités territoriales, il semble plus que nécessaire que le SNH soit érigée en une politique publique à part entière. Toutefois, la France ne saurait assumer seule le coût que cela

représente. A partir du moment où le SNH existe parce qu'il s'agit de l'engagement d'une coalition, il est évident que le financement doit également être multinational. Si la question des coûts afférents à la mise en œuvre du SNH ne font pas débat puisque régis par les différents accords, multilatéraux ou bilatéraux, existants ou qui seraient conclus en cas d'engagement, il est plus que nécessaire que les investissements effectués en amont fassent également l'objet de co-financement. L'OTAN ainsi que l'UE, qui plus est quand l'Europe de la défense n'a jamais tant été au cœur de l'actualité, devraient être en mesure de participer à cet effort financier, et ce bien que les logiques de financement reposent sur une logique de prise en charge des coûts communs. Il s'agit d'une priorité qui est d'ailleurs prise en compte par l'EMA et pour laquelle des discussions ont d'ores et déjà lieu avec l'OTAN.

Par ailleurs, le recours à ces infrastructures impliquerait une dualité de leur utilisation (utilisation aussi bien civile au titre de l'activité normale et utilisation militaire au titre des capacités à accueillir et faire transiter) pose la question des priorisations des moyens et des arbitrages à effectuer en cas de conflits.

3. La question centrale de la mobilité stratégique

Il est certain que la capacité à déployer et soutenir dans la durée des volumes de forces telles qu'envisagées dans un contexte d'HEM sont la vocation première de la mobilité stratégique. Comme l'a rappelé le général de division (2S) Philippe Guéguen dans un récent article pour la Revue de défense nationale²³, la question de la mobilité stratégique est une « *question d'efficacité, de crédibilité et donc in fine de dissuasion* ». C'est à ce titre d'une préoccupation majeure pour les armées et tout particulièrement pour le centre de soutien des opérations et des armées (CSOA), en particulier au titre du SNH. Quatre enjeux se présentent dans un tel contexte pour la mobilité stratégique : mettre en place des structures de commandement idoines ; garantir la liberté de mouvement en dépit du contexte ; assurer la disponibilité des infrastructures précédemment évoquées ; conserver une disponibilité de vecteurs de transport ainsi que leurs équipages. Les travaux de réflexion sur le sujet sont en cours et s'intéressent plus particulièrement au réseau de couloirs de mobilité multimodaux, aux chaînes de commandement et leurs réseaux associés, aux hubs logistiques, aux capacités existantes et nécessaires ainsi qu'aux normes et procédures. Bien qu'une nation soit désignée hôte, la mise en œuvre du SNH nécessite également des décisions supranationales.

Il serait cependant erroné de croire qu'il s'agit de réflexions ex nihilo. Le SNH est un sujet pris en compte notamment dans le cadre de l'OTAN (cf. supra) et à ce titre des normes et structures existent. Ainsi, le *Joint support and enabling command* (JSEC) jouerait un rôle fondamental dans la mise en œuvre du SNH puisque ce commandement agit comme un centre nodal de coordination synchronisant et priorisant les efforts des Alliés dans la zone arrière et il participe à la gestion des défis logistiques, tels que la saturation des compagnies de transport civiles et les goulets d'étranglement sur les itinéraires de transport. Le JSEC joue un rôle essentiel dans l'optimisation du SNH, notamment en coordonnant les efforts. En complément, le *National movement coordination centre* (NMCC), qui lui se situe au niveau national et est intégré dans le réseau du JSEC, est une structure essentielle pour la gestion des mouvements et des transports à l'échelle nationale.

L'UE a également fait de cette question de la mobilité stratégique un enjeu majeur. Cela a été incarné par la signature en 2017 d'une déclaration conjointe entre le Parlement européen et le Conseil européen puis par l'adoption en 2018 du Premier plan d'action sur la mobilité militaire. Ce

²³ Guéguen, P. (2024). La mobilité stratégique : garantie de la liberté d'action. *Revue Défense Nationale*, 874, 25.

dernier vise à améliorer la capacité des forces armées des États membres à se déplacer rapidement et efficacement à travers l'Europe. Il fait partie d'un effort plus large pour renforcer la sécurité et la défense de l'UE.

Si les structures de commandement existent pour coordonner et gérer les priorisations de flux notamment dans la mise en œuvre du SNH, force est malgré tout de constater que les acteurs sont nombreux et que, là encore, leur coordination entre eux ainsi qu'avec les entités civiles (publiques et privées) sera loin d'être aisée. La planification, la connaissance mutuelle des acteurs et la pratique au travers d'exercices sont donc indispensables dans ce domaine majeur qu'est la mobilité stratégique.

Si les capacités nationales, quelle que soit leur nature, matérielles mais aussi de gouvernance seront sollicitées, avec un appui indispensable des organisations internationales auxquelles la France appartient, il serait erroné de croire que celles-ci seront exclusivement tournées vers le SNH. En effet, du fait du contexte d'engagement majeur qui irriguera ce soutien, des impacts divers sur le territoire national sont à prendre en compte dans les réflexions.

C. Un corollaire au soutien nation-hôte : la gestion des impacts sur le territoire national

De par sa nature et les besoins qu'il implique, le SNH signifie inéluctablement que sa mise en œuvre produit des effets sur le territoire national. Loin d'être à minimiser, la gestion de ces conséquences doit être anticipée afin d'éviter toute entrave lors de l'exécution du SNH. Le SNH, qui plus est dans un contexte d'HEM, suppose qu'il y ait concurrence des acteurs sur des besoins similaires et donc un besoin d'arbitrages. Également, la gestion des rétroactions et des menaces qu'elles font peser ainsi que la communication publique sont un enjeu fort.

1. La nécessaire sécurisation des infrastructures

La sécurisation des réseaux et des infrastructures constitue un pilier fondamental du SNH, particulièrement dans le contexte d'une HEM. En France, le réseau de transport, représente un enjeu stratégique majeur. Comme toute structure, ces deux domaines disposent de vulnérabilités qui seront exacerbées en cas de mise en œuvre du SNH au regard du recours accru qu'il en sera fait. On peut citer, par exemple, la vulnérabilité des nœuds ferroviaires comme celui de Vaires-sur-Marne, point de passage obligé pour de nombreux convois, ou encore les ports de Marseille et du Havre, essentiels pour l'acheminement de matériels et de troupes. Les événements de sabotage qui ont lieu le jour de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques sont une illustration par ailleurs des risques qui pèsent sur ces infrastructures essentielles. Se pose alors la question de la sécurisation de ces infrastructures qui seront de facto fortement menacées par nos adversaires pour entraver la manœuvre militaire de transit des forces.

Cet enjeu de sécurisation se traduit par la protection des points d'intérêts vitaux (PIV)²⁴ qui se traduit au travers des articles L.1332-1 et L.1332-2 du code de la Défense. Dispositif mis en place en 1958, il permet sous la supervision du SGDSN que chaque opérateur d'importance vitale (OIV) d'établir un plan particulier de protection, approuvé par le préfet de département. Cette collaboration entre l'État et les OIV est centrale et démontre à quel point une approche multidimensionnelle

²⁴ A l'heure actuelle, le SGDSN, suite à une visite effectuée le 17 janvier, recense 1500 PIV, ce qui concerne environ 300 opérateurs et 12 secteurs d'intérêt vital.

couvrant la sûreté, la sécurité physique et la cybersécurité est nécessaire. L'enjeu dès lors réside dans l'identification de ces PIV. Il est de fait essentiel que le recensement préalable des infrastructures requises au titre du SNH puissent être identifiées comme PIV, quand bien même elles ne répondraient pas aux critères d'éligibilité (non-substituabilité et impact critique) en-dehors du contexte du SNH. Ce travail est de facto facilité du fait que l'HEM est un sujet considéré comme majorant par le SGDSN et que le SNH l'est tout autant.

Pour renforcer la sécurité, plusieurs pistes peuvent être envisagées. Il est impératif d'intensifier la surveillance et le contrôle d'accès aux infrastructures sensibles, en utilisant des technologies de pointe telles que la vidéo-surveillance intelligente et les systèmes de détection d'intrusion. Cela permet de préserver les forces de sécurité intérieure qui seront mobilisées sur d'autres missions en cas de mise en œuvre du SNH en HEM. Par ailleurs, des plans de déstagement et de contournement doivent être élaborés pour faire face aux blocages d'axes de communication, en privilégiant par exemple l'utilisation de voies fluviales alternatives ou de réseaux routiers secondaires. Enfin, une coordination renforcée entre les forces armées et les forces de sécurité intérieure, à l'image des patrouilles mixtes Sentinelle, est indispensable pour assurer la protection des convois, en particulier ceux transportant du matériel sensible ou des troupes.

Cela suppose de fait que là encore un recensement précis des besoins et une priorisation de l'utilisation de ces infrastructures soient effectués. Ce n'est qu'ainsi que des arbitrages pourront être pris au niveau politico-stratégique en cas de conflits. Pour autant, un équilibre est à trouver entre besoins des citoyens, ceux de nos forces armées et ceux des forces alliées.

2. La question inévitable de l'arbitrage entre besoins militaires et civils

L'arbitrage entre les besoins militaires et civils représente un défi majeur. En effet, le contexte d'HEM impliquera une concurrence de différents acteurs pour des besoins similaires. Cette question se pose avec acuité dans plusieurs secteurs clefs (l'énergie, la santé, le transport, ...). Par exemple, l'accès à l'énergie, qu'il s'agisse du carburant pour les véhicules ou de l'électricité, peut être source de tensions. De même, la réquisition de moyens, quels qu'ils soient, peut impacter l'activité économique et la vie quotidienne de la population. Par ailleurs, le contexte d'HEM implique qu'il y aura très certainement des pénuries, sources de déstabilisations internes et l'arbitrage entre besoins militaires et besoins civils n'en deviendra que plus sensible. Cet arbitrage revient aux autorités civiles et à ce titre la chaîne OTIAD revêt une importance capitale pour défendre les besoins militaires.

Pour gérer ces tensions, il est essentiel d'établir des priorités claires en matière d'allocation des ressources. La mise en place de mécanismes de régulation et de rationnement, comme des quotas de carburant ou des restrictions d'accès à certains services, peut sembler extrême voire d'un autre temps. Pour autant, cela pourrait s'avérer nécessaire en dernier recours pour éviter les pénuries et les abus. Néanmoins, le contexte de coalition signifie aussi que la France assurera un SNH en pouvant aussi compter sur ses partenaires. C'est d'ailleurs pour cela que le développement de partenariats stratégiques est indispensable (cf. infra). Ces partenariats sont essentiels pour pallier les éventuelles difficultés du pays hôte dans le soutien qu'il doit fournir. Par ailleurs, de tels partenariats permettent de renforcer l'interopérabilité et la collaboration qui sont requises dans un contexte d'HEM.

Par ailleurs, une communication transparente et régulière avec les acteurs économiques et sociaux est essentielle pour anticiper et gérer les tensions, en expliquant les arbitrages effectués et en présentant les mesures d'accompagnement mises en place. Des simulations de crise, impliquant les différents acteurs concernés, peuvent également permettre de tester et d'améliorer les mécanismes d'arbitrage. Il est aussi important de travailler sur des scénarii de pénurie, en lien avec les différents acteurs, pour anticiper les mesures à prendre en cas de situation extrême.

3. *La gestion de la communication : un appui au soutien nation-hôte*

La communication et la gestion de l'opinion publique sont des éléments cruciaux. Le contexte global d'HEM suppose que le risque de désinformation, de rumeurs et de panique sont élevés. L'impact des opérations militaires sur le moral de la population et la cohésion nationale peut également être significatif, en particulier en cas de pertes civiles ou de dommages causés aux infrastructures. Ces risques seront d'autant plus accrus que la France accueillera, au titre du SNH, des forces alliées et partenaires. Cela implique un accroissement des vulnérabilités et de fait les cibles potentielles seront ainsi multiples. C'est un point du SNH qui ne doit pas être négligé et sur lequel il est important que la communication soit établie afin de décourager les éventuelles agressions en montrant que les risques sont identifiés et les mesures pour les endiguer sont prises.

Pour faire face à ces défis, il est indispensable de mettre en place une stratégie de communication de crise claire et cohérente, coordonnée par une autorité unique : le SGDSN. Cette stratégie doit s'appuyer sur tous les canaux de communication disponibles, des médias traditionnels aux réseaux sociaux, en passant par les applications mobiles, pour informer la population des décisions prises et des mesures à suivre. Des outils, tels que ceux présentés infra au titre de l'interopérabilité civilo-militaire, existent mais demeurent méconnus du grand public. Développer leur promotion auprès de la population est de fait un corollaire à ce que le jour de leur mise en œuvre il y ait une acceptation plus grande. Ainsi, ces outils doivent être pleinement intégrés dans les exercices menés et utilisés. Il s'agit une fois encore de la garantie d'une population résiliente car informée.

La lutte contre la désinformation et les *fake news* est enfin essentielle, en s'appuyant sur des sources fiables et vérifiées, et en déconstruisant les rumeurs et les manipulations. Parallèlement, il est important de soutenir le moral de la population en valorisant l'engagement des forces armées, des services publics et même du secteur privé. Encourager le dialogue et l'échange d'informations entre les autorités et la population est également crucial pour renforcer la confiance et l'adhésion aux mesures prises dans le cadre du SNH et leurs éventuelles conséquences sur la vie quotidienne.

Ce deuxième chapitre a permis de souligner la complexité inhérente à la gouvernance du SNH face à une HEM. Si le SNH constitue un facteur essentiel de la crédibilité de la France en tant qu'allié fiable, sa mise en œuvre se heurte à des défis majeurs et de différentes natures. À l'instar d'une équation à multiples inconnues, le SNH exige une approche systémique et une compréhension fine des interactions entre les différents acteurs et enjeux.

Le SNH, surtout en contexte d'HEM, est un système complexe. Il ne se limite pas à une simple question de logistique, mais interagit avec l'ensemble des chaînes de production et des acteurs de la gouvernance, qu'ils soient étatiques ou locaux, publics ou privés. Il faut donc gérer les multiples conséquences des crises engendrées par la HEM, tout en permettant aux acteurs de prendre des décisions dans un environnement nouveau. Une approche systémique est nécessaire pour anticiper les besoins et coordonner les actions, afin d'assurer une mise en œuvre efficace du SNH.

La sécurisation des infrastructures, l'arbitrage délicat entre les besoins militaires et civils, et la gestion fine de l'opinion publique représentent autant d'écueils à surmonter. Par ailleurs, la coordination interministérielle et l'implication de l'ensemble des acteurs de la Nation apparaissent comme des leviers indispensables pour garantir l'efficacité du SNH dans tous les domaines. Pour autant, cela ne signifie pas que la gouvernance actuelle soit défailante. Elle demeure toutefois perfectible afin d'être encore plus efficace.

Chapitre III. Quels défis et perspectives pour une gouvernance efficace du soutien nation-hôte ?

Le SNH est un révélateur des ambitions et des capacités d'un pays en matière de défense et de coopération internationale. Pour être efficace, cela nécessite une gouvernance solide, une implication active de tous les acteurs et une vision stratégique partagée. C'est en renforçant la résilience, l'esprit de défense et la coopération que la France sera à même de faire face aux défis géostratégiques actuels et futurs.

La résilience d'une Nation repose sur sa capacité à anticiper et à répondre aux crises, qu'elles soient militaires, économiques ou environnementales. Cela implique que la population soit sensibilisée et préparée aux enjeux de sécurité nationale. Cela passe certes par une communication adaptée, mais aussi par une implication active des citoyens dans les dispositifs de défense. La coordination et la coopération internationale sont également des éléments essentiels. Dans un contexte de concurrence géostratégique croissante, il est impératif d'éviter les rivalités inutiles et de favoriser une approche collaborative.

C'est pour cela qu'il convient d'envisager le renforcement de la résilience nationale, préalable incontournable à un soutien robuste ainsi que des évolutions dans la gouvernance déjà robuste qui existe. Pour autant, cela ne saurait s'effectuer en faisant abstraction du cadre international dans lequel un tel soutien se tiendra et qui est de nature également à faciliter la mise en œuvre de ce SNH, qui plus est dans un contexte d'HEM.

A. Le renforcement primordial de la résilience nationale

La résilience nationale est le substrat fondamental du SNH. Seule cette résilience peut permettre l'acceptabilité des contraintes du SNH afin d'être au rendez-vous de nos engagements. C'est d'ailleurs parce qu'il s'agit d'un enjeu fondamental que ce concept de résilience a été érigé en objectif stratégique dans la revue nationale stratégique de 2022. Dès lors, le SNH ne pourra être pleinement efficace que lorsque les réflexions sur la résilience dans ses composantes sociétale, organisationnelle et capacitaires auront été menées à leur terme.

1. Un socle au soutien nation-hôte : l'esprit de défense

La préparation de la population civile est une pierre angulaire du SNH dans la mesure où cela participe de son acceptabilité par les citoyens. Également cela ne peut que faciliter le recours à la réquisition ou la mobilisation. Cette préparation de la population passe par le développement d'une culture de la résilience et le développement de l'esprit de défense. Cette dimension est d'autant plus primordiale qu'il s'agira d'une situation où l'hypothèse d'un engagement majeur sera plus que probable. Dès 2020, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement mettait en évidence que renforcer le sentiment d'appartenance à la Nation et l'identification aux valeurs de la République était crucial pour mobiliser la population autour d'objectifs communs en temps de crise²⁵. En effet, la cohésion nationale, dans laquelle l'esprit de défense occupe une place centrale, permet de réduire le temps de sidération lié à un choc et facilite la mise en mouvement collective dans tous les domaines. Comme cela a été souligné dans un rapport

²⁵ in. Les cahiers du CEREMA, *La boussole de la résilience*, 2020

d'information de 2022²⁶, à l'instar de ce qui existe en Suède ou en Finlande il convient de promouvoir un esprit de défense civile par de l'information destinée au grand public et au travers d'exercices auxquels les populations sont associées. La connaissance mutuelle est le facteur clef pour faire renaître un esprit de défense aujourd'hui timoré (cf. supra).

Cet esprit de défense est également indispensable pour que l'on puisse à nouveau parler de « défense globale », notion qui là encore est essentielle pour la mise en œuvre du SNH dans une HEM. Il est évident que le SNH nécessite qu'il n'existe plus de découplage entre la Nation et sa défense comme cela a pu être constaté depuis la fin de la Guerre Froide. Comme l'avait souligné le député Thomas Gasilloud en février 2024, alors président de la commission de défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, l'engagement citoyen est une des forces conditionnant la réussite de la Nation dans sa propre défense. Par extension, cela implique qu'un esprit de défense fort est forcément un creuset permettant que le SNH soit accueilli favorablement par la population et qu'il soit facilité dans sa mise en œuvre.

Ce retour de l'esprit de défense signifie le retour d'une culture stratégique et une reconquête de la souveraineté nationale qui sont autant de prérequis pour un dialogue civilo-militaire de qualité, robuste et plus largement pour faire face à une HEM.

2. Une interopérabilité civilo-militaire perfectible

Comme évoqué supra, la chaîne OTIAD est la colonne vertébrale du dialogue civilo-militaire et est à ce titre très largement éprouvée, avec des outils qui lui sont propres. Pour autant, la qualité de ce dialogue tient au fait que des outils communs sont utilisés. La chaîne de sécurité civile, sans nul doute fortement elle aussi très impactée en cas de SNH dans un contexte d'engagement majeur, s'appuie quant à elle sur un outil unique de gestion de crise de bout en bout (SYNERGI.2) ainsi que sur des systèmes d'alerte et d'anticipation (FR ALERT, SYNAPSE²⁷, ...). Il est certain que d'autres chaînes (sanitaire, industrielle, ...) disposent elles aussi de leurs propres outils de communication. Dès lors, il paraît fondamental que ces différentes chaînes soient en mesure à chaque niveau d'être interopérables facilement.

Il en est de même avec les acteurs privés qui auraient vocation à prendre part directement au SNH, tout particulièrement les acteurs logistiques qui seraient sollicités. Lors de l'opération *Atlantic Resolve 24*, la France a collaboré avec des transporteurs civils pour assurer le transfert rapide d'équipements militaires américains à travers son territoire. Ces partenariats public-privé illustrent de quelle manière le secteur civil peut être intégré dans une stratégie nationale globale visant à renforcer le SNH. A ce titre, le comité interministériel de la logistique (CILOG) mériterait de voir ses compétences élargies et de disposer de correspondants identifiés aux niveaux zonal et départemental afin d'intégrer notamment la chaîne OTIAD. En effet, le CILOG a vocation, sous la présidence du Premier ministre, de coordonner les politiques publiques en matière de logistique et de transport de marchandises. Ce n'est qu'ainsi, et en disposant d'outils communs, que l'interopérabilité pourrait être garantie.

En effet, l'interopérabilité civilo-militaire doit irriguer tous les niveaux du SNH et à son image, doit être multidimensionnelle. Ce n'est qu'ainsi que la résilience des organisations et de leurs structures pourra être garantie. C'est pourquoi il est indispensable soit de développer un outil de communication propre au SNH, mais qui aurait l'inconvénient d'être un système supplémentaire

²⁶ Rapport d'information, n° 5119 par la mission d'information sur la résilience nationale, février 2022.

²⁷ SYNAPSE : SYstème Numérique d'Aide à la décision pour les Situations de crise.

s'ajoutant et complexifiant l'existant, soit de s'appuyer sur un outil existant performant, quitte à lui apporter les modifications nécessaires pour qu'il réponde pleinement aux attendus du SNH. A ce titre, les outils utilisés par la sécurité civile apparaissent comme particulièrement appropriés. Ils mériteraient cependant, dans le cadre du SNH à l'aune d'un engagement majeur, que leurs soient associés les systèmes de communication sécurisés et classifiés.

3. Un impératif : l'allocation de moyens pour une adaptation des capacités industrielles et logistiques

L'HEM implique, comme cela a été présenté plus haut, un contexte global de tensions géopolitiques, de crises multifactorielles. Dès lors, il est certain que le pays aura basculé dans une économie de guerre, comme cela est annoncé voire amorcé depuis quelques années. Cette économie de guerre est indispensable pour permettre la résilience puisqu'elle permet une mobilisation et une planification des moyens de production par l'État afin de les réorienter pour garantir la souveraineté nationale. Ainsi, au-delà des besoins des armées, l'économie de guerre doit aussi profiter au SNH. Les adaptations et priorisations des capacités industrielles, logistiques doivent prendre en compte le fait que dans le cadre du SNH il existe des besoins particuliers, exorbitant du simple domaine militaire, en termes de matériels, de disponibilité de vecteurs de transport, et même de fourniture de services. Ainsi, en fonction des domaines identifiés, et en dépit des contraintes induites par une HEM, l'économie de guerre doit permettre à la France d'être en mesure d'honorer ses engagements vis-à-vis de ses alliés et partenaires.

L'économie de guerre peut ainsi permettre significativement de renforcer le SNH en mobilisant et réorientant les ressources nationales vers les besoins stratégiques. Une telle économie permet une allocation prioritaire des moyens, notamment financiers, aux secteurs clefs dont ceux du SNH ne sauraient être exclus. La coordination centralisée et les partenariats public-privé favoriseraient ainsi une réponse plus efficace aux exigences du SNH. De plus, la mobilisation rapide des ressources humaines et matérielles, caractéristique de l'économie de guerre, permet de répondre avec agilité aux besoins urgents des forces alliées. Ainsi, l'économie de guerre est à même de créer un environnement propice à un SNH plus robuste, flexible et efficace, renforçant la capacité du pays à soutenir ses alliés en cas de conflit majeur ou de crise. Cela contribue à la crédibilité de la France dans son respect de ses engagements.

Dans la continuité de l'intégration du SNH dans les questions d'économie de guerre, les adaptations industrielles et logistiques requises pour un tel soutien passent par la constitution de stocks stratégiques qui garantissent la disponibilité immédiate des ressources nécessaires au déploiement et au maintien des forces alliées sur le territoire. Ces stocks doivent inclure des équipements spécifiques, des carburants, des munitions, ainsi que des ressources vitales comme les denrées alimentaires et les fournitures médicales, en fonction des accords conclus et des besoins identifiés. Leur répartition géographique sur le territoire permet d'assurer une réactivité optimale. Cela suppose à nouveau une planification rigoureuse et des partenariats avec le secteur privé pour garantir leur soutenabilité. La constitution de tels stocks joue également un rôle essentiel dans la résilience logistique, en permettant de pallier d'éventuelles ruptures dans les chaînes d'approvisionnement. De même, au regard des attentes qui pèsent sur la France en tant que nation-hôte et des annonces récentes de renforcement du budget des armées, il pourrait être opportun que la France prenne exemple sur la Lituanie qui a instauré une « taxe de solidarité logistique », ayant généré 200 millions d'euros pour moderniser ses infrastructures.

LA résilience est un pilier majeur à la mise en œuvre du SNH et l'acceptation de celui-ci, qui plus lorsqu'il s'agit d'une HEM. Pour autant, la résilience n'existe pas par elle-même ni pour elle-même. Dans la mesure où c'est la Nation toute entière qui doit être impliquée, il est indéniable que le rôle de l'Etat est majeur ainsi que celui de son bras armé qu'est la gouvernance du SNH. Cette dernière doit par ailleurs, malgré sa robustesse, être encore plus performante.

B. Vers une gouvernance étatique du soutien nation-hôte plus performante

Au-delà de la gestion du SNH en tant que tel, il est indispensable que le système de gouvernance mis en place prenne en compte le contexte, induit par l'HEM, dans lequel ce soutien est amené à se tenir. Ainsi, il est indispensable pour que ce soutien soit performant et à la hauteur des attentes de nos alliés que les diverses menaces qui pèsent soient intégrées dans le processus. Cela ne peut s'effectuer qu'au travers une gouvernance robuste mais malgré tout souple et qui demeure centrée sur les enjeux opérationnels.

1. Une structure devant aussi faire preuve de souplesse

Comme cela a été développé supra, la coordination entre les différents ministères et acteurs (civils, militaires, privés) est essentielle pour apporter une réponse cohérente et adaptée dans la mise en œuvre du SNH. Cela implique la mise en place de mécanismes permettant une articulation fluide des compétences et des ressources qui seront d'autant plus nécessaires que le contexte d'HEM impliquera la gestion concomitante de différentes menaces. C'est à ce titre que les structures décisionnelles et opérationnelles existantes sont légitimes. Elles sont régulièrement éprouvées (exercices, situation de crise, organisation de grands événements tels que les Jeux olympiques) et s'inscrivent dans un processus vertueux de retour d'expérience qui leur permet de corriger les éventuelles incohérences et difficultés. Pour autant, des structures éprouvées et solides ne doivent pas pour autant être rigides et c'est bien le risque.

Le SNH dans un contexte d'HEM implique une dimension supplémentaire à ce que les structures existantes connaissent jusqu'à présent en matière de gestion de crises. La prise en compte à la fois des menaces extérieures et des tensions internes ainsi que des déstabilisations tout en devant fournir un soutien adapté et dans la durée à nos alliés va nécessiter une coordination accrue et donc de la souplesse dans toutes les formes de dialogues. L'enjeu est bien qu'il y ait interaction et coordination comme cela existe mais sans pour autant qu'il y ait un doute quant aux attributions de chacun des acteurs. Comme cela avait déjà été mis en lumière en 2012 par Emmanuel Lefebvre dans un article pour la Fondation Robert Schuman²⁸, ce système est fondé sur la réactivité, ce qui donne un avantage à la décision au risque de la raideur. Il est donc nécessaire que le processus décisionnel existant intègre des modalités de consensus au niveau interministériel.

A ce titre la CIC présentée plus haut s'impose comme l'organe majeur de la coordination interministérielle. Pour autant, cela ne peut être effectif que si l'ensemble des ministères y prennent part, ce qui n'est pas toujours le cas. Il faut également ancrer le fait que la CIC sera activée suffisamment tôt en cas de mise en œuvre du SNH. Ce dernier supposant une anticipation fine, il est indispensable que la CIC soit saisie du sujet à temps pour que le processus décisionnel, et donc celui de mise en œuvre, puisse être pleinement efficace. Cette CIC devra également inclure très tôt les principaux opérateurs privés concernés par le SNH afin que l'approche du SNH soit globale, ce qui est essentiel au regard de sa nature. Il est à espérer que la structure permanente de crise qui a vocation

²⁸ in. Robert Schuman Fondation. (2012). La performance est un jeu d'équipe : Étude comparative des processus de décision en France et en Allemagne pour la gestion des crises de sécurité.

à voir le jour permette cette anticipation et cette coordination encore plus accrue qu'aujourd'hui. La « permanentisation » du dispositif devrait en effet favoriser plus encore le dialogue et donc apporter cette souplesse qui peut parfois aujourd'hui faire défaut dans l'organisation actuelle.

2. L'enjeu de la réactivité opérationnelle au cœur du processus

Le SNH, parce qu'il est une opération à part entière, requiert de nombreux acteurs ne disposant pas tous de la même culture opérationnelle et avec des vocations et objectifs qui peuvent différer bien qu'un intérêt commun soit poursuivi. C'est pourquoi la réactivité et plus encore dans sa dimension opérationnelle, dans son sens premier qu'elle doit servir des opérations militaires, doit irriguer la chaîne décisionnelle de bout en bout. Cette réactivité opérationnelle est intrinsèque aux chaînes de gestion de crise, cela est une évidence. Pour autant, le SNH nécessitant une coordination interministérielle encore plus importante, il convient de renforcer cette culture de la réactivité opérationnelle.

Bien évidemment, les exercices menés par le SGDSN y contribuent et à ce titre il est essentiel que des exercices spécifiques au SNH soient menés. La phase O3 de l'exercice ORION 23 (cf. supra) est une première étape franchie et qui doit se poursuivre, mais pas seulement à l'occasion d'exercices menés par les armées. Il est tout à fait possible, et c'est ainsi que la réactivité serait peut-être encore plus éprouvée, que ce soit un autre ministère qui soit menant sur un tel exercice. A ce titre, les retours d'expérience des opérations telles que Mousquetaire, doivent être véritablement porteurs d'amélioration dans la réactivité de la chaîne de décisions et ils doivent être porteurs également d'effets. Trop souvent en cas de crise ce sont les retours d'expériences individuels qui sont mis à profit et non les retours d'expériences structurels²⁹. Le SNH ne saurait souffrir de cette lacune qui demeure aisée à combler. C'est bien là encore le SGDSN, en charge des retours d'expérience dans la gestion de crise notamment, qui est un acteur clef dans le domaine et qui doit se saisir encore plus spécifiquement du sujet qu'est le SNH. Cela doit également se traduire par une mise à jour de la doctrine, dans le prolongement des travaux actuellement menés, et qui tienne compte de l'ensemble des éléments de tous les acteurs, quels qu'ils soient.

Il est primordial par ailleurs que l'échelon départemental, sans nul doute l'échelon clef dans la mise en œuvre du SNH au regard des défis et enjeux de coordination portés, soit spécifiquement formé et entraîné sur ces questions de SNH. Le champ de compétences des niveaux zonal et départemental doit être particulièrement clair en matière de SNH. Dès lors, ce niveau départemental semble devoir disposer, au-delà de ce que la chaîne OTIAD propose au travers de sa structure mais pourquoi pas en s'appuyant dessus, d'un état-major semi-permanent, inter-administration à même d'entretenir le dialogue civilo-militaire. Cette structure à la main du préfet permettrait ainsi une meilleure connaissance civilo-militaire mais plus largement interservices et donc une meilleure réactivité opérationnelle.

²⁹ Ce constat a été établi lors d'une visite effectuée à la cellule interministérielle de crise le 27 janvier 2024.

3. Pas de soutien performant sans une formation idoine

La formation constitue un levier essentiel dans la gouvernance du SNH car elle permet de renforcer toutes les qualités requises pour le mettre en œuvre (efficacité, coordination et adaptabilité des acteurs impliqués). Qui plus est dans un contexte d'HEM, la formation offre une base solide pour relever ces défis qui s'avèrent complexes. Elle permet de développer des compétences spécifiques, telles que la gestion logistique, l'interopérabilité public/privé et la maîtrise des cadres juridiques qui peuvent s'avérer complexes lorsqu'il s'agit de SNH (cf. supra), tout en sensibilisant les acteurs aux spécificités des forces à soutenir et aux attentes qui peuvent différer.

Un des principaux apports de la formation réside dans sa capacité à améliorer la réactivité et la flexibilité des structures de gouvernance. Les exercices, déjà développés précédemment, s'inscrivent pleinement dans cette perspective. Cela permet une approche interministérielle intégrée. De plus, l'intégration d'outils numériques tels que ceux développés par l'OTAN pour la formation en ligne, permet de moderniser les pratiques tout en rendant les formations accessibles à un plus grand nombre d'acteurs, jusqu'à la formation des citoyens. Cet axe de formation mérite largement d'être développé et approfondi, soit en s'appuyant sur les outils existants soit en développant des spécifiques, propres à la France et à sa vision et ses ambitions en matière de SNH.

Enfin, la formation continue est indispensable pour maintenir un haut niveau d'expertise et harmoniser les pratiques. Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne, par exemple, met régulièrement à jour ses programmes pour répondre aux nouveaux défis et garantir une coordination optimale entre les acteurs. Si cela vaut lorsqu'il s'agit de coopération, c'est tout autant le cas lorsqu'il s'agit d'interministériel. Ainsi, la CIC qui assure une mission de formation interministérielle dans la gestion de crise doit être renforcée dans ses prérogatives. Le SNH doit à ce titre disposer d'un module particulier puisqu'il n'est pas une crise à proprement parler mais sollicite des processus décisionnels similaires. De plus, ce type de formation ne doit pas concerner que les acteurs interministériels. Ce type de formation, dans une approche plus académique et universitaire, doit être développé au profit de la population. C'est ainsi qu'une culture de la résilience peut également être promue.

La formation est un pilier fondamental pour assurer une gouvernance efficace du SNH. Elle ne se limite pas à transmettre des compétences techniques ; elle favorise également une culture de coopération, d'innovation et d'adaptabilité face aux exigences du SNH, qui plus est dans un environnement incertain qui l'accompagnerait dans une HEM.

Si par essence le SNH est une responsabilité nationale, porteuse d'enjeux de crédibilité forts vis-à-vis des alliés et partenaires, cela ne signifie pas pour autant que la Nation est seule et isolée dans la mise en œuvre de ce soutien. Il est évident que le contexte d'HEM dans lequel le SNH a vocation à s'inscrire aujourd'hui suppose qu'une coordination internationale est fondamentale.

C. Un soutien nation-hôte passant par une optimisation de la coordination internationale

Les événements de ces dernières semaines remettent au cœur des enjeux les questions relatives à une Europe de la défense ou pilier européen renforcé de l'OTAN. Cela est révélateur de l'importance qu'occupent les organisations internationales, et plus largement la coopération internationale, dans les sujets de nature militaire. Dès lors, il apparaît que bien qu'on parle de soutien de la part d'une nation lorsqu'il s'agit de SNH, ce soutien ne peut s'effectuer sans un cadre international, rénové. Cela ne remet pour autant pas en cause les responsabilités et prérogatives de la nation-hôte.

1. *L'harmonisation en cours des procédures au sein de l'OTAN et de l'UE*

L'harmonisation des procédures entre l'OTAN et l'UE est une nécessité qui se fait d'autant plus ressentir dans le contexte de crise stratégique qui s'est accélérée avec la guerre en Ukraine, révélant à la fois des avancées concrètes et des lacunes persistantes. Ce besoin est d'autant plus accru lorsqu'il s'agit de SNH que ce soutien est multidimensionnel et donc ce sont autant de pistes d'harmonisation et de coordination des processus à instruire.

Un premier dialogue structuré UE-OTAN a été initié en 2018 puis renforcé par la déclaration commune de janvier 2023. Cela a permis d'aligner 74 normes logistiques, notamment sur le transport de marchandises dangereuses et les autorisations transfrontalières. Ce dernier point est un élément crucial en matière de SNH puisqu'il permet de faciliter le transit des alliés depuis la France à travers l'Europe. Cependant, le rapport de la Cour des comptes européenne de février 2025³⁰ souligne que le budget de 1,69 milliard d'euros du mécanisme pour l'interconnexion en Europe est déjà épuisé à 92 %, sans plan de financement clair pour la période post-2026. Cette précarité financière contraste avec l'urgence opérationnelle au regard des problématiques liées à la mobilité militaire dans l'UE. Cependant, les récentes initiatives montrent une complémentarité renforcée : l'UE a intégré les exigences de l'OTAN dans sa cartographie des 11 000 points noirs logistiques, tandis que l'OTAN pilote des exercices comme DEFENDER 2025, simulant le déploiement rapide de 40 000 soldats à travers 20 pays. La difficulté réside néanmoins dans la multiplicité des acteurs et de leur appartenance disparate aux organisations internationales et différentes coopérations (Figure 6 Pays membres de l'OTAN, l'UE, l'AED et au projet CSP "mobilité militaire". ©Cour des comptes européenne) Cela est de nature à complexifier le travail de la nation-hôte, notamment dans ses rapports avec les autres pays partenaires. Résoudre ces difficultés ne peut que faciliter le travail de la Nation dans le soutien qu'elle doit apporter à ses alliés et partenaires.

Face aux différents défis qu'appelle ce besoin d'harmonisation, le secrétaire général de l'OTAN, Mark Rutte, a plaidé en février dernier pour une « roadmap 2030 » UE-OTAN, incluant un fonds commun de 5 milliards d'euros et la mutualisation des stocks critiques. Cette harmonisation est essentielle en tous points car il ne fait nul doute qu'un engagement majeur s'effectuera dans un cadre impliquant à la fois OTAN et UE, deux organisations dans lesquelles la France occupe une place singulière. Cette harmonisation est la garantie d'un SNH apporté le plus efficacement possible et qui peut bénéficier de la solidarité qu'offrent ces organisations internationales. Au regard du besoin de coordination nationale demandé par le SNH, le dialogue supra national ne peut être qu'un atout et faciliter les responsabilités qui incombent à la Nation en allégeant certaines contraintes.

³⁰ Cour des comptes européenne. (2025). *Rapport spécial 2025/04 : La mobilité militaire de l'Union*.

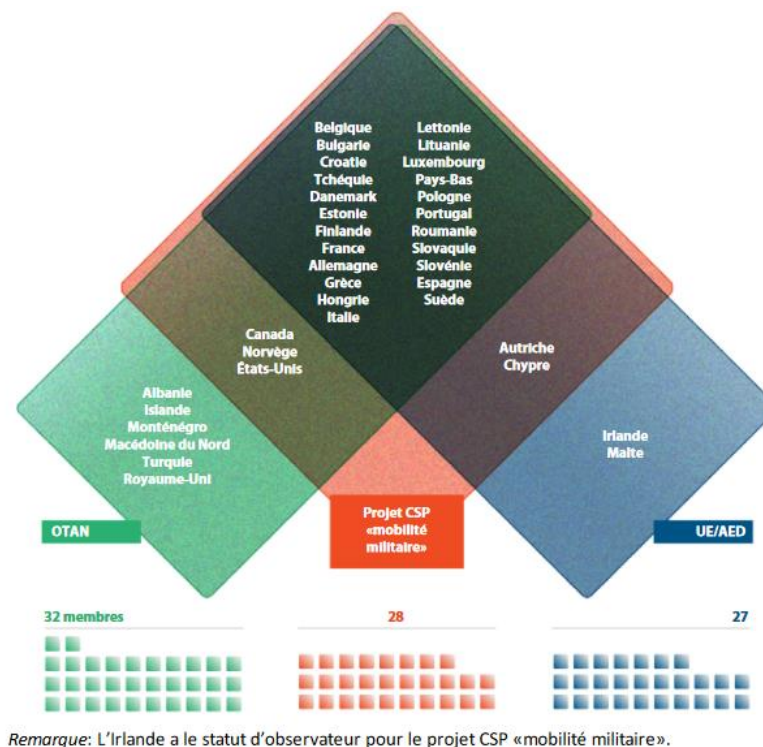


Figure 6 Pays membres de l'OTAN, l'UE, l'AED et au projet CSP "mobilité militaire". ©Cour des comptes européenne

2. L'avènement d'un « Schengen militaire » ?

Dans la continuité des synergies renforcées qu'offrent les perspectives d'harmonisation entre l'OTAN et l'UE, il semble intéressant de développer le concept de « Schengen militaire » qui est de plus en plus souvent évoqué. La création d'un tel espace bénéficierait sans nul doute au SNH, qui plus est dans un contexte d'HEM. En effet, cela permettrait un déploiement rapide des forces alliées et accélérerait notamment les délais administratifs à charge du pays-hôte pour permettre la traversée des frontières.

Un tel projet soulève des défis opérationnels et structurels complexes, tout en mettant en lumière des tensions entre souveraineté nationale et intégration militaire. Le SNH, qui repose sur l'aide civile et militaire du pays hôte, est essentiel pour garantir la fluidité des mouvements transfrontaliers de matériel et de personnel comme cela a été présenté. À cet égard, un "Schengen militaire" pourrait simplifier les procédures administratives et logistiques, notamment en harmonisant les autorisations de transit, les normes pour le transport de marchandises dangereuses et les délais d'approbation qui sont autant de freins à une mise en œuvre efficace du SNH. Cependant, la mise en œuvre d'un tel espace militaire se heurte à des obstacles majeurs. La souveraineté nationale reste une pierre d'achoppement : certains États membres, comme l'Autriche, refusent l'accès à leur territoire pour des convois nucléaires de l'OTAN, tandis que 15 pays appliquent encore des règles nationales divergentes sur le transit de munitions.

Malgré ces défis, certains progrès notables méritent d'être soulignés. Les exercices, tels que DEFENDER 25 évoqué supra, intègrent désormais des scénarios testant le SNH dans un cadre multinational, tandis que le projet de passeport logistique numérique UE-OTAN prévu pour fin 2025 promet de fluidifier les mouvements transfrontaliers. En outre, l'élargissement du projet PESCO à des pays non membres de l'UE comme la Suisse montre une dynamique d'inclusion qui pourrait renforcer cet espace militaire commun. Cependant, pour garantir le succès à long terme d'un tel

espace, va se poser la question d'instaurer une gouvernance conjointe UE-OTAN capable de répondre aux crises rapidement et efficacement. L'actualité du moment n'est pas des plus favorables pour qu'une telle réflexion puisse être engagée et surtout menée à son terme à brève échéance et ce, alors même qu'il serait plus qu'essentiel. Le « Schengen militaire » représente donc une étape cruciale pour améliorer la capacité européenne à mobiliser ses forces alliées tout en redéfinissant les contours de sa coopération avec l'OTAN dans un contexte géopolitique incertain. Ce serait pourtant sans aucun doute une avancée certaine dans la mise en œuvre du SNH et en faciliterait la réalisation, a minima dans son volet mobilité.

3. *Vers un renforcement des partenariats stratégiques*

En dernier lieu, il est évident qu'aujourd'hui aucun pays n'a, aujourd'hui, à assumer seul le SNH. Quand bien même une part des responsabilités lui incombe, notamment sur le plan administratif et logistique, il est évident que l'existence de partenariats stratégiques est indispensable. De tels partenariats permettent la coordination, l'efficacité opérationnelle et la résilience des dispositifs d'accueil des forces alliées.

Les partenariats stratégiques permettent de mutualiser les ressources et les expertises. Le programme *Strategic Air Transport for Outsized Cargo*, auquel la France appartient, vise ainsi à développer une capacité européenne pour le transport de marchandises hors gabarit et lourdes, en collaboration avec des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la Slovaquie. Ce projet, lancé dans le cadre de la quatrième vague de la PESCO, doit être opérationnel à l'horizon 2035 et combler un trou capacitaire critique en matière de transport stratégique. De même, la création du Centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides à Helsinki en 2017, soutenu par l'OTAN et l'UE, démontre de quelle manière les partenariats peuvent renforcer les capacités de résilience essentielles au SNH au travers d'une connaissance mutuelle et de la mutualisation de compétences et de capacités. Cette approche s'inscrit dans la lignée de l'Agenda OTAN 2030, qui prévoit l'adoption d'objectifs de résilience et la désignation de hauts responsables pour coordonner les initiatives nationales.

Enfin, un exemple concret et novateur de partenariat stratégique mérite d'être évoqué. Il s'agit de la création de la Brigade Anne de Kiev. Cette initiative franco-ukrainienne vise à former et équiper une brigade complète, et démontre dans quelle mesure le SNH peut s'étendre au-delà de l'accueil de plus courte durée qu'implique normalement le SNH, pour inclure un soutien durable et structurant aux forces alliées. Par ailleurs, cet exemple permet de mettre en lumière qu'il ne faut pas restreindre cette collaboration internationale aux seules organisations que sont l'OTAN et l'UE. Les partenariats avec des partenaires autres que ceux appartenant à ces organisations sont bien évidemment à rechercher pour que le SNH soit le plus robuste possible.

Face aux enjeux croissants qu'appelle le SNH, une résilience nationale profonde est requise. Le SNH devient ainsi le révélateur de problématiques sous-jacentes majeures quant à la place que la Nation souhaite accorder à son outil de défense et quelle légitimité elle souhaite avoir à l'égard de ses partenaires et alliés.

Ce besoin de résilience nationale, nécessite un esprit de défense revitalisé, promouvant une culture stratégique partagée et une implication citoyenne, à l'instar des modèles scandinaves.

L'interopérabilité civilo-militaire doit par ailleurs être renforcée par l'intégration d'outils communs. L'adaptation des capacités industrielles et logistiques, via une économie de guerre intégrant explicitement le SNH et la constitution de stocks stratégiques, garantit quant à elle la disponibilité immédiate des ressources.

Au-delà d'une souplesse accrue des structures décisionnelles existantes, la réactivité opérationnelle doit irriguer la chaîne décisionnelle. A ce titre le SNH exige une approche systémique, combinant ancrage sociétal, optimisation des structures étatiques et professionnalisation des acteurs, afin de préserver la crédibilité stratégique et la souveraineté de la France face aux défis futurs. Cette approche ne doit pas négliger l'importance du cadre international dans lequel le SNH doit s'inscrire et qui est même une opportunité au travers de coopérations qu'un tel cadre permet.

Conclusion

Au terme de l'analyse menée, il apparaît que l'organisation de la gouvernance du SNH face à une HEM représente un défi complexe et multidimensionnel pour la France. Le soutien nation-hôte, loin de se limiter à une simple affaire de logistique militaire comme il est trop souvent appréhendé, englobe des enjeux sociétaux, politiques et économiques cruciaux qui nécessitent une approche globale, systémique et coordonnée de la part de l'ensemble des pouvoirs publics. Ce n'est d'ailleurs pas anodin si les sujets du SNH et de la HEM sont au cœur des préoccupations de l'EMA mais plus largement du ministère des Armées et du SGDSN.

La complexité du cadre juridique actuel, caractérisé par la juxtaposition de normes nationales et internationales, constitue un frein potentiel à la réactivité et à l'efficacité du SNH. Une simplification et une adaptation du droit commun apparaissent nécessaires, qui plus est pour répondre aux exigences d'une HEM, tout en préservant les principes fondamentaux de l'État de droit.

La résilience de la Nation, concept interministériel par essence, est un élément clef pour garantir la crédibilité et la pérennité du soutien nation-hôte. La mobilisation matérielle mais aussi intellectuelle de l'ensemble des acteurs, tant publics que privés, est indispensable pour assurer un soutien de qualité aux forces alliées, tout en minimisant les conséquences sur la population civile et l'activité économique nationale.

En définitive, l'organisation de la gouvernance du SNH dans un contexte d'HEM constitue un enjeu de souveraineté majeur pour la France. Relever ce défi nécessite une vision stratégique claire, des coordinations interministérielle mais aussi internationale renforcées et une adaptation constante aux évolutions du contexte géopolitique et des formes de conflictualité.

Par ailleurs, à l'heure où un piler européen de l'OTAN semble nécessaire d'être développé, il est indispensable d'instaurer une culture européenne du soutien nation-hôte, à l'image de ce que les pays nordiques ont commencé à développer dès 2009.

Bibliographie et sources

Articles

- Borrel, G. (2022). Les armées face aux normes : Opportunités ou contraintes ? *Revue Défense Nationale*, N° Hors-série(HS3), 277-289.
- Chihaiia, M. S. (2023). Advancing military mobility in Europe : An uphill battle. *European Policy Centre*.
- Drent, M., Kruijver, K., & Zandee, D. (2019). Military Mobility and the EU-NATO Conundrum. *Netherlands Institute of International Relations*.
- Gueguen, P. (2016). Les enjeux de la projection de force sur le plan logistique. *Revue Défense Nationale*, N° 790, 7-11.
- Gueguen, P. (2024). La mobilité stratégique : Garantie de la liberté d'action. *Revue Défense Nationale*, 874, 31-37.
- Hrab, M., & Minculete, G. (2022). Approaches to the Role of the Host Nation Support in Strategic Deployment. *Land Forces Academy Review*, 27, 10-18.
- Favin Lévêque, J. (2025). La défense de l'Europe : il y a urgence... Allons-y !, *Revue Défense Nationale*, N° 877, 60-64.
- Mathis, L. (2022). France 2030 – Un soutien sans précédent pour l'innovation dans la logistique. *Administration*, 275, 86-88.
- Papinutti, M., & Valère, X.-Y. (2022). Une nouvelle gouvernance publique de la logistique. *Administration*, 275(3), 19-22.
- Patry, É. (2022). Commander les engagements opérationnels sur le territoire national en cas de crise majeure: *Revue Défense Nationale*, N° 848, 79-87.
- Rodriguez, C. (2024). S'adapter au contexte : Le retour de la défense opérationnelle du territoire (DOT). *Administration*, 283, 67-69.
- Rouquet, A., & Guenoun, M. (2023). Logistisons l'État ! : Propositions pour renforcer l'organisation logistique de la France. *Logistique & Management*, 31, 77-92.

Rapports

- Cour des comptes européenne. (2025). Rapport spécial 2025/04 : La mobilité militaire de l'Union.
- Assemblée Nationale. (2024). Rapport d'information sur l'après Orion : faire face aux crises de demain (N° 2727)..
- Nicol, F. (2022). Rapport STENTOR. Ministère des Armées.
- Swedish Civil Contingencies Agency. (2022). Nordic Civil Protection and Host Nation Support – Solidarity put into Practice.
- Assemblée Nationale, (2022). Rapport d'information sur la résilience nationale, (N°519).

Sites internet

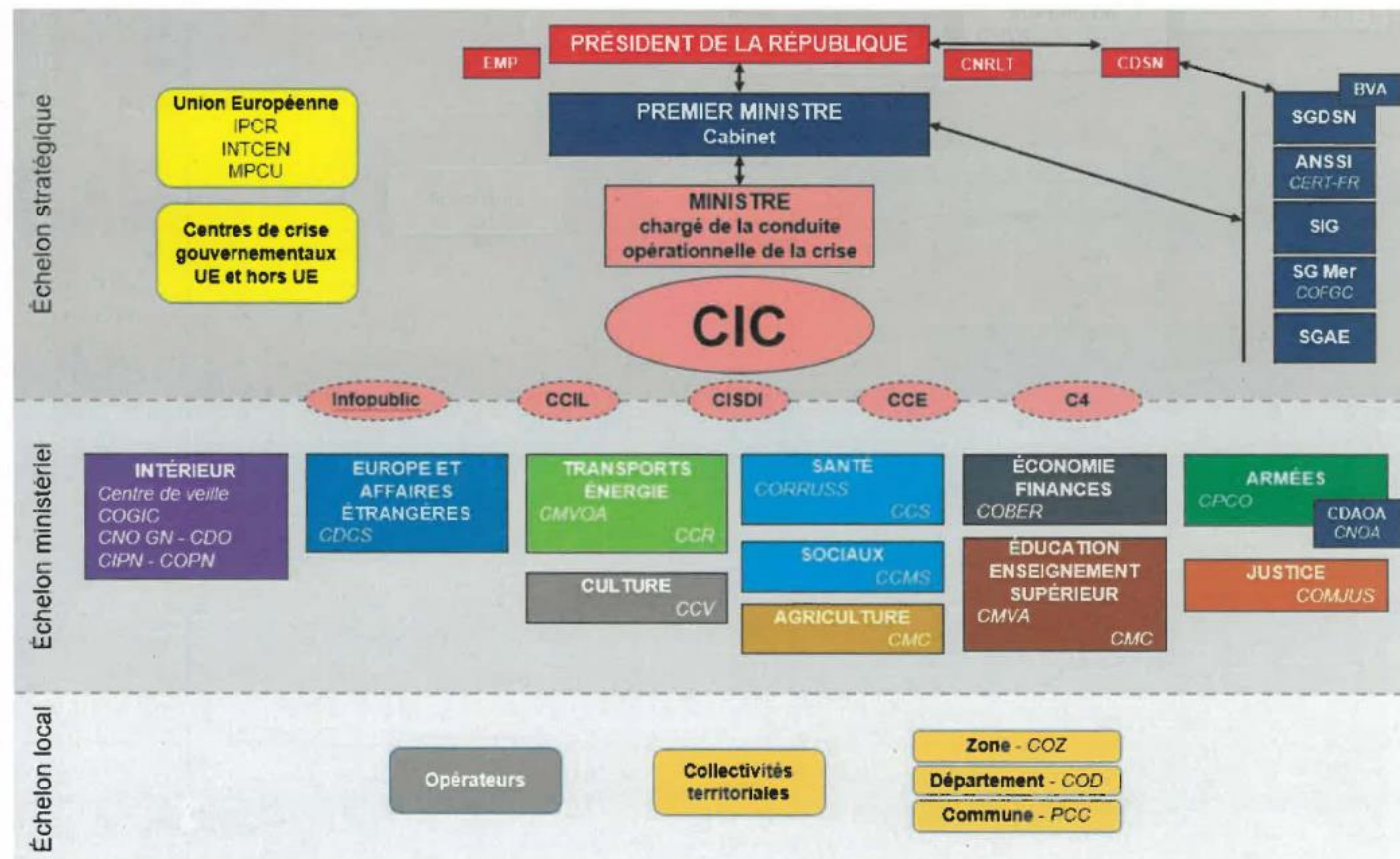
- Le régime juridique de la réquisition des personnes en France, mobilisation ressources, intérêt public, code de la défense, code du travail, droit de retrait—Bird & Bird.* (2025), <https://www.twobirds.com/fr/insights/2025/france/le-regime-juridique-de-la-requisition-des-personnes-en-france>
- NATO. (2024). *Résilience, préparation du secteur civil et article 3*. NATO, https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132722.htm

- Opération Mousquetaire—Relève d'une brigade aéromobile de l'armée américaine à Dunkerque et Marck-en-Calais* | *La préfecture et les services de l'État en région Hauts-de-France*. (2021), à l'adresse <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/hauts-de-france/Region-et-institutions/L-action-de-l-État-dans-la-region/Cooperation-transfrontaliere-et-internationale/Operation-Mousquetaire-Releve-d-une-brigade-aeromobile-de-l-armee-americaine-a-Dunkerque-et-Marck-en-Calais>
- JSEC at a Glance*. (2024). Jsec.Nato.Int., <https://jsec.nato.int/about-us/jsec-at-a-glance-effective-efficient-enablement.aspx>
- La coopération avec l'État hôte n'est pas une option, c'est une nécessité impérieuse*. (2019). France ONU, <https://onu.delegfrance.org/La-cooperation-avec-l-État-hote-n-est-pas-une-option-c-est-une-necessite>
- La performance est un jeu d'équipe : Étude comparative des processus de décision, en France et en Allemagne, pour la gestion des crises de sécurité*. (2012), <https://www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/233-la-performance-est-un-jeu-d-equipe-etude-comparative-des-processus-de-decision-en-france-et-en-allemande-pour-la-gestion-des-crisis-de-securite>

Annexe 1

Schéma d'organisation gouvernementale de conduite de crise

Selon la circulaire du premier ministre 6418/SG du 26 septembre 2023 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures



Sommaire

Introduction.....	7
Chapitre I. L'indispensable cadre à poser du soutien nation-hôte à l'épreuve d'une hypothèse d'engagement majeur	9
A. Le contexte particulier du soutien nation-hôte	9
1. Le soutien nation-hôte : une forme particulière de soutien	9
2. L'hypothèse d'engagement majeur : une contrainte supplémentaire pour le soutien nation-hôte	11
3. Le soutien nation-hôte : un enjeu national et pas seulement militaire.....	11
B. Le cadre juridique du soutien nation-hôte : un nœud gordien ?	12
1. Vers une adaptation du droit commun bénéfique au soutien nation-hôte	13
2. La multiplicité des dispositions juridiques internationales.....	14
3. Une articulation juridique perfectible.....	15
C. Pas de soutien nation-hôte sans planification et anticipation stratégiques	16
1. Une chaîne décisionnelle militaire établie.....	16
2. Le lien indissociable entre défense opérationnelle du territoire et soutien nation-hôte	17
3. Le recours indispensable aux exercices et retours d'expérience	18
Chapitre II. Une gouvernance multidimensionnelle spécifique au soutien nation-hôte.....	21
A. Une gouvernance interministérielle spécifique à parfaire	21
1. Des acteurs étatiques existants et éprouvés	21
2. Le dialogue civilo-militaire : clef de voûte du soutien nation-hôte.....	23
3. Des mécanismes de prise de décision à consolider	24
B. Pas de soutien nation-hôte sans mobilisation de capacités nationales.....	25
1. L'inéluctable recours à des moyens civils.....	25
2. Le facteur clef des infrastructures	26
3. La question centrale de la mobilité stratégique	27
C. Un corollaire au soutien nation-hôte : la gestion des impacts sur le territoire national	28
1. La nécessaire sécurisation des infrastructures	28
2. La question inévitable de l'arbitrage entre besoins militaires et civils.....	29
3. La gestion de la communication : un appui au soutien nation-hôte	30
Chapitre III. Quels défis et perspectives pour une gouvernance efficace du soutien nation-hôte ?	31
A. Le renforcement primordial de la résilience nationale	31
1. Un socle au soutien nation-hôte : l'esprit de défense	31

2. Une interopérabilité civilo-militaire perfectible	32
3. Un impératif : l'allocation de moyens pour une adaptation des capacités industrielles et logistiques	33
B. Vers une gouvernance étatique du soutien nation-hôte plus performante	34
1. Une structure devant aussi faire preuve de souplesse.....	34
2. L'enjeu de la réactivité opérationnelle au cœur du processus	35
3. Pas de soutien performant sans une formation idoine	36
C. Un soutien nation-hôte passant par une optimisation de la coordination internationale	36
1. L'harmonisation en cours des procédures au sein de l'OTAN et de l'UE.....	37
2. L'avènement d'un « Schengen militaire » ?	38
3. Vers un renforcement des partenariats stratégiques	39
Conclusion	41
Bibliographie et sources.....	42
Annexe 1	45