

Question d'Europe
n°233
19 mars 2012

Emmanuel Lefebvre
ancien officier de marine,
affaires stratégiques
du ministère de la défense

La performance est un jeu d'équipe Etude comparative des processus de décision, en France et en Allemagne, pour la gestion des crises de sécurité

Résumé :

Pour répondre aux crises de sécurité, la coopération entre la France et l'Allemagne, qui est « un puissant facteur d'influence », est particulièrement nécessaire. Cependant, en ce domaine, les deux pays diffèrent par leurs structures, leurs procédures et leurs cultures. A titre d'exemples, le système politique français est orienté vers la réactivité, tandis que le système allemand favorise l'adhésion. ; Ainsi, la France privilégie les fonctions de pilotage par le biais d'institutions régaliennes, tandis que l'Allemagne favorise les démarches de coordination dans la recherche d'un consensus entre différentes instances. Toutefois, Paris et Berlin partagent une même vision de la gestion des crises, fondée sur l'« approche globale », c'est-à-dire une approche cohérente, combinant des instruments variés, dans un cadre multilatéral, avec une attention particulière portée à la prévention des troubles. Cinq recommandations majeures sont alors formulées pour renforcer la coopération franco-allemande : développer dans chaque pays la connaissance des mécanismes institutionnels de gestion des crises en vigueur chez le voisin ; comparer les deux systèmes pour en tirer des enseignements ; réfléchir à des critères communs de décision ; définir une grille d'analyse pré-décisionnelle commune et faire usage du principe de coopération structurée permanente inclus dans le traité de Lisbonne.

INTRODUCTION

A l'occasion du 12ème Conseil des ministres franco-allemand, le 4 février 2010, le Président de la République et la Chancelière de la République fédérale ont adopté le texte d'un agenda qui fixe des perspectives de coopération d'une grande portée. Le préambule en exprime de manière éloquente le cadre et l'objectif : *La France et l'Allemagne partagent une même vision de leur avenir à l'horizon 2020*. La déclaration de cet Agenda 2020 trace des lignes directrices réparties en six domaines : l'économie, les ressources, la formation, la sécurité, la société, les institutions. La présente analyse se rattache au quatrième chapitre, dont les orientations sont réunies sous le titre *Politique étrangère, défense, sécurité*. Il s'agit d'une étude comparative des processus décisionnels, en France et en Allemagne, qui a pour objectif de faire apparaître les moyens d'améliorer la coopération entre ces deux pays dans la gestion des crises de sécurité.

La gestion d'une crise de sécurité met en jeu une stratégie d'ensemble qui prend appui sur des structures nationales et sur un réseau multinational. Or dans le contexte international, la coopération franco-allemande est un puissant facteur d'influence, à condition d'être pensée très en amont. C'est d'autant plus vrai qu'une stratégie de crise doit s'inscrire dans un système complexe d'interactions entre les composantes politiques, économiques, sociales et environnementales. La démarche n'est d'ailleurs pas simple, car les diplomates, les militaires et les économistes ne sont pas formés à la même école. Il importe alors de recourir à des méthodes de décision bien comprises.

De manière schématique, la gestion d'une crise doit prévoir plusieurs séries d'actions disposées chronologiquement sur un faisceau de lignes d'opérations, elles-mêmes tendues vers l'objectif politique. Mais dans ce travail, la France et l'Allemagne se différencient sur le plan des structures, des procédures et des cultures. Ces

deux pays raisonnent aussi avec leur personnalité, en termes de tradition nationale et de stature internationale. Il s'en suit qu'entre Paris et Berlin, vouloir collaborer dans l'action, c'est d'abord savoir se coordonner au cours du processus décisionnel. Voilà pourquoi il convient d'analyser nos similitudes et nos disparités, afin de renforcer la synergie de nos actions dans une stratégie d'ensemble.

1. LES SYSTÈMES DE DÉCISION NATIONAUX ET LEUR FONCTIONNEMENT

L'âme d'un peuple est dans sa géographie comme dans son histoire. L'une et l'autre ont fait de la France un Etat centralisé de forme présidentielle, de l'Allemagne un Etat fédéral de forme parlementaire. Leurs approches du traitement des crises de sécurité s'en trouvent marquées. Il convient d'en tenir compte dans un esprit de dialogue.

1.1. Le gouvernement et le parlement

Les processus décisionnels engagés dans la gestion d'une crise de sécurité doivent répondre à une double exigence, celle de la légitimité et celle de l'efficacité. Dans le respect de l'une comme de l'autre, les institutions qui les régissent peuvent néanmoins présenter des visages différents. En France, l'organisation des pouvoirs publics est visiblement orientée vers l'action ; c'est un gage de réactivité. En Allemagne, les mécanismes de gouvernement reposent d'abord sur l'adhésion ; c'est un gage d'endurance. Ces deux caractères sont parfois présentés sous un jour contradictoire, parce que l'on méconnaît leurs dispositifs de compensation. En fait, Berlin montre aussi l'exemple de la réactivité : en décembre 2001, sur proposition du Cabinet, le Bundestag a pu voter dans un délai de sept heures la participation de la Bundeswehr à la mission ISAF (International Security Assistance Force) en Afghanistan [1]. Et Paris montre aussi l'exemple de l'endurance : en 2003, la France a volé au secours des ressortissants français de Côte d'Ivoire, puis elle a su transférer progressivement sa mission à l'Organisation des Nations unies (ONU) pour aboutir aux élections de novembre 2010.

Dans le domaine de la sécurité, la Constitution française comporte trois articles fondamentaux [2], qui ordonnent les responsabilités relatives du Président de la République, du Premier Ministre et du Gouvernement. Le Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN), institution de longue tradition mais dont le décret [3] a été remanié pour s'adapter aux évolutions stratégiques, s'appuie directement sur ces trois articles. Il a pour fonction de définir les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite

des opérations extérieures et de planification des réponses aux crises majeures. Il est présidé par le Président de la République. Le Secrétariat général qui lui correspond (SGDSN) est un service du Premier Ministre et coordonne les travaux interministériels relatifs à la politique de sécurité. Il suit en particulier l'évolution des crises et des conflits, de même qu'il est associé au déroulement des négociations internationales qui s'y rapportent. De manière très claire, c'est donc l'exécutif qui décide d'intervenir. Néanmoins, le Parlement se trouve associé par les dispositions du nouvel article 35 : dans un délai de trois jours, il doit être informé ; au-delà de quatre mois, il est appelé à donner une véritable autorisation.

En Allemagne, c'est la Loi fondamentale et ses interprétations consécutives qui encadrent l'emploi des forces armées (articles 24, 26 et 87a). Dans ce domaine et sauf le cas de légitime défense, les décisions que prend le Cabinet restent soumises à l'approbation du Bundestag. De plus, il n'existe pas de véritable instrument dévolu à ce type de décisions. Lorsqu'en 1955 l'Allemagne intégra l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) après que l'administration alliée fût abolie, Konrad Adenauer fonda un « Conseil de sécurité » (*Bundessicherheitsrat*) composé de neuf membres, dont le Chancelier, le chef de la Chancellerie, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, et sur demande, le chef d'état-major des armées. Toutefois, sa portée s'est vite trouvée réduite à la politique d'exportation des armements. Plusieurs initiatives ont ensuite voulu rendre au Conseil les responsabilités de sa fonction originelle : en 1998, dans le contrat de gouvernement [4] de la coalition SPD-Verts ; en 2006, dans une étude de l'Académie fédérale pour la politique de sécurité [5] (BAKS) ; en 2008, dans une résolution [6] de l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et de l'Union chrétienne-sociale (CSU). La BAKS proposait une solution ambitieuse qui aurait attribué au Chancelier le pouvoir d'exercer un rôle directeur prépondérant pour la gestion des crises, mais conduisait à modifier la Loi fondamentale. Ces intentions ne furent pas suivies d'effets, car elles ont buté sur des résistances de prérogatives.

En compensation, l'administration allemande a institué un courant d'échanges systématique entre les ministères et les commissions parlementaires, si bien que le Cabinet et le Bundestag travaillent en étroite coordination. Fondé sur un document administratif rigoureux [7], ce dialogue permanent va bien au-delà d'un rituel de rapports et d'auditions. Il crée une sorte d'émulation dans la détermination des motifs et des options. Outre ces règles d'échange, des parlementaires participent aux missions de reconnaissance menées dès les phases d'analyse d'un mode d'action. C'est ainsi que le rapport

1. La décision d'intervention fut prise dans une chronologie très serrée : le 20 décembre, mandat donné à l'ISAF par le CSNU ; le 21 décembre, décision du gouvernement allemand ; le 22 décembre, processus d'approbation du Bundestag (première lecture, débat dans les commissions, et vote des parlementaires : 538 pour, 35 contre, 8 abstentions).

2. Article 15 : Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale. Article 20 : Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Article 21 : Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale.

3. Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009, relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

4. Contrat de la coalition 1998 du SPD et des Verts : "Le nouveau gouvernement redonnera au Conseil Fédéral de Sécurité le rôle qui lui avait été attribué à l'origine, comme organe de coordination de la politique allemande de sécurité".

5. BAKS : Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Institution dépendant de la Chancellerie, en association avec les ministères régaliens). La BAKS recommandait la mise en place d'une institution capable d'élaborer des orientations stratégiques en matière de sécurité.

6. Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland - Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (6. Mai 2008). La résolution préconise la coordination au sein du Conseil de sécurité des actions militaires et civiles dans la gestion des crises.

7. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

de mission d'un député d'opposition (Nachtwei, 9 mai 2006 [8]) exerça finalement une influence décisive sur l'approbation donnée par le Bundestag (Drucksache 17 mai 2006 [9]) en faveur de la participation de l'Allemagne à l'opération de l'UE au Congo. Un tel esprit de méthode permet d'obtenir au sein du Bundestag un effet d'adhésion qui renforce considérablement l'action du gouvernement et son argumentation médiatique. Néanmoins, les procédures de contrôle parlementaire devront sans doute évoluer pour mieux intégrer la dimension internationale des crises, quand leur traitement exige une réaction rapide.

1.2. Le dispositif interministériel

Il est de nos jours établi que la gestion d'une crise de sécurité requiert la pratique d'une étroite coordination interministérielle. En Allemagne, le Livre blanc sur la politique de sécurité (2006) le dit en ces termes [10] : *Il convient d'adopter une approche globale qui ne pourra être développée qu'à partir de structures de sécurité intégrées et d'une notion de sécurité impliquant l'Etat dans son ensemble.* En France, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008) s'exprime de manière comparable [11] : *La complexité des crises internationales oblige à définir des stratégies réunissant l'ensemble des instruments diplomatiques, financiers, civils, culturels et militaires, aussi bien dans les phases de prévention et de gestion des crises proprement dites, que dans les séquences de stabilisation et de reconstruction après un conflit.*

En termes de structures nationales, pourtant, l'agrément aux mêmes principes conduit à des solutions différentes héritées de la forme des institutions et de la tradition administrative. Face à l'exigence d'une démarche de synergie, le dispositif français joue sur l'intégration de compétences ministérielles au sein d'une structure responsable et dédiée, tandis que le dispositif allemand joue sur la contribution de fonctions ministérielles responsables réunies pour s'accorder au sein d'un comité. En France règne une logique de système orientée vers l'exercice des pouvoirs de pilotage et d'arbitrage. Du fait de sa rationalité, le système est propice à la réflexion, et comme tout mécanisme, il est utile quand il travaille sans frictions. En Allemagne règne une logique de fonction très attentive au respect des attributions. La conciliation des services n'est pas

le fruit de directives, mais d'orientations ou de missions. Ce type de fonctionnement implique un tissu d'échanges et requiert l'exercice d'un contrôle. La distinction des systèmes n'est bien sûr pas absolue, mais il faut en être conscient dans la coopération bilatérale. Le premier donne avantage à la décision au risque de la raideur, le second donne avantage au consensus au risque de la tiédeur.

Le Livre blanc du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) recommande que l'action extérieure de la France soit plus cohérente et plus interministérielle [12]. Il plaide pour une double fonction de synthèse et de coordination, tout en écartant la revendication d'un monopole, ce qui serait illusoire, et tout en confirmant la responsabilité d'arbitrage du Premier Ministre. Cette nouvelle orientation est intéressante pour la gestion des crises. D'une part, elle a suscité la définition d'une stratégie interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures, qui est animée sous l'égide du MAEE par un étage de pilotage et un échelon opérationnel [13]. La définition de cette stratégie s'est faite en étroite coordination du SGDSN et des Affaires étrangères. D'autre part, elle a conduit à réunir dans une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats les entités chargées des affaires économiques, des stratégies de développement, de la gouvernance économique et de la gestion des biens mondiaux. Enfin, elle a entraîné quelques ajustements de la politique de coopération de défense, qui devrait ainsi devenir plus associative et finalement plus convaincante dans le cercle de l'Union européenne.

En Allemagne, l'organisation des structures de coopération interministérielle se heurte à deux types de résistance. Tout d'abord, le « principe d'attributions » des ministères (*Ressortprinzip*) leur confère une large autonomie dans leurs propres affaires. Le Chancelier a compétence pour leur adresser des directives générales (*Richtlinien*), mais pas des instructions (*Weisungen*). Ensuite, les règles strictes d'encadrement des interventions armées donnent aux capacités militaires un caractère d'exclusivité. Ces difficultés de structure sont néanmoins relativisées par des facilités de méthode. L'une des principales repose sur le concept global relatif aux crises, intitulé « *Prévention civile des crises, règlement des conflits et consolidation de la*

8. Winfried Nachtwei : *Erkundung in Kongo-Kinshasa ; Erfahrungen, Schlussfolgerungen en date du 9 mai 2006 (Reconnaissance au Congo-Kinshasa ; expériences et conclusions).*

9. Deutscher Bundestag – Drucksache 16/1507 (17. Mai 2006) *Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Operation EUFOR RD CONGO.*

10. *Weißbuch* (2006), S. 24.

11. *Livre Blanc* (2008), première partie, p. 58.

12. *La France et l'Europe dans le monde – Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)* p. 64

13. *L'échelon opérationnel a reçu l'appellation de task force interministérielle, mais n'a pas vocation à piloter l'action des ministères. En particulier, la chaîne de commandement des opérations militaires ne doit pas être remise en cause par la nécessité de coordonner l'action interministérielle.*

paix ». Il s'agit d'un plan comprenant plusieurs champs déclinés en plus de 150 actions élémentaires. Un travail en commissions soutient sa mise en place, qui fait l'objet de rapports assortis de recommandations. Par le biais de leurs représentants auprès d'une instance de coordination (*Ressortkreis*) présidée par les Affaires étrangères, les ministères accordent en commun leurs initiatives aux orientations que donne le plan d'action. Un autre dispositif récent fut l'affectation, au sein de l'état-major de planification des opérations du ministère de la Défense, d'experts chargés d'assurer une coordination immédiate avec le ministère dont ils sont issus. De ce fait, la définition des modes d'action militaires est dès l'origine en mesure d'intégrer l'ensemble des aspects interministériels.

1.3. Le cadre international

L'un des plus grands défis, lorsqu'il faut envisager l'emploi de la force armée, est le dialogue entre le gouvernement national et les institutions internationales. Il reflète le caractère propre des organisations nationales et peut être la source d'incompréhensions. Ainsi les Allemands, attachés au droit de réserve du Bundestag, pensent que la France est impulsive. Les Français, confiants dans leurs institutions régaliennes, pensent que les Allemands sont timorés. Pourtant, si l'on compare nos intérêts et nos devoirs en matière de sécurité, nous en avons la même appréciation, sous réserve de quelques différences de vocabulaire. Ainsi, l'article 24(2) de la Loi fondamentale n'envisage d'opérations extérieures que dans le cadre d'un système de sécurité collective, donc essentiellement l'ONU, l'OTAN et l'UE, hors le cas de la protection de ressortissants. Cette prescription n'existe certes pas en France, mais l'application des normes de légitimité revient à peu près au même.

Il demeure que le dialogue entre la décision nationale et le cadre international est moins facile pour Berlin en raison des prérogatives du Bundestag. Ainsi, l'engagement de la Bundeswehr dans une intervention des forces de réaction rapide, la NRF (NATO Response Force) ou les Groupes tactiques de l'Union européenne, pourrait buter sur un refus des parlementaires. Mais là encore, c'est par méthode et non par système que les difficultés s'aplanissent, grâce au courant des échanges obligatoires institué entre le Gouvernement fédéral et le Parlement.

Cependant, pour s'affranchir des disparités de structure et tirer le meilleur parti de la coopération franco-allemande au sein des organisations internationales, il importerait de s'accorder à l'avance sur les critères d'intervention. En effet, leur détermination intervient en amont du processus décisionnel et ne dépend pas de sa forme. C'est donc là que se trouve la clef de nos initiatives dans le cadre temporel toujours très serré de la gestion des crises. En Allemagne, des études nombreuses ont été consacrées à cette question [14]. Elles mettent en exergue deux champs principaux : le couple légalité / légitimité, et le couple nécessité / responsabilité. En France, le Livre blanc sur la sécurité mentionne une série de « principes directeurs » comparables. Une réflexion commune sur l'éventail de ces critères poserait déjà l'une des pierres d'angle d'un Livre blanc de l'Union européenne.

Au-delà des critères fondamentaux de légitimité et de nécessité, Paris et Berlin devront aussi considérer les critères d'efficacité globale, qui renvoient au choix du cadre d'intervention. Certes, en cas d'implication probable de l'Union européenne, une démarche de consultation s'imposera, mais elle n'est pas moins souhaitable dans les autres cas. De ce point de vue, l'esprit de multilatéralisme conduit à estomper les différences. On admet sans contestation une distribution des tâches : l'OTAN préside en Afghanistan, l'ONU s'implique au Liban, l'UE intervient en Afrique. Au-delà de ce partage des tâches, la tendance porte aujourd'hui vers la gestion d'un assemblage de systèmes coopératifs. A sa manière, l'abstention très contestée de l'Allemagne lors du vote de la résolution 1973 au Conseil de sécurité témoigne d'une divergence portant sur la « responsabilité de protéger », mais l'attitude de la Chancelière s'est inscrite sans réserves dans l'approbation d'une action conjointe des institutions [16].

1.4. Recommandations pour la coopération institutionnelle

Dans un environnement stratégique devenu très évolutif, la permanence des institutions a ses mérites, mais elles ne peuvent pas non plus rester figées. C'est ainsi qu'en Allemagne, les mécanismes de décision pourraient être aménagés en faveur d'un jeu plus direct de l'exécutif et des consultations interministérielles. Ils fonctionnent toutefois sur d'excellents procédés de

14. Voir en particulier : Volker Perthes, *Internationale Politik* (Mai 2007), *Wie? Wann? Wo?*

Wie oft?

Stefan Mair (Hg.), *SWP* (September 2007), *Kriterien für die Beteiligung an Militäreinsätze*

(S. 5-7; 11-19).

15. Livre Blanc sur la défense et la sécurité, p. 74, et Livre Blanc sur la politique étrangère, p. 46.

16. Une étude intéressante de la fondation allemande HSKF résume les motifs de l'abstention

sur le vote de la résolution

1973 (Harald Müller : *Ein*

Desaster – Deutschland und

der Fall Libyen). Pour l'intérêt

de la présente analyse, cette

étude montre que l'Allemagne

a méconnu la conjonction des

arguments de légitimité (appel

de la Ligue arabe), de légalité

(malgré l'abstention des BRICs),

de nécessité (urgence de la

protection) et de responsabilité

(refus d'une action armée).

Néanmoins, la Chancelière a

exprimé un soutien de forme

lors des Sommets de Paris (19

mars 2011) et de Bruxelles (24

mars 2011), et Berlin n'a pas mis

d'objection à ce que la conduite

des opérations revienne à l'OTAN.

travail coopératif et le rôle du Bundestag est un facteur d'adhésion. En France, l'architecture des instances de décision présente d'incontestables avantages, mais les dispositifs de cohérence interministérielle ne sont pas encore bien rodés. Par ailleurs, le rythme du Parlement n'est pas en phase avec l'urgence des crises.

Quoi qu'il en soit, la coopération franco-allemande dans la gestion de crise ne requiert pas l'identité des structures. Cependant la connaissance mutuelle, avec ses aléas, ne garantit pas de réduire les frictions. Il faut, dans ces conditions, remonter à la racine de toute décision, c'est-à-dire à ses critères. Par conséquent, notre coopération bilatérale doit prendre sa source dans un travail de réflexion commun, qui permettra de consolider ensemble la base de nos décisions politiques et de renforcer l'adhésion publique par la démonstration de notre unité de pensée. C'est aussi pourquoi les parlements devraient y être associés.

De manière pratique, ces considérations suggèrent la création de groupes de réflexion franco-allemands orientés vers deux missions : d'une part, celle d'établir dans un esprit positif une comparaison de nos systèmes respectifs ; d'autre part, celle de proposer un faisceau de critères d'intervention rationnels et fondamentaux. Il s'agit là pour le moins d'écarter certains clichés parfois surprenants, le meilleur étant, à propos de la Libye, celui qu'énonçait un très haut responsable du ministère allemand des affaires étrangères [17], prétendant que la décision franco-britannique s'inspirait de la satisfaction d'une revanche sur les déconvenues de la crise de Suez, en 1956.

2. LES CONCEPTS STRATÉGIQUES D'INTERVENTION ET LEUR MISE EN ŒUVRE

La conduite d'un processus de décision doit réaliser un accord des objectifs et des moyens. La France et l'Allemagne partagent aujourd'hui le même système de valeurs, d'intérêts et de concepts, mais différent encore sur le plan des méthodes, des moyens et des capacités. Un rapprochement graduel est possible et renforcerait leur pouvoir d'influence.

2.1. Une identité de concepts : l'approche globale et multilatérale

Le phénomène de globalisation se généralise dans

un système multipolaire encore loin de toute position d'équilibre. Cette instabilité représente pour le monde un double défi, celui des valeurs et celui de l'ordre. Par suite, les nations démocratiques, dont les intérêts s'inspirent d'un système de valeurs humaines et sociales, plaident logiquement pour l'exercice d'un ordre régi par des principes de gouvernance. Cela vaut en matière de sécurité comme dans les domaines économiques et financiers, où l'on a déjà fait la triste expérience de la faiblesse des réglementations. Or cet effort de gouvernance implique trois conditions liées qui sont le respect des principes de légitimité, la recherche d'un consensus multilatéral et le développement d'une stratégie globale. C'est au fond ce qu'affirme la Stratégie européenne de sécurité (2003) quand elle se fixe pour objectif « un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace » [18].

En Allemagne, la politique de sécurité s'inscrit dans cette perspective et se conçoit comme une politique de sécurité globale inspirée par quatre principes [19]. Elle se fonde explicitement sur l'esprit de multilatéralisme. Elle recommande une action cohérente de tous les acteurs sollicités. Elle appelle à mettre en œuvre un large éventail d'instruments comprenant la diplomatie, la force armée, l'Etat de droit et l'économie. Enfin, elle inclut la notion de prévention à chaque étape d'une crise, c'est-à-dire avant, pendant et après. Ces concepts se sont affirmés au cours du temps jusqu'à devenir l'antienne du gouvernement dans les cercles internationaux. La Chancelière fédérale le confirmait encore dans son intervention de 2009 à la Conférence de sécurité de Munich : *Nous sommes arrivés à la conviction que le concept de « sécurité en réseau » est la réponse aux défis de sécurité du 21ème siècle. La prévention comme la gestion des crises doivent s'appuyer sur un assemblage de mesures réunissant la politique, le développement, la police, parfois la culture, et naturellement la force armée, quand c'est nécessaire.*

La France accomplit le même type de démarche, dont les grandes lignes ont été formulées dans le Livre blanc sur la sécurité (2008) et le Livre blanc sur la politique étrangère (2008) [20]. Il s'agit de décisions majeures qui orientent la politique de sécurité vers une combinaison des instruments de la diplomatie, de la défense, de la sécurité et de l'économie. Ces orientations

17. Cet étonnant cliché digne de Wikileaks prenait appui sur des éléments d'ambiance ressentis lors du Sommet de Paris (19 mars 2011). Mais l'intervention ayant été faite à l'abri des règles de discrétion dites de Chatham House, son auteur ne peut pas être cité.

18. Stratégie européenne de sécurité (2003) - Une Europe sûre dans un monde meilleur, pp. 17-18.

19. A ce propos, Stefanie Flechtner, Friedrich Ebert Stiftung (Kompass 2020, Mai 2007) : *In neuer Mission - Auslandsätze und die deutsche Sicherheitspolitik.*

20. Il faut distinguer l'un et l'autre. Le premier est un document préfacé et signé par le Président de la République. Il fixe des orientations et son application est suivie par une commission. Le second est un document d'étude, bien que de nature officielle. Il n'en inspire pas moins de profondes réformes du ministère des Affaires étrangères.

émanent clairement du sommet de l'Etat, suivant les termes de la préface donnée par le Président de la République au Livre blanc sur la sécurité : *L'objectif que j'assigne à l'ensemble de la collectivité nationale est de mener à bien l'adaptation de cet outil aux enjeux du XXIème siècle.* Comme en Allemagne, le Livre blanc intègre la prévention dans la stratégie globale de sécurité, au même rang que les fonctions d'anticipation, d'intervention, de protection et de dissuasion.

La confirmation sans doute la plus explicite de notre proximité en termes d'approche globale et multilatérale se trouve dans la tribune conjointe de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel, parue dans *Le Monde* et le *Süddeutsche Zeitung* en février 2009 : *Une politique de sécurité concertée est absolument nécessaire. Nous devons adapter nos concepts : pour répondre aux crises et aux conflits, nous avons besoin d'une approche globale, de partenariats plus solides et d'outils flexibles.* A vrai dire, le plus nouveau dans cette déclaration commune, c'est l'identité de vue sur les termes de la coopération internationale, *celle que nous développons à travers une coopération franco-allemande toujours plus étroite et au sein de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique.* La France était alors en voie de réintégration dans les structures de commandement de l'OTAN, et confirma son choix lors du 60ème anniversaire de l'Alliance atlantique. Cette décision renforce considérablement la qualité de la coopération franco-allemande, car elle a permis de dissiper les incompréhensions qu'engendrait une position finissant par obérer les progrès de l'UE comme les réformes de l'OTAN. Elle ouvre sur la possibilité d'une véritable coopération entre l'UE et l'OTAN, pour laquelle Berlin plaide depuis des années.

2.2. Une disparité de méthodes : comment reconstruire un Etat ?

Le concept d'approche globale a pour objectif d'assurer la prévention ou la résolution d'une crise par la synergie des actions menées dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance et du développement. La France et l'Allemagne ne divergent pas sur le caractère fondamental de ce concept ni sur les cadres multilatéraux de son emploi. Mais la mise en œuvre des stratégies correspondantes dépend de la capacité de combiner ces trois fonctions. Or nos deux pays présentent des dispa-

rités sensibles, non pas vraiment dans leurs aptitudes militaires, mais dans leurs instruments de promotion de la gouvernance et de soutien au développement. En voici deux exemples caractéristiques.

Le premier s'applique à l'action de l'Allemagne en appui au rétablissement d'un Etat fragile par la réinstallation des structures de gouvernance. L'un des enseignements des crises récentes est la nécessité d'assurer une continuité entre l'action militaire immédiatement indispensable et le rétablissement progressif d'un Etat de droit. Ce deuxième stade est à la charge de forces de police, mais il exige souvent d'appliquer des mesures de transition dans un environnement instable. D'une part, le début de la phase de pacification fait appel à une coopération étroite des forces de police avec la composante militaire. D'autre part, les forces de police peuvent être dotées d'un mandat exécutif, c'est-à-dire de la mission d'agir en lieu et place de la nation hôte. Ces deux types de mesures seraient du ressort d'une gendarmerie, et sont en première approche difficilement compatibles avec les règles de séparation des registres militaire et civil en Allemagne. Il en résulte une réserve gênante pour la crédibilité de l'action nationale dans un cadre multinational.

Pourtant, comme le démontre une étude de la Stiftung Wissenschaft und Politik [21] (SWP), les obstacles pourraient être levés. Dans un sens, les règles de séparation édictées dans la Loi fondamentale s'appliquent au territoire allemand, mais pas nécessairement aux opérations extérieures. Par ailleurs, des solutions pratiques sont à portée de main, soit en armant les détachements de police, soit en étendant les pouvoirs juridiques de la police militaire. C'est ainsi qu'en Afghanistan, le gouvernement allemand a mis en place une force d'instruction de la police afghane composée en parts égales de *Feldjäger* (police militaire) et de police civile. L'envoi de ce type de force devrait alors être soumis à l'approbation du Parlement.

Le second exemple concerne l'action de la France en appui aux efforts de développement. Face aux défis de l'action extérieure, le Livre blanc sur la politique étrangère énonce comme atouts de la France l'expérience des interventions pour la paix, la qualité de l'interface politico-militaire, l'aptitude à gérer la complexité d'une crise et le dispositif de coopération militaire. Il recommande toutefois la révision des doctrines de sta-

21. SWP Studie S6 (März 2010). Ronja Kempkin, Christina Kreuder-Sonnen, : Gendarmerieeinheiten in internationalen Stabilisierungsmissionen – Eine Option für Deutschland.

bilisation et de développement [22]. Dans ce sens, le ministère des Affaires étrangères se voit confirmé dans ses fonctions régaliennes de gouvernance démocratique, de coopération militaire, de soutien à la sécurité, de stabilisation post-conflit et d'aide humanitaire. Une large autonomie est au contraire dévolue à l'Agence française de développement (AFD), dans le cadre politique fixé par le ministère, pour exercer la fonction d'opérateur de l'aide au développement.

Cependant, les caractéristiques de l'AFD sont radicalement différentes de celles de son équivalent allemand, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [23] (GIZ). En effet, l'essentiel des attributions de l'AFD relève de compétences financières. Elle ne conduit pas de projets, mais elle les finance par le biais d'instruments variés (subventions, garanties, prises de participation, prêts aidés, etc.). Ses activités principales couvrent l'Afrique et le pourtour de la Méditerranée. Elle emploie 1500 personnes dont les deux tiers en France. Le cadre général ne détache que 140 personnes à l'étranger, soit 15 % de son personnel. Au contraire, l'activité de la GIZ couvre tous les aspects du *capacity building* par le biais du conseil et de la conduite de projets. Elle emploie 18 000 personnes dont 80 % à l'étranger. Elle est présente dans 130 pays, et très active dans les périodes de stabilisation. A titre d'exemple, au Kosovo où l'AFD n'est pas présente, la GIZ travaille en liens étroits avec les forces de l'OTAN. En Afghanistan, elle exerce une fonction extrêmement constructive en soutenant 430 projets répartis selon dix grands axes tels que l'énergie, l'éducation, la santé, l'administration, l'information, etc.

2.3. Recommandations pour la coopération fonctionnelle

Le concept d'approche globale dans la gestion des crises ne s'est pas imposé d'un coup. L'Allemagne en fut l'un des initiateurs sous l'appellation fort bien trouvée de « sécurité en réseau ». Ce concept trouvait un terrain particulièrement propice au sein de l'Union européenne, qui possède tous les instruments de sa mise en œuvre. Il s'est pourtant heurté à la séparation des piliers, maintenant dépassée grâce au traité de Lisbonne, ainsi qu'à la difficulté de conciliation des structures de planification militaires et civiles, qui devrait être progressivement surmontée depuis la création

du CMPD [24] (Crisis Management and Planning Directorate). Le nouveau concept stratégique de l'OTAN favorise aussi l'approche globale par le biais des partenariats stratégiques avec les organisations internationales, et en premier lieu la coopération avec l'UE.

Ensuite, c'est une affaire de volonté politique, mais aussi de méthodes et de moyens. Or l'on observe une disparité surprenante entre les nations. Malgré un accord de fond sur les principes, une disparité de moyens se manifeste entre la France et l'Allemagne. Elle apparaît clairement soit dans les fonctions de police, soit dans les fonctions de développement, et cela n'est pas sans conséquences pour la détermination des stratégies de gestion des crises. En effet, Paris est mieux en mesure d'investir la force au service de la loi. Berlin est au contraire mieux en mesure d'intervenir par le développement au profit de la justice. La comparaison de nos dispositifs et de nos meilleures pratiques devrait donc être encouragée pour aboutir à des rapprochements. Les études menées de part et d'autre témoignent déjà d'une prise de conscience.

La connaissance réciproque trop imprécise de nos dispositifs doit être redressée par l'organisation de visites et d'échanges. Les deux pays découvriront des sources d'inspiration mutuelle. Mais cela ne suffit pas. Il faut bien avoir à l'esprit que le concept d'approche globale est la clef de voûte de nos stratégies de sécurité. Cela suppose une sage ordonnance des moyens aux fins. Il serait donc utile de structurer un peu nos stratégies sur une base agréée, de façon que la France et l'Allemagne s'accordent bien dans les procédés comme dans la chronologie de leurs actions.

3. PERSPECTIVES DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

Quand on partage une même vision, il faut donner au fond le pas sur la forme et façonner les outils de son ambition. Il importe aussi de maintenir son cap : *La France et l'Allemagne doivent s'inscrire au centre du développement de la politique européenne de sécurité, de l'Alliance atlantique et de l'OSCE* (Agenda 2020, chapitre 4).

3.1. La base d'un nouveau

Par son intensité et sa diversité, la coopération franco-allemande est sans équivalent sur la scène internatio-

22. La lettre de mission adressée au ministre des Affaires Etrangères le 27 août 2007 pour initier la rédaction du Livre Blanc exprimait cette directive : Il est fondamental de donner une nouvelle impulsion à notre politique d'aide au développement. Celle-ci doit être plus efficace, plus lisible, plus stratégique.

23. Depuis le 1er janvier 2011, la GIZ fédère la GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), le DED (Deutscher Entwicklungsdienst) et Inwent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung). La GTZ (15 000 personnes) s'accroît ainsi d'une composante de développement (DED, 3 000 personnes) et d'une composante de formation (Inwent, 800 personnes).

24. Sous l'autorité du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le CMPD représente l'une des grandes directions du Service européen d'action extérieure (SEAE), et se coordonne avec l'EUMS (European Union Military Staff) et la CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability) pour définir une stratégie de sécurité globale.

nale. Elle s'appuie sur des institutions fondamentales telles que le Conseil des ministres franco-allemand, le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité et le Conseil économique et financier franco-allemand. Le cadre existe donc pour mener en format bilatéral tous les débats théoriques ou pratiques relatifs à la gestion des crises de sécurité. C'est d'autant plus vrai qu'au cours des dernières années, les orientations politiques de Paris et Berlin ont fait converger leurs approches de la gestion des crises. En particulier, le concept d'approche globale s'est harmonisé dans les stratégies de Paris, de Berlin, de l'UE, et de l'OTAN. De ce point de vue, il faut mettre au crédit de la France sa décision de pleine participation aux structures de commandement de l'OTAN, comme il faut mettre à l'actif de l'Allemagne l'extension de son engagement [25] dans les opérations militaires de gestion des crises.

Ces deux mouvements ont effacé les entraves qui subsistaient à une coopération efficace dans le nouvel environnement stratégique. La perspective d'une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, au titre de laquelle la France appuie l'attribution d'un siège permanent à l'Allemagne, représente un autre point de convergence potentielle. Et si l'on considère l'un des axes majeurs des efforts de l'ONU pour la paix, à savoir le continent africain, les positions de la France et de l'Allemagne se sont étonnamment rapprochées. La nouvelle politique de la France à l'égard de l'Afrique, accompagnée d'une révision des accords de défense, n'a aucune raison d'être suspectée par Berlin. Inversement, l'Allemagne, autrefois très réservée, s'engage à soutenir l'Afrique par des initiatives de paix [26]. Nos engagements sont donc appelés à se développer dans le cadre du partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique. Si les stratégies de sécurité de la France et de l'Allemagne reposent donc bien aujourd'hui sur les mêmes bases, deux sortes de différences, de nature à la fois institutionnelle et fonctionnelle, peuvent encore freiner notre coopération lors de la gestion des crises de sécurité.

3.2. S'intéresser aux critères plutôt qu'aux structures

Sur le plan institutionnel, au risque d'être un peu sommaire, nous avons observé que la mise en œuvre des processus décisionnels se caractérise en France par une logique de système, en Allemagne par une logique de

fonction. Avec le Conseil de défense et de sécurité nationale, la France dispose d'un instrument d'arbitrage remarquable. De plus, la qualité de son information comme le relais de son action devraient prochainement bénéficier de la mise en place des organismes de pilotage interministériel. En Allemagne, cette coordination interministérielle opère de manière pratique. Le plan d'action pour la gestion des crises, le concept stratégique pour l'Afghanistan, le fonctionnement de l'agence de coopération (GIZ) en sont les témoins. De même, la création récente d'une sous-commission du Bundestag sous l'appellation de « Prévention des crises et sécurité en réseau » montre que le Parlement agit en phase avec les concepts du gouvernement. En résumé, le système de gouvernement français s'organise de manière centralisée pour concourir à l'exercice de pouvoirs d'arbitrage. Les fonctions gouvernementales allemandes se fédèrent de manière pratique pour se déterminer dans la force de l'adhésion.

Est-ce à dire que ces disparités gêneraient au fond la coopération franco-allemande sur les questions de sécurité ? Certainement pas. Loin d'être un patrimoine national immuable, les structures de gouvernement sont amenées à évoluer, comme le recommande le Traité de l'UE dans son protocole relatif à la coopération structurée permanente [27] : *Les Etats membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent (...) à prendre des mesures concrètes pour renforcer (...) la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales.* De plus, et c'est l'objet même de la première recommandation de cette étude, les frictions qui pourraient intervenir à l'épreuve de la coopération doivent être à l'avance dépassées par un travail commun de réflexion sur le jeu très vaste des critères majeurs d'intervention en cas de crise. Ce travail servirait alors de pierre d'angle à un futur Livre blanc sur la sécurité de l'UE.

3.3. Adapter les moyens au service des concepts

Sur le plan fonctionnel, les approches françaises et allemandes sont équivalentes en termes de concepts, mais elles diffèrent en termes d'instruments. Dans la gestion d'une crise, l'approche globale, à laquelle adhèrent Paris et Berlin, consiste à concevoir une stratégie s'appuyant sur les trois piliers de la sécurité, de

25. Noter à ce propos le rapport de la commission de réforme de la Bundeswehr (fin octobre 2010) : *Vom Einsatz her denken – Konzentration, Flexibilität, Effizienz.* Il exprime la nécessité de réorganiser les structures de la Bundeswehr à partir d'une conception prioritaire d'engagement opérationnel.

26. Le contrat de coalition de l'actuel gouvernement note à ce propos (*Koalitionsvertrag 2009*, p. 121) : *Nous voulons soutenir les efforts de paix de l'Afrique et voulons participer aux initiatives de paix dans les cadres de l'ONU et de l'UE.*

27. Protocole n° 10 sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du Traité sur l'Union Européenne (art.2c).

la gouvernance et du développement. Or les instruments de la France et de l'Allemagne, comme les raies des images de spectrographie, ne présentent pas la même distribution. En France, par exemple, les activités de coopération dans les domaines de la défense et de la sécurité occupent un rang considérable sous la conduite de la direction générale des affaires politiques au ministère des Affaires étrangères [28]. Un autre atout consiste dans la force de gendarmerie, qui permet d'intervenir sur l'éventail des missions d'une police armée, à mi-chemin de la sécurité et de la gouvernance. Cela manque à l'Allemagne, qui dispose au contraire d'un outil remarquable d'assistance au développement, grâce au couplage de l'action ministérielle et de l'institut de coopération qu'est la GIZ, capable d'accompagner concrètement une multitude de projets. Il en résulte que dans les régions en phase de reconstruction telles que les Balkans ou l'Afghanistan, l'Allemagne exerce une influence d'autant mieux reconnue que les trois quarts de son budget d'assistance portent une signature nationale, contre un quart environ pour la France [29].

Or il s'avère qu'au-delà d'un accord de fond sur les concepts, les processus de décision appliqués à la gestion des crises dépendent étroitement des moyens disponibles sur la gamme ininterrompue de la sécurité, de la gouvernance et du développement. Nul doute qu'une comparaison des « bonnes pratiques » susciterait des adaptations de l'Allemagne dans ses capacités de police et de la France dans le soutien au développement. Paris et Berlin joueraient alors plus facilement sur la même partition, ce dont profiterait le concert européen.

3.4. Aspects financiers

Pour finir, en dehors des considérations d'ordre institutionnel et fonctionnel, on ne saurait occulter la dimension financière des interventions, aussi bien dans les phases de prévention que de gestion ou de stabilisation. Même si la dimension politique domine lors des processus de décision, la crise économique est là pour suggérer la nécessité de rapprochements et de synergies. Dans cet esprit, nous devrions nous intéresser au concept de coopération structurée permanente au sein de l'UE, qui prévoit de *coopérer en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses*

d'investissement en matière d'équipements de défense (protocole n°10, article 2a). Mais il est difficile à l'heure actuelle de mobiliser les Etats membres sur ce thème. Une autre approche se fonderait sur le rôle confié à la Commission européenne pour donner un avis sur la manière dont les projets de budgets nationaux respectent le pacte de stabilité et de croissance. Il n'est en effet pas convenable que dans l'UE, les efforts de défense soient trop inégaux. La France et l'Allemagne pourraient s'entendre pour faire des propositions sur ce thème, par la voix du Haut Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, également vice-président de la Commission. Sa double fonction lui permet de réunir les aspects de la sécurité et de l'économie. Car l'actualité vibre en ce moment de recommandations faites pour des politiques économiques, financières et sociales mieux concertées. De la même façon, le niveau des investissements de défense et la coopération industrielle de défense ne doivent pas échapper à ce mouvement d'intégration progressive.

4. RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

En raison de son effet d'entraînement, la coopération franco-allemande exprime toute sa valeur dans la pertinence de ses orientations communes. La crise économique et financière de ces trois dernières années en a bien donné la preuve. Or c'est la même loi qui s'applique aux décisions prises pour la gestion de crises de sécurité. Mais il n'est guère besoin de transformer à cette fin les structures de notre dialogue, il s'agit seulement de lui donner un supplément d'âme. Dans cet esprit, un essai de classification conduit à proposer cinq axes d'effort.

Le premier effort devrait s'appliquer à favoriser la connaissance croisée du fonctionnement de nos institutions respectives. En résumé, le système français exerce une fonction de pilotage et privilégie la réactivité. Le système allemand travaille en réseau et s'appuie sur le consensus. Prenons cela comme un état de fait. Il peut suggérer des adaptations mais n'implique pas de bouleversements et doit être respecté. Cette connaissance et ce respect seront alors facteurs de confiance.

Plus qu'au chapitre des institutions, c'est dans le domaine concret des moyens d'action qu'un travail de

28. Le ministère des Affaires Etrangères comprend deux directions générales : la Direction générale des Affaires politiques et de Sécurité, et la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, auxquelles s'ajoutent les directions de l'Union européenne, des affaires juridiques, de l'administration et de la communication. La Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) appartient à la Direction générale des Affaires politiques.

29. Le budget d'intervention du BMZ pour 2010 (Ministère de la coopération) s'élève à 6,070 milliards d'Euros, dont 50% d'aide bilatérale, 14,5% d'aide relayée par l'UE, et 11% provenant de la société civile, soit au total 75,5% affichés comme une intervention d'origine allemande (source : <http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt>, 23 juillet 2010). Par comparaison, le Livre Blanc du MAEE (p. 55-56) note que sur un montant de 8,8 milliards d'Euros, l'aide bilatérale « programmable » de la France (excluant des aides telles que les annulations de dettes) représente à peine le quart de l'APD (aide publique au développement) et que la contribution française aux fonds de l'UE mériterait d'être mieux suivie.

comparaison pourrait impliquer des transformations. Il est entendu que la gestion des crises repose sur les principes d'une approche globale, donc interministérielle, qui réunit les aspects de sécurité, de gouvernance et de développement. Or la France et l'Allemagne ont dans chacun de ces secteurs des forces et des faiblesses. Une comparaison rigoureuse apporterait des enseignements d'ordre fonctionnel.

En dehors des points de vue institutionnels et fonctionnels, il conviendrait de mener une réflexion commune sur les critères de décision majeurs en cas de crise. On peut objecter que ces critères ne peuvent être pesés qu'à la lumière des circonstances. Mais quand on observe les tiraillements de la phase préparatoire à l'opération de l'Union européenne au Congo, ou bien les divergences dans l'appréciation du principe de la « responsabilité de protéger » lors de la crise libyenne, il est patent qu'une réflexion de fond n'est pas inutile. Elle devrait associer des membres du gouvernement et des parlementaires.

Afin justement de maîtriser le jeu des circonstances au cours des analyses de situation, la France et l'Allemagne devraient s'entendre sur une sorte de canevas d'analyse pré-décisionnelle. Certes, les démarches de planification stratégique sont bien formalisées au sein de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique. Mais la réflexion pré-décisionnelle reste plus instinctive et trop nationale. Un effort commun d'organisation dissiperait les soupçons parfois sourdement exprimés de précipitation, de manipulation, ou d'entrave.

Voilà donc les bénéfiques que l'on pourrait tirer du simple exercice de vertu qui se fondent sur la connaissance, la comparaison, la réflexion et l'organisation. Un cinquième axe d'effort mériterait d'être poursuivi par l'exploitation plus résolue du principe de coopération structurée permanente, prévu dans le Traité de Lisbonne.

En fin de compte, estimant à bon droit que les struc-

tures de la coopération franco-allemande sont établies sur d'excellentes bases, c'est par une intervention extérieure que pourrait lui être donné un supplément d'âme. Il reviendrait alors à un institut de réflexion stratégique de servir simplement de lieu de rencontre et de fermentation de ces idées. Il suffit de le désigner, l'un en France, l'autre en Allemagne. Ils auraient ensemble pour mission d'associer régulièrement toutes les parties prenantes à la gestion d'une crise de sécurité, dans l'objectif d'une meilleure compréhension des ressorts décisionnels.

Comme en témoignait encore l'Agenda franco-allemand, le dialogue entre Paris et Berlin est indispensable. Cette étude aura montré qu'en vue de la coopération franco-allemande pour la gestion des crises, la disparité des règles institutionnelles de décision doit être compensée par un approfondissement commun des critères de décision. Elle aura montré aussi que malgré la similitude des concepts d'intervention, ce sont les outils qui mériteraient parfois d'être comparés pour mieux s'ajuster. Au fond, cela pourrait être une devise : reconnaître les talents individuels, développer l'intelligence collective.

Emmanuel Lefebvre

Ancien officier de marine, Emmanuel Lefebvre a servi à la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, avant de participer à la session nationale de l'Académie fédérale pour la politique de sécurité à Berlin. Il fut ensuite intégré au cabinet du ministre allemand de la défense à Berlin (Planungsstab). Il a travaillé comme chercheur invité auprès de l'Institut allemand de politique étrangère. Cette étude fut écrite dans ce cadre et se trouve publiée en français et en allemand.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.