



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

POLICY  
PAPER

Français/French

# UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

## NOTE DE SYNTHÈSE

Nick Witney

Re-energising Europe's  
Security and Defence Policy

Nick Witney  
POLICY PAPER



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

Dix ans après la Déclaration de St Malo visant à relancer l'effort européen de défense, la politique européenne de sécurité et de défense a grand besoin d'un coup de fouet. L'inertie générale, la mauvaise coordination et l'absentéisme récurrent de certains Etats membres ont paralysé la capacité de l'Union à contrer les véritables menaces qui pèsent sur la sécurité de ses citoyens, et l'ont empêchée de contribuer de façon significative au maintien de la paix dans le monde. Au niveau national, les orientations militaires sont encore passivistes : vingt ans ou presque après la fin de la Guerre Froide, la plupart des armées européennes sont toujours prêtes à jeter toutes leurs forces dans un conflit aux frontières allemandes au lieu de maintenir la paix au Tchad ou de soutenir la sécurité et le développement en Afghanistan.

Les leaders européens ont reconnu cet état de fait dans la stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003 et ont convenu qu'aujourd'hui, la sécurité des citoyens européens ne réside plus dans la protection nationale ou la prévention d'une invasion, mais plutôt dans la gestion des crises à l'étranger, pour éviter qu'elles ne deviennent des foyers de développement du terrorisme, du trafic international, ou ne génèrent des flux d'immigration ingérables. Cependant, les Etats membres de l'Union européenne n'ont pas suffisamment modernisé leurs armées pour les préparer à ce rôle. Avec ses 10 000 chars, ses 2 500 avions de combat, et ses deux millions de soldats (un demi million de plus que

la super-puissance américaine), l'Europe gaspille encore ses ressources en matière de défense. 70% des forces terrestres de l'Europe sont dans l'incapacité totale d'opérer en dehors des frontières nationales tandis que les ressources en avions de transport, systèmes de communication, drones, hélicoptères, sont limitées, de même que les effectifs de la police militaire ou des experts en administration civile. Cet échec dans la modernisation conduit à la gabegie de la majeure partie des 200 milliards d'euros que l'Europe dépense chaque année pour sa défense.

Ce rapport soutient que la seule et unique riposte à cet échec réside dans un redéploiement actif de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Les Etats membres de l'UE, même la France et la Grande-Bretagne, n'ont plus les moyens de financer l'effort nécessaire individuellement. Aujourd'hui, la coopération entre européens est la seule solution pour éradiquer le gaspillage massif associé à la duplication des ressources de la part des Etats membres, et transformer les forces armées de l'Europe en des armées modernes capables de contribuer à la sécurité globale.

Le « non » de l'Irlande au Traité de Lisbonne a ouvert une nouvelle période d'incertitudes quant aux perspectives de la réforme institutionnelle de l'UE. Mais la défense européenne dépend principalement d'une coopération volontaire entre les Etats membres. L'environnement politique est en fait aujourd'hui particulièrement propice:

- La France, l'une des deux principales puissances militaires de l'Union, a fait de "l'Europe de la Défense" une priorité de sa Présidence de l'Union au second semestre 2008.
- Les USA appellent aujourd'hui à une PESD plus forte, renonçant au paradigme d'une défense européenne commune synonyme d'une Alliance Atlantique affaiblie. "L'Europe, les Etats-Unis, l'OTAN, le monde démocratique, tous ont besoin d'une défense européenne plus forte et plus puissante. Une PESD sans pouvoir fort n'est pas suffisante" a déclaré au début de l'année<sup>1</sup>, l'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'OTAN, Victoria Nuland. Le Sommet de Bucarest en avril dernier a renforcé ce changement crucial, avec la toute première déclaration explicite de soutien de l'OTAN à une défense européenne.
- Enfin, un nombre croissant d'alliés des Etats Unis en Europe reconnaît que l'alliance de sécurité collective avec Washington n'est plus la seule source de sécurité significative pour l'Europe.

Un effort renforcé et renouvelé en matière de défense européenne est donc à présent possible. Il doit commencer

par une évaluation honnête des failles de cette politique dans la décade qui suit St Malo.

Ce rapport démontrera comment les Etats membres et les institutions de Bruxelles ont ignoré le besoin de stratégies cohérentes et improvisé des opérations importantes; comment ils se sont livrés à des disputes quant aux buts de l'action et comment ils ont peiné à obtenir des résultats. Il mettra en lumière les faiblesses stratégiques engendrées par les carences répétées dans la mutualisation des ressources, la modernisation des forces armées et leur déploiement. Il posera enfin les jalons d'une politique pratique, réaliste, nécessaire et souhaitable pour repartir du bon pied.

Ce rapport insiste également, suite aux conséquences du vote irlandais, sur l'importance de l'approche des "groupes pionniers", c'est-à-dire l'idée selon laquelle, si aucun Etat membre ne peut être contraint à agir dans le domaine de la défense s'il ne le souhaite pas, nul ne pourra en revanche empêcher l'action des états désireux de développer leur coopération dans ce domaine. Ce concept est incorporé dans les dispositions du Traité de Lisbonne concernant « la coopération structurée permanente en matière de défense ». Ce rapport propose donc des solutions pour mettre en œuvre cette approche au sein de la PESD, avec ou sans le nouveau Traité.

## De l'improvisation triomphante

A ce jour, l'UE a lancé 20 opérations de gestion de crises. La plupart d'entre elles furent une réussite; elles furent pourtant entreprises à petite échelle, improvisées dans leur exécution et limitées dans leurs objectifs. Seules cinq de ces 20 opérations ont impliqué plus de mille soldats et neuf d'entre elles, moins de cent.

Le nombre total des troupes déployées à ce jour, environ 7 000, ne représente qu'une part infime (le tiers d'un pourcent) des effectifs militaires européens. L'engagement et la capacité des Etats membres ont été inappropriés, et des problèmes liés au système lui-même se sont ajoutés aux difficultés de terrain. Cinq handicaps structurels ont été particulièrement nuisibles:

Tout d'abord, les Etats membres de l'UE ont agi dans un vide stratégique total, sans qu'il soit possible de discerner un éventuel schéma cohérent sous-jacent à chaque intervention. Bien que la stratégie européenne de sécurité offre un large spectre de principes généraux, rien n'explique, par exemple, pourquoi cinq des 20 opérations de la PESD se sont déroulées au Congo.

Le syndrome du profiteuse constitue une deuxième source d'échec récurrent : tous les Etats membres soutiennent la politique de défense et en bénéficient, mais beaucoup y contribuent peu ou pas du tout. Par conséquent, chaque opération est excessivement difficile à mettre en œuvre. Le Haut Représentant de l'UE, Javier Solana, en est souvent

<sup>1</sup> Dans un discours au Club de la Presse à Paris le 22 février 2008.

réduit à devoir prendre son téléphone pour joindre les ministres de la défense en personne afin d'assurer un simple transport aérien ou encore un chirurgien militaire. Les problèmes rencontrés pour réunir des troupes suffisantes pour la mission de 2006 au Congo, ou encore assez d'hélicoptères pour le Tchad, ont ainsi été véritablement embarrassants.

La perversité de certaines incitations financières peut aussi expliquer pourquoi il est si difficile de traduire en actions les bonnes intentions. Ce sont ces mêmes gouvernements, qui prennent des risques en offrant des avantages financiers aux soldats, qui doivent également régler la note finale. Le principe actuel selon lequel les coûts sont imputables à leurs auteurs ("costs lie where they fall") est inéquitable, et constitue un autre facteur décourageant pour les Etats membres à se porter volontaire pour les opérations. Un mécanisme de fonds communs pour le financement des opérations de l'UE (Athena) a été créé en 2004 mais n'a été appliqué à ce jour qu'à moins de 10% des coûts supplémentaires des opérations.

La planification et le suivi des opérations de l'UE sont également victimes d'un commandement et d'un contrôle fragmentés. Le commandement militaire peut être confié à l'un des sept états-majors militaires en Europe, ceci entraînant dès le départ confusion et retard. Pis encore, les opérations civiles, celles impliquant le déploiement de la police ou d'experts judiciaires, sont gérées de façon totalement distincte. L'UE s'enorgueillit de sa capacité unique à allier compétences et ressources civiles pour la reconstruction et le développement, aux forces militaires pour la sécurité. Les séparer dans la gestion des opérations n'a toutefois aucun sens.

Les opérations de la PESD souffrent également "d'amnésie collective", une réticence commune à analyser les échecs d'une opération pour en appliquer les leçons aux suivantes. Certaines opérations anciennes, témoignant d'un spectaculaire amateurisme, comme le financement sur les frais personnels du groupe de reconnaissance de la mission de supervision du désarmement<sup>2</sup> d'Atjeh, ont certes fait l'objet d'évaluations. Mais la nécessité de qualifier chaque opération de succès total est si véhémente que des problèmes récurrents, comme le manque de moyens de transport et les mauvaises communications, ont été constamment ignorés.

Après dix ans d'opérations lancées et exécutées tant bien que mal, il est grand temps de passer à une approche plus systématique et professionnelle. Ceci requerra les actions suivantes:

- Développer des stratégies explicites concernant les interventions de l'UE. Elles devront être lancées sur la base d'approches régionales cohérentes et selon un ordre de priorités, tout en équilibrant la prévention et l'intervention et en alliant l'assistance et les échanges commerciaux à la diplomatie et à la gestion de crises.

- Augmenter le nombre d'unités prêtes au déploiement, et en particulier celles où les ressources sont toujours trop limitées, comme les hélicoptères, les unités médicales, et les logisticiens. Créer un corps européen de réservistes civils ("EuroAid") est également nécessaire pour assurer la disponibilité de personnels essentiels comme la police et les experts gouvernementaux.

- Compenser les budgets de défense de chaque Etat membre pour leurs frais de participation aux opérations grâce à des financements communs accrus, et des dispositions nationales plus justes pour la gestion des coûts hors budget.

- Etablir à Bruxelles un quartier général civil/militaire opérationnel intégré en charge du commandement de toutes les opérations de la PESD à l'exception des plus importantes qui, elles, seront gérées avec le soutien de l'OTAN.

- Mettre en place un groupe sélectif en charge de tirer les enseignements des opérations effectuées, avec accès direct aux ministres, pour établir une plus grande transparence dans les résultats des opérations et des recommandations justifiées sur les améliorations à apporter dans le futur.

## Des capacités gelées

L'échec de l'UE à atteindre ses objectifs et tenir ses engagements en matière de défense est révélé par son potentiel militaire. Honteux de leur incapacité collective à empêcher l'épuration ethnique de la Serbie au Kosovo sans le soutien des Etats-Unis, les chefs d'Etat européens ont décidé en 1999, lors du Conseil européen d'Helsinki, d'être en mesure de déployer, d'ici à 2003, des forces militaires pouvant atteindre 60 000 soldats. Neuf ans plus tard, cette "force de réaction rapide" en est restée au stade de l'hypothèse et les gouvernements de l'UE ont plutôt misé ces dernières années sur l'initiative restreinte des groupements tactiques<sup>3</sup>, plus facile à mettre en oeuvre dans le court terme. Mais à l'exception de quelques améliorations en matière de transport long-courrier d'hommes et de matériel, la plupart des insuffisances identifiées après Helsinki sont toujours d'actualité. En conséquence, il existe encore des pénuries paralysantes dans des secteurs tels que les hélicoptères, la protection contre le nucléaire, les menaces biologiques et chimiques, les renseignements et la reconnaissance, l'équipement de ravitaillement en vol, les munitions de précision, et les systèmes de commandement et de contrôle.

---

<sup>2</sup> Mission de suivi destinée à appuyer l'accord de paix entre le gouvernement indonésien et les rebelles à Atjeh.

<sup>3</sup> Les groupements tactiques sont des unités de 1500 hommes. Certains sont déployés par un seul Etat membre, d'autres sont multinationaux. A n'importe quel moment, deux d'entre eux pourront être déployés dans un délai de 10 jours. Ils sont entièrement opérationnels depuis janvier 2007.

Il ne s'agit en rien d'un problème d'argent. En 2006, les dépenses totales de défense au sein de l'UE s'élevaient à presque un quart des frais globaux de défense. Mais l'argent a été dépensé pour équiper les armées dans le style de la Guerre Froide, plutôt que pour la création des forces expéditionnaires modernes dont la PESD et l'OTAN ont aujourd'hui besoin. De plus, l'obstination des Etats membres à toujours vouloir "faire cavalier seul", entraîne une redondance des dépenses et diminue le rendement de l'investissement.

La mise en commun des efforts et des ressources est un objectif tout aussi largement approuvé qu'ignoré. Elle devrait couvrir le cofinancement de la recherche en matière de défense, les coopérations en matière d'armement, la co-maintenance d'équipements, la création de forces multinationales plus nombreuses et même le partage des rôles de défense. Tous les états n'ont pas de force aérienne nationale par exemple; ceux qui comptent sur une défense aérienne externe pourraient, en contrepartie, fournir des mines. Sur le plan industriel, des décennies de protectionnisme, et plus récemment, le sous investissement, ont affaibli et fragmenté l'industrie de la défense européenne. Des progrès ont été réalisés dans l'établissement d'un marché intérieur pour les marchandises et services de défense; mais la consolidation industrielle, qui fut une réussite dans les secteurs de l'aéronautique et de l'électronique, est au point mort.

Tout ceci doit changer afin qu'au 21ème siècle, l'UE devienne une grande puissance militaire. Les chefs d'état et de gouvernement européens doivent:

- Demander une action urgente pour combler les déficits en matière de capacités. Depuis 1999, des centaines d'experts en défense partout en Europe ont dressé des listes comparant l'offre des Etats membres et les besoins réels des opérations de la PESD. Mais les nombreux rapports remis aux chefs d'état major et aux Ministres de la Défense n'ont abouti qu'à des rapports plus nombreux, sans aucun réel changement. Il faut en finir et s'accorder sur des plans concrets en vue de remédier aux faiblesses les plus flagrantes.
- Insister auprès des Ministres de la Défense pour qu'ils donnent la priorité à la mutualisation des ressources et au partage des capacités militaires. Comme toutes les institutions, les Ministères de la Défense préfèrent travailler au niveau national et le travail en commun ou pire, la spécialisation ou le partage sont profondément contraires à leur culture. Afin d'optimiser des ressources financières limitées, les chefs d'état et de gouvernement devront pourtant s'accorder sur des objectifs visant à dédier une proportion plus importante de leurs budgets de défense nationale à des dépenses communes.

- Exploiter l'Agence européenne de défense (AED). Fondée en 2004 pour contrôler l'adéquation des

dépenses budgétaires de défense en collaboration avec les Etats membres, et promouvoir la coopération du laboratoire de recherche à la ligne de front, l'AED a besoin de plus de moyens pour engager le personnel hautement qualifié nécessaire à sa mission. Les chefs d'état major devraient être tenus de soutenir pleinement l'Agence plutôt que de craindre l'érosion de leur propre pouvoir. Les Ministres de la Défense devraient également demander un dialogue systématique entre l'Agence et les planificateurs de la défense nationale, afin de permettre à l'Agence de faire évoluer les dépenses prioritaires, et de stimuler les efforts communs entre les Etats membres. Cette entreprise de consolidation de la défense devrait elle-même être consolidée et d'autres forums devenus aujourd'hui inutiles devraient être abandonnés. (Avertissement: l'auteur de ce rapport était le Président de l'AED jusqu'en 2007.)

- Convoquer des réunions entre les Ministres de la défense et les leaders industriels afin de mettre au point un plan de consolidation de l'industrie de la défense, s'inspirant de la consolidation américaine mise en place après l'ultimatum ministériel du début des années 1990, qui fut une véritable réussite.

### La nécessité des groupes pionniers .

S'attaquer aux difficultés de la prise de décision au sein d'une Union à 27 est un objectif essentiel des réformes prévues dans le Traité de Lisbonne. Dans de nombreux domaines des affaires européennes, la solution proposée est de passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée. Ce n'est pas le cas pour la défense. Aujourd'hui, aucun Etat membre ne souhaite être contraint à entrer en conflit, ou à changer sa façon de gérer son budget de défense en étant mis en minorité.

Dans le domaine de la défense, une approche alternative est donc nécessaire pour affronter la réalité d'une Europe « à plusieurs vitesses », mais aussi pour permettre à « des groupes pionniers » de faire évoluer les choses, même si d'autres ne souhaitent pas s'y joindre. Les dispositions du Traité de Lisbonne sur une « coopération structurée permanente » en matière de défense visent à offrir un cadre juridique et institutionnel à cette approche. Le 'non' de l'Irlande fait certes peser l'incertitude sur le futur du Traité, mais les principes et les pratiques de l'approche pionnière devraient être développés sans nécessairement attendre sa mise en place.

Les discussions qui ont eu lieu depuis que le concept a fait sa première apparition dans la 'Constitution' ont aidé à clarifier quatre principes fondamentaux quant à son

<sup>4</sup> Notamment la Lettre d'Intentions à laquelle avaient pris part la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Suède, et la Grande-Bretagne, qui a eu des effets positifs dans les années 90 sur les questions de défense industrielle mais qui depuis n'est devenue qu'un simple sujet de conversation pour les responsables, non suivi par les ministres.

approche. Premièrement, si nul ne doit être contraint à entreprendre une opération de défense sans l'approuver, nul ne doit, à l'inverse, empêcher les autres de la mener. Deuxièmement, la formation des groupes pionniers devra prendre en compte les volontés politiques des différents Etats membres, mais elle devra se baser sur des critères transparents et objectifs ainsi que sur des engagements spécifiques. Troisièmement, la formation des groupes et la répartition d'influence correspondante doit refléter la nature variée de la défense européenne et de ses efforts de sécurité de même que les différences entre les Etats membres, le but étant d'inclure le plus de pays possible, dans tous les secteurs où ils pourraient exercer leurs compétences. Enfin, la participation à ces groupes devra être pondérée : les membres non contributeurs ne pourront pas ralentir le processus, et l'influence devra être proportionnelle à la participation de chaque Etat membre au sein de l'entreprise.

Trois critères sont essentiels: le volume de dépenses militaires (mesuré en pourcentage du PIB); l'implication dans la modernisation de la défense et la mise à disposition de forces armées utilisables (mesurée en fonction de l'investissement par soldat); et la capacité à utiliser ces forces (pourcentage déployé en opérations). Ce rapport analyse les performances récentes de chaque Etat membre à l'aune de ces critères. Prenant également en considération la volonté de coopérer afin de faire avancer la défense européenne, il établit un "bulletin scolaire" qui identifie cinq groupes différents:

- Les meilleurs: France, Suède, Pays-Bas et Pologne
- Peut mieux faire: Allemagne, Italie, Finlande, Espagne
- Permet d'espérer: Estonie, République Tchèque, Slovaquie, Roumanie, Hongrie, Lituanie.
- Insatisfaisant: Belgique, Portugal, Grèce, Autriche, Luxembourg, Malte, Bulgarie, Lettonie, Chypre.
- Pose problème: Danemark, Irlande, GB.

Cette estimation ne donne cependant qu'un instantané de la réalité. L'établissement d'une PESD à plusieurs vitesses devrait plutôt se fonder sur les nouveaux engagements que les Etats membres seraient prêts à prendre plutôt que sur leurs performances passées. Un consensus se développe en effet sur les critères à respecter et les objectifs à fixer pour ceux désireux de faire partie des groupes pionniers. Il est important de poursuivre ce débat en permanence, non seulement dans le cadre des préparations pour « débloquer » le Traité de Lisbonne, mais aussi parce que les principes mentionnés plus haut peuvent tout à fait être mis en oeuvre sans devoir attendre l'entrée en vigueur du Traité.

En particulier, cette approche du groupe pionnier devrait être totalement adoptée aujourd'hui dans les opérations de l'Agence européenne de défense. En effet, l'Agence reflète déjà ce concept. Faire partie de l'Agence relève d'un choix propre à chaque Etat membre (bien que tous, à l'exception du Danemark, aient choisi d'en faire partie). Et sous son

'ombrelle', différents groupes d'Etats membres peuvent former des coopérations comme ils l'entendent, et ceci en toute transparence, sans pour autant qu'il n'y ait aucune obligation pour les initiateurs de projets particuliers d'accepter d'autres membres s'ils ne le souhaitent pas.

Afin de mettre en application l'approche du groupe pionnier de façon optimale, trois démarches importantes sont nécessaires. Tout d'abord, les membres devront porter une attention accrue à la notion d'obligation réciproque: il ne doit pas être possible d'appartenir à l'Agence sans une contribution significative. Si l'on prenait comme étalon un minimum raisonnable de 1% du PIB consacré au budget de la défense, l'Autriche, l'Irlande, le Luxembourg et Malte seraient actuellement hors jeu. Un minimum de déploiement en opérations pourrait également servir de test; si ce dernier était fixé à 1% des effectifs militaires, alors la Bulgarie, Chypre et la Grèce seraient disqualifiées.

Deuxièmement, des groupes pionniers spécialisés devraient être formés pour chacun des secteurs d'activité particuliers de l'Agence : développement des capacités, recherche et technologie, armements, etc. Chacun de ces groupes se soumettrait à des critères de qualification spécifiques, un pourcentage minimum du budget de la défense nationale consacré à la R&T par exemple, ou s'engagerait à respecter certaines politiques (coopérer de façon plus étroite, mettre les efforts et les ressources en commun). Ces groupes deviendraient ainsi des 'groupes de référence' pour définir les priorités de l'Agence.

Troisièmement, à partir de ces groupes spécialisés, un "noyau dur" pourrait être créé, réunissant les Etats membres qui contribuent le plus au plus grand nombre d'activités. Ce groupe pionnier, représentant l'esprit du Traité, orienterait la direction et le développement général de l'Agence, et aurait un rôle privilégié dans la préparation des dossiers traités par les Ministres membres du Comité de Direction de l'Agence.

La mise en oeuvre de ces trois étapes nécessiterait le soutien ou l'accord de tous les Etats membres, mais dans les circonstances actuelles, il serait pour le moins étonnant d'opposer son veto à de tels développements. Si chaque Etat membre se croit en droit de bloquer une coopération accrue entre les autres, alors peu de progrès sont à attendre dans une Europe à 27.

## Conclusion

L'intégration des efforts de sécurité et de défense de l'UE n'est pas un fantasme fédéraliste. Elle est essentielle si tous les Etats membres souhaitent réellement offrir à leurs citoyens la sécurité, défendre leurs valeurs humanitaires dans le monde, et maintenir l'Alliance atlantique. Pendant dix longues années, la défense européenne a pris de nombreux faux départs. Depuis l'échec à réunir les 60 000 soldats prévus après le sommet d'Helsinki en 1999, la

tendance à l'inertie est devenue familière: les chefs d'Etat et de gouvernement européens s'engagent à atteindre des objectifs et des échéances de défense ambitieux, célèbrent des résultats inappropriés, changent les règles du jeu, et consentent à de nouvelles séries de "rapports d'enquête" et de "feuilles de route".

La politique de défense est particulièrement difficile à changer: la volonté politique butte continuellement sur la complexité financière, opérationnelle et de gestion, cimentée par les intérêts de chacun. Peu de députés sont prêts à se battre devant leurs électeurs pour expliquer pourquoi leur impôt doit servir à l'achat d'hélicoptères plutôt qu'à l'hôpital local. La construction d'une défense européenne nécessitera un leadership puissant de la part des Etats membres, et une implication au plus haut niveau. Les chefs d'Etat et de gouvernement européens doivent s'impliquer personnellement, au sein de leur administration nationale comme au Conseil européen.

Parvenir à un accord à Bruxelles n'est en général pas suffisant. En matière de défense en particulier, il est essentiel de convaincre les parlements nationaux, les leaders d'opinion et les électeurs. Les leaders européens devront se mettre d'accord sur une relance de la Stratégie européenne de sécurité lors d'un Sommet européen en décembre. Il faudra en faire bon usage : 2009 devrait être l'année où l'Europe apportera une contribution active, utile et cohérente à la sécurité globale.

*The full report 'Re-energising Europe's Security and Defence Policy' by Nick Witney is available at [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).*

#### ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR July 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: [london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)