



HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Collection du Plan

Le Plan est depuis toujours un carrefour. Il publie ses propres travaux d'éclairage et doit aussi relayer des idées extérieures, librement portées par leurs auteurs. C'est l'esprit de la Collection du Plan, avec cette nouvelle contribution d'un grand acteur européen, qui nous livre sa vision sur un sujet clé : l'importance d'engager les citoyens européens dans le réarmement de l'Europe.

CLÉMENT BEAUNE

HAUT-COMMISSAIRE À LA STRATÉGIE ET AU PLAN

NOVEMBRE
2025
N° 11



Réarmer la démocratie : investir dans la défense pour préserver la liberté

ANDERS FOGH RASMUSSEN

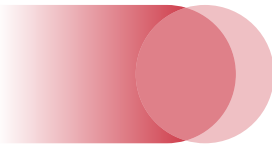
ANCIEN PREMIER MINISTRE DU DANEMARK ET SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'OTAN

Face à la montée des régimes autoritaires, aux conflits prolongés aux portes de l'Europe, aux menaces hybrides et cybers, l'Union européenne doit réapprendre le langage de la force. L'investissement dans la défense n'est plus une option : il est devenu une condition de survie pour les régimes démocratiques.

À l'issue du sommet de La Haye de 2025, les alliés de l'Otan se sont ainsi engagés à investir 5 % de leur PIB dans le secteur de la défense et de la sécurité d'ici à 2035. Dans un contexte budgétaire déjà très contraint et une situation politique marquée par de fortes tensions sociales, les dépenses militaires peuvent apparaître à une partie de la population comme excessives, voire injustifiées. Si ces dépenses sont nécessaires, elles concurrencent inévitablement d'autres politiques publiques.

Cet investissement pose donc une question essentielle : afin de garantir la cohésion sociale et les fondations démocratiques, comment s'assurer que l'effort de défense emporte l'adhésion des citoyens ?

La stratégie de défense ne doit pas s'imposer comme un fardeau financier, mais être collectivement reconnue comme un investissement dans la paix, l'autonomie et la préservation des libertés.



La préservation des valeurs démocratiques nécessite des efforts budgétaires conséquents pour accompagner la montée en puissance de l'industrie de défense

Les pays européens sont confrontés à une stratégie hybride de déstabilisation, dans le but de saper notamment le soutien occidental à l'Ukraine. La France n'échappe pas à cette tendance. En tant qu'acteur majeur du monde occidental, elle est directement ciblée par un large éventail d'actions déstabilisatrices. Face à ces nouvelles formes de menaces et au risque de déclenchement d'un conflit de haute intensité, il s'agit de réhausser les budgets de défense, de moderniser les capacités militaires, et de soutenir une base industrielle de défense européenne autonome. Cela nécessite par exemple de disposer de stocks stratégiques abondants et diversifiés, comprenant des munitions et des systèmes d'armement, à la fois plus économiques et plus robustes.

Il s'agit également de stimuler l'innovation de rupture et de franchir les nouveaux sauts technologiques. La supériorité militaire dépend de la capacité à intégrer et à maîtriser des technologies disruptives. Les récentes incursions de drones en Europe ont ainsi mis en lumière le retard des capacités européennes de détection aérienne contre les mobiles volant à basse altitude. La guerre en Ukraine révèle par ailleurs l'importance centrale de Starlink dans la guerre technologique actuelle et la nécessité pour l'UE, dépendante du soutien américain, de développer son propre système spatial européen, notamment de constellation satellitaire. Enfin, l'IA et le cyberspace sont devenus des terrains à part entière de compétition stratégique et de conflictualité, où se jouent désormais la supériorité informationnelle, la résilience des systèmes, et la maîtrise de la décision.

D'importants efforts d'investissement en matière de défense deviennent ainsi urgents et justifiés.

Plusieurs États membres de l'Union européenne – Allemagne, Pologne, pays baltes – réorientent massivement leurs dépenses vers la défense. Le Danemark a par exemple annoncé en février dernier la création d'un nouveau « fonds d'accélération » doté de 50 milliards de couronnes, soit environ 6,7 milliards d'euros. Ce fonds vient s'ajouter aux 200 milliards (26,8 milliards d'euros) déjà prévus d'ici 2033 et sera mobilisé dès 2025 et 2026. Il permettra au pays de porter ses dépenses militaires à 3,2 % de son PIB dès 2025, contre 1,38 % en 2022, marquant ainsi un tournant dans sa politique de sécurité. Parmi les investissements les plus emblématiques figure l'acquisition de huit systèmes de défense antiaérienne de longue et moyenne portée, pour un montant record de près de 7,76 milliards d'euros. Cet engagement souligne une volonté claire de moderniser et de renforcer la défense du territoire.

La France a engagé elle aussi une hausse de ses dépenses de défense. La loi de programmation militaire (LPM) établit une croissance régulière des dépenses de défense françaises sur la période 2024-2030, initialement d'environ 3,3 milliards d'euros chaque année. Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit d'accélérer

cet effort, avec une hausse de 6,7 milliards par rapport à 2025. Cela portera progressivement l'effort de la « mission défense » (hors pensions) à près de 70 milliards d'euros courants en 2030. La loi de programmation militaire est une première étape dans la montée en puissance des capacités de défense, mais celle-ci doit encore s'intensifier pour répondre à l'engagement des 5 % de dépense du PIB et à l'ampleur des menaces internationales. La réponse à ce changement de paradigme stratégique nécessite un doublement des dépenses d'ici à 2030.

Il n'est plus simplement question de « garantir la paix », mais bien de se préparer au pire pour préserver la souveraineté démocratique de notre continent dans un monde redevenu dangereux.

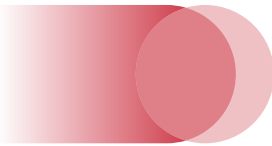
Face au risque de voir ces dépenses de plus en plus contestées, l'effort de défense doit être compris par tous et entrepris collectivement

La question de l'adhésion citoyenne à la stratégie de défense est cruciale. Il s'agit de s'assurer du consentement de la population aux moyens permettant de garantir la paix et le respect des libertés individuelles. Or, en période de tensions sécuritaires, et en l'absence de fondations démocratiques suffisamment solides, les décisions politiques peuvent être centralisées, opaques, voire soustraites au débat public. L'incompréhension et la confusion des citoyens présentent le risque d'affaiblir la légitimité démocratique des choix de défense, voire de susciter une forme de rejet parmi la population. L'indice de perception de la démocratie met ainsi en évidence une faible adhésion à l'augmentation des dépenses de défense, particulièrement en Italie et en France, où seuls 25 % de la population affichent un net soutien. 26 % de la population française seulement seraient, par ailleurs, prêts à s'engager physiquement pour défendre le pays en cas de conflit armé, contre 50 % en Norvège et en Suède¹.

Les partis politiques situés aux extrêmes de l'échiquier politique européen capitalisent déjà sur ce soutien fragile. À l'extrême gauche, certains dénoncent une militarisation croissante incompatible avec les priorités sociales et climatiques. À la droite radicale, les critiques portent souvent sur les alliances internationales (notamment l'Otan) ou sur la nature des interventions extérieures. À cela s'ajoute une défiance plus large envers les institutions, accentuée par un certain manque de pédagogie sur les enjeux de défense et une certaine opacité des décisions stratégiques. En Espagne, le Premier ministre Pedro Sánchez a ainsi échoué à obtenir suffisamment de marge politique pour respecter l'engagement des dépenses de défense à hauteur de 5 % du PIB, au motif que la réduction des autres dépenses publiques mettrait en péril la cohésion sociale du pays.

La cohésion sociale est pourtant directement menacée en Europe par des tensions qui apparaissent comme le prolongement des affrontements armés. L'utilisation opportuniste des nouvelles technologies a étendu la confrontation à de nouveaux

1. Nira Data (2025), *Global Pulse: Security and Defense. A global study on the public perception on security and defense.*



champs qui brouillent les frontières entre les sphères civiles et militaires : le cyberspace, les fonds marins, l'espace exoatmosphérique, le domaine informationnel, par exemple. La sécurité collective nécessite donc de repositionner l'outil militaire, qui ne doit pas être perçu comme une menace pour les libertés, mais comme un moyen de les garantir.

Des nations démocratiques ont su mobiliser par le passé des ressources importantes pour leur sécurité sans compromettre leur prospérité. L'idée que des niveaux élevés de dépenses militaires seraient inédits ou difficilement soutenables mérite en effet d'être relativisée à la lumière de l'histoire récente, en particulier celle de la guerre froide. Cette période a vu les États européens consentir à des efforts budgétaires de défense d'une ampleur exceptionnelle. La France, par exemple, consacrait environ 4 % à 5 % de son PIB à la défense dans les années 1960-1970, notamment pour financer sa propre dissuasion nucléaire et maintenir une armée conventionnelle puissante. Cet investissement s'est traduit par la création de programmes industriels majeurs (missiles balistiques, sous-marins nucléaires, aéronautique militaire) qui lui ont permis de développer des compétences clés dans ces domaines stratégiques. La guerre froide a démontré qu'une politique de défense ambitieuse pouvait coexister avec le développement économique, à condition qu'elle s'inscrive dans une stratégie nationale claire et de long terme.

Recommandations pour emporter l'adhésion démocratique des citoyens

L'outil de défense n'est pas neutre : il est au service de la vision stratégique d'un État et de ses valeurs. Or, le sens des engagements militaires s'est progressivement délité durant la période dite « des dividendes de la paix » et doit être à nouveau collectivement compris, débattu et accepté. La guerre en Ukraine a certes provoqué un sursaut, mais celui-ci reste relatif. Aujourd'hui, le retour à une logique de blocs rend plus que jamais nécessaire une approche politique et institutionnelle renouvelée, fondée sur la transparence, la pédagogie et la participation citoyenne. Plusieurs leviers peuvent être mobilisés pour renouer ce lien entre défense et démocratie.

RECONSTRUIRE UN ESPRIT DE DÉFENSE COMMUN

La première étape consiste à reconstruire un imaginaire stratégique commun, à travers **une stratégie de communication claire, proactive et relayée à tous les niveaux de l'action publique.** Cette stratégie doit s'appuyer sur des récits structurants, mobilisant symboles, histoire et culture.

Dans une société numérique où les perceptions dominent souvent la réalité, le récit est une arme stratégique. La guerre froide fournit un exemple emblématique de narratif : l'URSS y était perçue comme une menace existentielle, justifiant des investissements de long terme et des alliances stratégiques comme l'Otan. Le discours de Winston Churchill à Fulton – « un rideau de fer s'est abattu sur l'Europe » – pose dès

1946 les bases d'un imaginaire commun opposant démocratie et totalitarisme. La mobilisation de symboles, l'utilisation de la culture (films, affiches, livres) a également participé à la lecture d'un monde fragmenté entre deux blocs. Couplée à la peur engendrée par la menace nucléaire, la convocation d'un tel récit avait permis de fédérer les efforts sans produire de fractures majeures dans l'opinion, malgré des investissements publics massifs.

ACCOMPAGNER LA MENACE D'ACTIONS CONCRÈTES, VISIBLES ET ACCESSIBLES

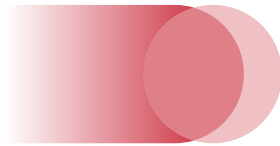
Il convient ensuite d'ancrer ces enjeux dans le quotidien des citoyens à travers des actions concrètes et visibles. Les pays nordiques – notamment la Suède, la Norvège, la Finlande et le Danemark – offrent des exemples tangibles de sensibilisation, découlant d'une culture profondément imprégnée de *preparedness*, c'est-à-dire de préparation de l'ensemble de la société aux situations d'urgence. La Suède a ainsi révisé en 2024 son manuel de conseils de défense civile, « en cas de crise ou de guerre ». Conçu à l'origine pendant la guerre froide, il inclut désormais des conseils en cas d'attaque nucléaire, de conflit armé, ou de cyberattaques. Ce livret a été distribué postalement à tous les foyers et décliné en format numérique. L'Agence danoise de gestion des urgences a quant à elle diffusé aux citoyens un document de cinq pages, intitulé « Soyez prêts », contenant des informations sur les activités hybrides et d'influence informationnelle, ainsi que sur le maintien des services essentiels en période de crise.

D'autres pays démocratiques pourraient s'inspirer de ces exemples pour lancer des campagnes de sensibilisation nationale, européenne ou commune aux alliés de l'Otan. Les usages contemporains (capsules vidéo, infographies, plateformes interactives, publications vulgarisées, débats publics) pourraient être mobilisés dans l'objectif de rendre la défense intelligible, légitime et proche. Les menaces modernes (cyber, infox, espace) doivent par ailleurs faire l'objet de modules spécifiques dans les programmes scolaires, pour former des citoyens conscients et engagés. L'anticipation des crises contribue à renforcer la confiance collective.

METTRE EN AVANT LES RETOMBÉES POSITIVES DES INVESTISSEMENTS DE DÉFENSE

Au-delà des efforts de sensibilisation, il est crucial de changer le regard porté sur les dépenses militaires pour emporter l'adhésion des citoyens. Il s'agit de faire bénéficier des investissements de défense l'ensemble de la société – en dépassant la stricte logique militaire – et de rendre ces retombées accessibles et tangibles pour l'ensemble de la population.

Cette diffusion exige de créer des ponts entre les mondes civil et militaire, notamment dans le domaine de l'innovation. En Israël, la porosité entre les secteurs de la défense et de la tech civile a ainsi permis l'émergence d'un écosystème d'innovation particulièrement dynamique, où les technologies développées dans un cadre militaire sont rapidement transférées et adaptées au secteur civil – et



inversement. Des entreprises sont nées de cette synergie. Ce modèle présente de très nombreuses spécificités et n'est donc pas transposable aux démocraties européennes, mais il peut inspirer des initiatives favorisant le décloisonnement entre chercheurs civils, start-up et acteurs de la défense pour accélérer l'innovation duale et renforcer notre autonomie stratégique.

L'investissement dans la recherche et le développement militaire représente en effet un puissant moteur d'innovation technologique. De nombreuses avancées civiles majeures trouvent leur origine dans des programmes militaires : Internet, GPS, drones, imagerie satellite ou encore certains matériaux composites. Ces technologies, une fois transférées au secteur civil, stimulent la productivité, créent de nouveaux marchés et améliorent le quotidien des citoyens.

Les dépenses de défense jouent ainsi un rôle structurant dans le tissu industriel. Elles soutiennent un large écosystème d'entreprises, de la grande industrie de l'armement aux PME sous-traitantes, contribuant ainsi à la souveraineté économique et à la montée en compétences des filières stratégiques (aéronautique, cybersécurité, électronique). Cela favorise la création d'emplois, durables et non délocalisables. La mise en valeur de ces retombées doit être pleinement intégrée à la communication publique.

REDONNER AUX CITOYENS UN RÔLE DANS L'EFFORT DE DÉFENSE

Le fossé persistant entre les citoyens et l'action publique peut être atténué en intégrant davantage la population aux efforts de défense, en tant qu'acteurs à part entière de la stratégie nationale. Cette idée est clairement formulée dans le manuel danois de sécurité civile : « Préparez-vous – pour vous-même et pour la société ; vous faites partie de la gestion de crise du Danemark. » **La culture scandinave de la préparation civile incarne en effet cet esprit, en organisant régulièrement des exercices de gestion de crise à l'échelle nationale.** En 2022, la Norvège a par exemple mené un exercice grandeur nature simulant une attaque hybride, mobilisant les forces armées, les hôpitaux, les écoles, les administrations, les médias et des citoyens volontaires.

S'agissant du volet militaire de l'engagement, le service national, bien que suspendu en France, conserve dans l'opinion une certaine nostalgie liée aux valeurs qu'il portait : solidarité, responsabilité, devoir civique. Le Service national universel a eu le mérite de rouvrir le débat sur l'engagement des jeunes. Dans un contexte budgétaire contraint, des formes d'engagement plus souples, hybrides et moins coûteuses, méritent d'être étudiées (service civique ou militaire volontaire, missions de soutien à la résilience, cyber-réserve...). Cela exige une organisation de l'État pour accueillir et valoriser cette contribution.

PROMOUVOIR UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE DE DÉFENSE

Enfin, les efforts de défense nationaux doivent s'inscrire dans une vision collective à l'échelle européenne. **Face au retrait stratégique des États-Unis, seuls l'Union européenne et ses États membres continuent à défendre une approche multilatérale, essentielle à la stabilité et à la paix.**



L'Union européenne ne peut plus se permettre de rester prisonnière des clivages historiques entre prérogatives nationales et compétence européenne en matière de défense. L'idée selon laquelle la défense relèverait exclusivement de la souveraineté nationale s'érode sous la pression des faits : aucune armée européenne, prise isolément, n'est aujourd'hui en mesure de répondre efficacement à la montée des menaces à ses frontières. **Les États membres partagent des intérêts vitaux, des vulnérabilités communes et, dans bien des cas, des théâtres d'opérations conjoints.** Dès lors, refuser la mise en commun des moyens, de l'investissement et de la planification revient à affaiblir chacun. La coopération européenne dans le domaine de la défense ne signifie pas pour autant l'effacement des souverainetés, mais leur renforcement par la mutualisation stratégique.

Des progrès notables ont déjà été faits, comme la création du Fonds européen de défense, la coopération structurée permanente (CSP) ou les efforts de standardisation capacitaire. Mais ils restent insuffisants et trop lents au regard de l'accélération des crises. L'urgence impose un changement d'échelle : planification conjointe des achats, emprunts communs, renforcement de l'interopérabilité, partage accru du renseignement, investissements coordonnés dans les industries de défense permettant l'émergence de projets de coopération structurants, et montée en puissance rapide de capacités européennes autonomes et crédibles. Cela implique un sursaut politique, capable de dépasser les réflexes de méfiance ou les logiques de cloisonnement administratif.

L'heure n'est plus au débat institutionnel, mais à l'action coordonnée, rapide et crédible. Dans ce contexte, le développement d'une **coalition de volontaires** – souple et pragmatique – permettrait de surmonter les blocages liés aux procédures décisionnelles et à l'hétérogénéité des positions nationales au sein de l'Union. En réunissant les États membres prêts à aller plus loin dans l'intégration européenne de leurs capacités, elle peut être le moteur d'une défense européenne plus ambitieuse et plus opérationnelle.

Anders Fogh Rasmussen

La Collection du Plan

-  **N° 1** – mai 2025
Benjamin MOREL
« Le mode de scrutin proportionnel : entre promesses et défis »
-  **N° 2** – juin 2025
Sabine ROUX de BÉZIEUX
« L'accord de Nice sur les océans doit être à la hauteur des accords de Paris sur le climat »
-  **N° 3** – juillet 2025
Véronique ANDRIEUX
« Du "Green Deal" au "Green Shield" »
-  **N° 4** – juillet 2025
Sébastien SORIANO
« "Too big to shift" : pour une régulation des firmes systémiques de la transition écologique »
-  **N° 5** – septembre 2025
Maxime SBAIHI
« Des écoles au marché du travail : la marée descendante de la dénatalité »
-  **N° 6** – septembre 2025
Charles MICHEL
« Europe : les clés de la souveraineté »
-  **N° 7** – octobre 2025
Roch-Olivier MAISTRE
« Médias audiovisuels et numériques : pour une nouvelle donne »
-  **N° 8** – octobre 2025
Sébastien MAILLARD
« La Communauté politique européenne : organiser la famille européenne »
-  **N° 9** – octobre 2025
Agnès BUZYN et Mélanie HEARD
« Mieux garantir la place de la science dans l'écriture de la loi »
-  **N° 10** – octobre 2025
Antoine FOUCHER
« Décrochage démographique : cinq révolutions du marché du travail »

