

## Entretien avec Javier Solana

## « Le temps où un pays pouvait seul résoudre des crises est révolu »

Par Nicolas Gros-Verheyde

Le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, Javier Solana a bien voulu confier ses réflexions sur l'évolution internationale en cours, à quelques journalistes réunis pour un séminaire de formation sur l'Europe (\*). Europolitique était présent. Impressions...

• *La France a annoncé officiellement sa décision de réintégrer les commandements de l'OTAN. Son président Nicolas Sarkozy le justifie comme une avancée pour l'Europe de la défense. Vous partagez ce point de vue ?*

Javier Solana – Cette réintégration va renforcer la confiance tant avec les Etats membres de l'UE qu'avec ceux de l'OTAN, et les doutes concernant un soi-disant « agenda caché » de la France seront balayés. Cela va permettre de clarifier les relations avec les Etats membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'Union et aussi d'avancer sur des dossiers de l'Europe de la défense. Par ailleurs, nous avons un autre élément positif côté américain. Une secrétaire d'Etat américaine (Hillary Clinton) qui passe trois jours à Bruxelles pour rencontrer tous les interlocuteurs, c'est nouveau. Tout cela crée une nouvelle dynamique. En Afghanistan, dans les Balkans, au Moyen-Orient, sur les questions du changement climatique et de l'énergie, il faut que nous trouvions une solution globale avec les Etats-Unis, la Chine, la Russie.

• *S'il n'y avait qu'un point à retenir pour 2009 sur lequel vous voudriez des avancées, ce serait quoi ?*

Je souhaite voir la situation progresser au Moyen-Orient. Ce n'est pas facile. Il y a encore des problèmes intrapalestiniens, inter-arabes. Et côté israélien, il faudra voir la politique que

mènera le nouveau gouvernement. Mais j'ai quelques espoirs. Il y a eu une réunion importante à Riyad, avec la Syrie, l'Égypte (le 11 mars). Et la Ligue arabe se réunit à la fin du mois.

C'est important. Au Moyen-Orient, la paix n'est pas une affaire de jours, il faut donc persévérer, travailler sans relâche, pour avancer résolument vers une solution.



© Council of the European Union

• *En Afghanistan, l'Europe est engagée avec les Américains. Que peut-elle apporter de plus ? Des forces militaires ? Une autre solution ?*

L'Afghanistan est une grande responsabilité de chacun et nous devons tous agir de manière constructive. Les Américains sont réalistes. Ils savent parfaitement que les Européens ne pourront pas multiplier par deux les forces militaires que nous avons déjà envoyées sur le terrain. Mais il y a d'autres aspects sur lesquels nous pouvons travailler de manière plus coordonnée pour faire que les choses changent réellement. La réforme de la police, la construction d'un système judiciaire, la reconstruction du pays, voici quelques-unes des tâches où l'Europe a un rôle important à jouer.

• *Nous ne pouvons pas rester indéfiniment. Quelle peut être la porte de sortie ?*

Nous devons nous fixer des objectifs plus réalistes que de créer un Afghanistan suisse. Il faut faire de l'Afghanistan un pays stable, capable de vivre avec ses voisins, avec des éléments de démo-

cratie suffisants. Ensuite, il faut laisser les Afghans choisir la manière dont ils veulent vivre leur avenir. L'important est d'avoir cette stabilité et des élections libres. Pour cela, nous devons engager toute la région. Nous nous retrouverons tous à La Haye, fin mars, pour une première réunion.

---

### *Le monde change et il est indispensable de s'adapter.*

(...)

---

• *Cette réunion de La Haye, c'est une première à tous les niveaux d'ailleurs ?*

C'est la première fois que tous les acteurs régionaux et internationaux seront présents. Non seulement les pays de l'Union européenne et de l'OTAN, mais aussi tous les pays de la région : ceux d'Asie centrale, l'Inde et le Pakistan, l'Iran, la Russie et la Chine. Cette réunion fera le tour des problèmes : la sécurité, le trafic des stupéfiants, la question des frontières, du gouvernement central.

Il faut se préparer pour les élections et pour l'après-élections. Il faut inciter tous les pays qui ont des relations historiques avec l'Afghanistan à œuvrer de manière constructive pour. Le Pakistan est fondamental. Sans stabilité au Pakistan, il n'y aura pas de stabilité en Afghanistan.

• *N'y a-t-il pas un risque d'être entraîné vers le Pakistan ?*

Il faut ajouter des pays à la solution, pas au problème. La situation du Pakistan est différente de celle de l'Afghanistan. Le Pakistan est un État très complexe mais structuré. La discussion autour de l'Afghanistan, de nature régionale, pourrait être aussi l'occasion pour l'Inde et le Pakistan d'essayer de régler des problèmes historiques de manière constructive. Nous avons aujourd'hui deux possibilités : soit les laisser seuls, soit essayer de voir ensemble quelles sont les possibilités de trouver une solution. Moi je n'en vois qu'une : s'engager. Si l'Inde et le Pakistan avancent, ne serait-ce qu'un peu, ce sera un pas important pour la stabilité de la région. Si la Chine s'engage, il sera plus facile d'agir. Il est là l'enjeu.

• *La Russie, la Chine, vous n'arrêtez pas de dépasser les cadres des frontières...*

Oui car nous sommes confrontés à des problèmes de nature horizontale, qui exigent que l'on dépasse les frontières. Par exemple, le changement climatique ou la crise économique – où on a besoin de la Chine ; le désarmement et les accords nucléaires – on a besoin de la Russie. Cette année 2009 sera importante pour la question des armements. Les accords Start se renouvellent d'ici la fin de l'année. Les négociations doivent commencer le plus rapidement possible. Nous devons faire avancer ce dossier. Les problèmes étant aujourd'hui de nature globale, les solutions le sont aussi. Un seul pays ne peut pas régler tous les problèmes du monde. L'époque où un seul pays pouvait régler les problèmes du monde est révolue.

• *Cela implique une nouvelle ère de relations internationales ?*

Il faut changer les mentalités, mieux partager nos décisions avec les pays émergents avec lesquels jusqu'ici, il faut le reconnaître, nous avons eu des relations de moindre intensité. Au G20 de

#### **Portrait de Javier Solana Le premier à occuper cette fonction**

Curieux personnage que celui de Javier Solana, le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne.

Homme discret, on pourrait le croire, à première vue, ennuyeux ou pusillanime. Au contraire de cette image rapide, l'homme est tenace et imprégné de fortes convictions européennes. Mais au poste où il est nommé en 1999 : Haut représentant, d'une politique étrangère européenne qui existe peu — et que certains Etats membres ont bien l'intention de ne pas laisser exister —, il sait très bien que s'il veut réussir son pari — doter l'Europe d'une politique étrangère commune — cela a une rançon : la discrétion et l'effacement. Alors il voyage et reçoit, à tour de bras.

Inconnu quasiment à Bruxelles, méprisé dans certaines capitales européennes, il est cependant l'image et la voix de l'Europe ailleurs. En Iran, au Moyen-Orient, en Afrique, Solana est sans doute un des Européens les plus réputés et dont la

parole compte. On a appris à connaître cet homme à la connaissance des dossiers approfondie, et à la note d'humour jamais absente.

La plupart des chefs d'Etat ou ministres des Affaires étrangères qui font une halte à Bruxelles passent le voir. Ses représentants spéciaux qu'il a dépêchés aux points les plus chauds du globe, lui permettent d'avoir une remontée directe des informations et une possibilité d'agir, de façon diplomatique, rapidement. Il a aussi à sa disposition le Sitcen — le centre d'informations — mini-agence de renseignements de l'Union européenne — et le Coreu — le réseau diplomatique européen. Ce qui en fait l'homme le mieux informé en Europe de ce qui se passe dans le monde.

Il ne faut pas s'y tromper. Si son propos public peut parfois paraître confus ou indescriptible, ses silences, ses phrases interrompues sont parfois symptomatiques. C'est un diplomate né. Mais aussi un méditerranéen. Ses sourires, ses grimaces, ses interrogations veulent parfois en dire plus que ses paroles.

Londres, début avril, il n'y aura pas de solution possible à la crise économique si les autres pays ne s'engagent pas. Le monde se transforme et le monde occidental ne représente plus aujourd'hui qu'à peine un sixième de la population mondiale. Dans vingt ans, cette proportion sera encore moindre. Le monde change et il est indispensable de s'adapter.

• *Autre sujet, le Soudan. En rétorsion à son inculpation par la Cour pénale internationale, le président soudanais Bechir a expulsé les ONG du Darfour. Du coup les populations se retrouvent sans aide. Et le président renforcé. Ne va-t-on pas à l'encontre de notre objectif ? La Communauté internationale n'est-elle pas désarmée ?*

Notre position est claire, nous condamnons fermement l'expulsion des ONG. Et nous soutenons le travail de la Cour pénale internationale (CPI). L'Union

### *Il faut laisser les Afghans, choisir la manière dont ils veulent vivre leur avenir*

européenne a été à l'initiative de la création de la CPI. Nous pensons et continuons à penser que c'est une bonne chose. Nous devons être fiers d'avoir travaillé pour cela. Cependant, les décisions de justice peuvent avoir des conséquences politiques...

• *C'est-à-dire ?*

Il faut faire en sorte que les citoyens du Soudan n'en paient pas le prix. Il faut parvenir à rendre compatibles le droit et la politique.

• *L'Union africaine et la Chine ont*

*cependant demandé le report de la décision ? Cette décision va-t-elle, doit-elle être revue ?*

C'est le Premier chef d'État en exercice à être inculpé par la Cour internationale, ce n'est pas une situation facile, c'est logique. Mais il faut maintenir la

commun d'Action extérieure. Combien d'interlocuteurs européens aura eu George W. Bush durant ses huit années au pouvoir ? Avec le Traité, l'UE sera plus crédible et mieux représentée sur le plan extérieur. C'est pour cela que je dis qu'il faut le ratifier.



En avril 2001, Solana reçoit, à Bruxelles, le commandant Massoud, chef de l'Alliance du Nord quelques mois avant son assassinat

décision de la Cour. Selon ses statuts, seule une résolution du Conseil de sécurité, à l'unanimité, peut obliger la Cour à suspendre les poursuites. Et actuellement cette unanimité n'existe pas. Il faut maintenir la pression.

• *Revenons à nos « petites » affaires européennes. Le Traité de Lisbonne n'est toujours pas ratifié. Et cependant l'Europe avance. En quoi ce nouveau Traité changera-t-il vraiment la donne ? Est-il toujours aussi nécessaire ?*

Bien sûr. Nous n'avons pas attendu le Traité de Lisbonne pour avancer et je crois que nous avons plutôt bien travaillé compte tenu des instruments dont nous disposons. Mais avec le Traité de Lisbonne, il est clair que nous serions dans une situation bien plus avantageuse. En politique étrangère, le nouveau traité va nous permettre de travailler de manière beaucoup plus efficace et cohérente. Il apporte deux avancées essentielles : une présidence stable du conseil des Ministres des Affaires étrangères et un service

• *Avez-vous bon espoir pour ce référendum irlandais auquel chacun est suspendu ?*

Je suis confiant. Selon toute probabilité, le référendum en Irlande pourrait avoir lieu en octobre. Et j'ai confiance dans les Irlandais. Si tout va bien, nous pourrions donc compter sur une entrée en vigueur au 1er janvier 2010.

• *Vous êtes un optimiste par nature ?*

Je suis réaliste, mais je ne perds jamais l'espoir. ■

© Council of the European Union

(\*) *Le quotidien régional Ouest-France a lancé il y a six ans une initiative originale consistant à faire venir l'ensemble des membres de sa rédaction (environ 500 personnes), par vagues successives, à Bruxelles et Strasbourg, pour un séminaire d'initiation au fonctionnement européen durant 4 jours. Se sont joints à cette initiative d'autres quotidiens français (Nord-Eclair, Dernières nouvelles d'Alsace, La Croix).*

## PORTRAIT

## Un diplomate, socialiste, atlantiste et européen

Par Nicolas Gros-Verheyde

Né le 14 juillet 1942, le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune Javier Solana de Madariaga est issu d'une famille espagnole bien connue. L'alchimie politique, diplomatique et européenne, il y a en quelque sorte baigné tout petit. Son grand-oncle Salvador de Madariaga a été le chef de la section désarmement de la Société des Nations, et ensuite ambassadeur en France et aux Etats-Unis. Opposant au régime franquiste, il prend la voie de l'exil vers Londres en 1936. En 1947, il participe au manifeste d'Oxford sur le libéralisme et est un des fondateurs du Collège d'Europe de Bruges. Le frère aîné de Javier Solana est aussi opposé au régime franquiste et sera emprisonné pour ses activités politiques.

A 22 ans, en 1964, Javier rejoint aussi le parti socialiste espagnol, qui est alors illégal. Comme son père, chimiste, il suit la voie scientifique avec un diplôme de physique et des études en Espagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Mais il reste engagé : outre-Atlantique, il est notamment président de l'association des étudiants étrangers et participe aux protestations contre la guerre au Vietnam. En 1976, il est nommé secrétaire fédéral du nouveau parti socialiste. Il siège comme député de Madrid de 1977 à décembre 1995.

Proche de Felipe Gonzalez, Javier Solana rejoint naturellement son cabinet après la victoire historique du PSOE en 1982. Il y restera près de 13 ans, un record de longévité. Ministre de la Culture, puis ministre de l'Education en 1988, il devient ministre des Affaires étrangères en 1992. En 1995, l'Espagne préside l'Union européenne. Et Solana porte sur les fonts bap-

tismaux le processus de Barcelone, dont l'objectif est de mieux arrimer et associer les Etats méditerranéens à l'Europe. En décembre 1995, il est nommé secrétaire général de l'OTAN, en remplacement du belge Willy Claes. Evolution logique pour l'homme comme pour le parti dont il reste membre. D'opposant à l'OTAN, l'un



Javier Solana salue les troupes européennes déployées au Tchad dans le cadre de l'opération Eufor

comme l'autre sont devenus de chauds partisans d'un atlantisme « raisonnable ».

A la tête de l'OTAN, Solana doit d'abord mettre en application le plan de paix de Dayton en Bosnie-Herzégovine avec le déploiement d'une force (IFOR) de 60 000 hommes dans l'ancienne république yougoslave déchirée par plusieurs années de guerre. Mission transformée ensuite en mission de stabilisation (SFOR) conservant plus de 30 000 hommes sur le terrain. Sous son impulsion, l'OTAN affine sa stratégie, intègre ses membres – la France, partiellement, l'Espagne, totalement, rejoignent la structure militaire –, négocie des accords, particulièrement avec l'ancien ennemi russe : c'est la naissance du Conseil OTAN-Russie. En 1999, l'OTAN intervient à nouveau militairement dans les Balkans, cette fois directement en Serbie pour stopper l'intervention des forces de police et de l'armée au Kosovo. Intervention couronnée de succès militairement et politiquement (avec un petit coup de pouce russe qui

délaisse son allié serbe). La province serbe à majorité albanaise sera ensuite placée sous administration internationale, la sécurité étant assurée par l'OTAN (KFOR).

Entre-temps, Solana est passé à d'autres horizons, toujours à Bruxelles mais à l'Union européenne. Les Quinze sont tombés d'accord, au Sommet de Cologne, en juillet 1999, pour nommer le socialiste espagnol à une nouvelle fonction créée par le Traité d'Amsterdam, celle de diplomate en chef de l'UE. Fonction qu'il étrenne le 18 octobre 1999. Le traité de Nice ajoute une autre casquette, celle de secrétaire général du Conseil. Ce qui permet à Solana de disposer des moyens administratifs et financiers pour les ambitions tracées par les chefs d'Etat et de gouvernement européens. Sa discrétion plaît. Il est renouvelé

en juillet 2004 pour un deuxième mandat de 5 ans. Durant ces années, il est notamment impliqué dans la recherche d'une solution au Proche-Orient et dans le dialogue entamé avec l'Iran par plusieurs pays (France, Allemagne, Royaume-Uni, Russie, Etats-Unis). Une vingtaine d'opérations civiles et militaires sont déployées sur trois continents au titre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Et l'Union européenne est apparue peu à peu comme un acteur « sérieux » pour les missions de « bons offices ». La dernière en date, importante symboliquement et politiquement, étant le conflit armé du mois d'août 2008 entre la Géorgie et la Russie. Son mandat se termine le 31 octobre 2009. Mais il ne portera pas le titre de ministre des affaires étrangères de l'UE, créé par la Constitution européenne, et dont il avait rêvé. Trouver un successeur pour les prochains cinq ans à venir qui aura un tel parcours ne sera pas évident. ■

## AUTOMOBILE/EXPORTATIONS PARALLÈLES

**Peugeot se défend d'avoir entravé la concurrence**

Par Sophie Mosca

Le groupe Peugeot a contesté l'accusation d'entrave à la concurrence faite par la Commission, lors d'une plaidoirie devant le Tribunal de première instance des CE (TPI), le 11 mars.

Saisie de plaintes de clients qui souhaitent acheter des voitures aux Pays-Bas à des prix hors taxes moins élevés que dans leur pays, la Commission européenne a considéré que le groupe Peugeot et sa filiale

néerlandaise avaient, en accord avec leurs concessionnaires aux Pays-Bas, commis une infraction très grave à l'article 81, paragraphe 1, du Traité CE en ayant recours à des pratiques commerciales visant à restreindre la concurrence. Le 5 octobre 2005, elle leur a infligé une amende de 49,5 millions d'euros pour avoir mis en œuvre de janvier 1997 à septembre 2003 des mesures visant à entraver les exportations parallèles de voitures à partir des Pays-Bas et à destination de consommateurs non résidents.

Selon elle, Peugeot Nederland aurait mis en place deux mesures restrictives consistant d'une part, à prévoir une rémunération des concessionnaires néerlandais de Peugeot discriminatoire, dans la mesure où ils ne bénéficiaient pas d'un bonus pour les ventes de véhicules à des non-résidents ; et, d'autre part, à exercer des pressions directes sur les distributeurs ayant développé une activité importante à l'exportation en les menaçant, entre autres, de réduire les livraisons de véhicules les plus demandés. La Commission a estimé que ces mesures n'avaient pas constitué des comportements unilatéraux de la part de Peugeot, mais qu'elles s'étaient insérées dans les relations contractuelles avec les concessionnaires et avaient été approuvées par ces derniers, ne serait-ce que tacitement.

Peugeot Nederland a saisi le TPI d'un recours en annulation (affaire T-450/05). Tout d'abord, il argue qu'il aurait imposé unilatéralement le système de rémunération des concessionnaires et que la Commission n'a pas démontré l'existence d'accord sur une telle pratique, car la simple continuation des achats de voitures par les concessionnaires n'aurait pu être assimilée à un tel accord. L'importance des exportations effectuées serait la meilleure preuve de l'absence d'acquiescement des concessionnaires à de prétendues pressions. Peugeot soutient en second lieu, que le système de rémunération des concessionnaires aurait seulement eu pour objet de développer ses parts de marché aux Pays-Bas et n'aurait pas eu d'objet anticoncurrentiel. Ensuite, il affirme qu'après 1997, les circulaires internes ne font plus référence aux bonus pour les seuls véhicules vendus aux résidents; l'infraction doit donc voir sa durée réduite à l'année 1997. Il souligne que les effets de ce système de rémunération sont insignifiants sur les exportations et ne peuvent constituer une infraction grave. Peugeot demande donc au Tribunal d'annuler la décision de la Commission et/ou de réduire le montant de l'amende. ■

**Antécédents**

Cette affaire n'est pas sans rappeler un arrêt du Tribunal de première instance du 21 octobre 2003 (affaire T-368/00) qui concernait la contestation par General Motors et Opel Nederland de l'accusation d'entrave à la concurrence faite par la Commission. Cette dernière avait conclu qu'Opel Nederland avait passé avec ses concessionnaires établis aux Pays-Bas des accords destinés à restreindre ou à interdire les ventes à l'exportation de véhicules à des non résidents et aux concessionnaires établis dans d'autres États membres. Cette stratégie comportait une politique restrictive tant en matière d'approvisionnement qu'en matière de primes aux vendeurs pour des véhicules achetés par des non résidents. La Commission avait assorti sa décision d'une amende de 43 millions d'euros. Le Tribunal avait confirmé en substance la décision de la Commission. Il avait estimé cependant, que la Commission n'avait pas suffisamment prouvé la limitation des livraisons aux concessionnaires et encore moins que cette mesure faisait partie des relations contractuelles entre Opel Nederland et ces derniers. En conséquence, il avait réduit le montant de l'amende à 35.475 millions d'euros. Cet arrêt a été l'occasion pour le Tribunal de faire le point et de donner une interprétation concrète des lignes directrices pour le calcul des amendes adoptées par la Commission en 1998. La Cour de

Justice saisie d'un pourvoi sur cette affaire a confirmé le jugement du Tribunal (affaire C-55/03P).

Autre affaire importante dans le domaine de la distribution automobile, qui a donné raison au fabricant contre la Commission : l'arrêt Volkswagen A.G./ Commission européenne (affaire T-208/01) dans lequel le Tribunal de première instance a annulé la décision de la Commission de 2001 condamnant les pratiques commerciales de Volkswagen à l'égard de ses concessionnaires allemands visant à imposer le prix de vente d'un modèle par l'interdiction de remises. La Commission avait conclu à l'existence d'un accord entre Volkswagen A.G et ses concessionnaires allemands contraire au droit de la concurrence puisqu'il éliminait la concurrence par les remises entre les revendeurs. Le Tribunal a jugé que la Commission n'avait pas prouvé l'existence d'un accord entre le fabricant et ses concessionnaires allemands dès le moment où elle n'apportait pas la preuve d'un acquiescement express ou tacite des revendeurs. Il a rappelé qu'un contrat de concession conforme au droit de la concurrence ne pouvait être considéré comme une acceptation tacite donnée à l'avance aux initiatives anticoncurrentielles du fabricant. Le pourvoi introduit par la Commission a été jugé irrecevable par la Cour (affaire C-74/04P).