



Mémoire de la FEM

**L'industrie de la défense en Europe :
Responsabilité politique, développement industriel,
perspectives de politique d'emploi**

(Adopté par le 97^{ème} Comité Exécutif de la FEM, les 7 et 8 juin 2004)

Préambule

Avec la fin de la guerre froide et l'effondrement du bloc soviétique, les conditions politiques cadres de la sécurité et de la défense se sont radicalement modifiées en Europe. Le danger d'une nouvelle guerre en Europe est désormais écarté. Alors que durant la guerre froide, il s'agissait d'un secteur de croissance, l'industrie de l'armement est actuellement confrontée à un bouleversement radical. La demande en produits d'armement a enregistré un sévère recul dans le monde entier, même si des tendances à la reprise se manifestent après l'an 2000. Du point de vue de l'offre, la pression s'accroît sur la restructuration des marchés internationaux de l'armement.

Les événements tragiques qui se sont produits à New York et à Washington le 11 septembre 2001 ont révélé brusquement le plus grand danger existant pour la sécurité d'une société ouverte : une forme de terrorisme qui ne connaît plus de frontières quant à l'importance des dégâts visés et au nombre de victimes. La future politique en matière de sécurité devra également tenir compte de ce nouveau danger. De nouveaux instruments sont indispensables mais d'anciens, mis sous un éclairage nouveau, semblent encore plus importants.

Pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance de l'Atlantique Nord, la clause de la défense collective ancrée dans le Traité de l'OTAN a été invoquée.

Ces événements ont des effets immédiats sur la politique de sécurité, le niveau des budgets, la définition de nouveaux besoins, et partant sur la production et le niveau d'emploi dans l'industrie de l'armement.

Même là où elle fait partie de l'économie privée, l'industrie de l'armement est un secteur politique, dans la mesure où l'État, en tant que client principal, détermine l'ensemble de la demande intérieure et contrôle en outre les exportations. Les produits d'armement sont des biens politiques car ils s'appuient sur le droit, dans le cadre d'un pouvoir de monopole des États nationaux, de communautés d'États légitimées ou d'institutions supranationales. C'est précisément parce que le marché de l'armement n'est pas un marché comme tous les autres mais un marché contrôlé par l'État que les gouvernements européens et la Commission européenne ne peuvent livrer les entreprises concernées aux seules lois du marché et leurs travailleurs à leur sort. Les nouvelles suppressions d'emplois qui sont à craindre dans l'industrie de la défense relèvent donc en grande partie de décisions politiques. L'État, au côté des industries et des syndicats, doit au moins veiller à un accompagnement social des salariés victimes de la restructuration, comme c'est le cas depuis des décennies, également dans l'industrie civile, pour des secteurs frappés par des crises et mutations structurelles.

L'armement est un marché bien particulier et ses produits sont des produits tout à fait spécifiques qu'il est par conséquent normal de soumettre au contrôle de l'État. Il existe depuis toujours une relation étroite entre production d'armes, défense du pays et État national. Toutefois, étant donné que les États nationaux en Europe s'associent de plus en plus étroitement et que des institutions et compétences supranationales se forment, il est temps d'intégrer également les demandes de l'armement qui connaissent encore une

fragmentation nationale, d'autant plus que pour les entreprises de défense des pays membres cela peut être une manière fondamentale de pouvoir faire face à la concurrence internationale. A cet égard, il convient cependant de veiller à un équilibre entre les exigences d'intégration européenne et la responsabilité des États nationaux. Une intégration européenne des différents marchés pourrait s'effectuer de manière optimale grâce à un système d'interpénétration réciproque qui briserait les situations monopolistiques des différents États. La recherche de l'hégémonie nationale ne doit plus avoir sa place au sein d'une Europe du 21ème siècle. Au contraire, il convient de tendre vers une harmonisation politique et interindustrielle équitable des intérêts.

A la différence de la plupart des Etats européens, les Etats-Unis ont relevé sensiblement le budget de la défense. Essentiellement quatre arguments parlent en faveur du maintien de l'industrie européenne de la défense et de ses compétences centrales au moins au niveau actuel fortement réduit :

1. Premièrement, la fonction cruciale des techniques et de l'armement des forces de défense en matière de politique de sécurité est l'argument décisif pour leur maintien. Si, dans ce domaine hautement sensible, l'Europe unie ne veut pas être totalement dépendante des USA, il convient de maintenir des compétences centrales et du savoir-faire technologique dans le domaine de la défense.
2. Deuxièmement, la défense est une industrie clé dans le domaine de la technologie de pointe, possédant du personnel qualifié et un savoir-faire correspondant qui ne peuvent être perdus si l'on veut assurer qu'à l'avenir, l'Europe continue à occuper une position de pointe sur le plan technologique.
3. Troisièmement, il y a le maintien de l'emploi. Au sein de l'Union européenne, les travailleurs de l'industrie de l'armement ne sont plus que 750.000 alors que ce secteur occupait jadis 1,5 millions de personnes.

4. Quatrièmement, la politique européenne de sécurité et de défense a aussi besoin d'une composante militaire et une base de technologie de défense indépendante. Les forces armées sont et restent un instrument incontournable de la politique de sécurité et de défense. Les équipements militaires de ces forces armées conditionnent la capacité d'action et le poids de chaque pays ou alliance. Si le marché de l'armement est un terrain d'activités global, il n'en reste pas moins qu'il présente deux éléments particuliers faussant totalement la concurrence :

- Le premier de ces éléments est une position dominante des USA. En tant que puissance hégémonique, ceux-ci s'arrogent le droit de protéger leur propre marché contre les produits d'armement non américains, droit renforcé dû à la grande influence de l'industrie de l'armement au sein du gouvernement conservateur. Alors qu'en Amérique, seul le Pentagone peut encourager, grâce à un gigantesque budget de défense, de nouveaux développements dans l'industrie de la défense, de telles décisions en Europe requièrent la coopération d'États nationaux conscients de leur souveraineté. Le strict principe de la réciprocité est incontournable dans la coopération avec les USA.
- Les acheteurs de systèmes d'armement ne décident pas uniquement à l'aune de critères économiques et techniques mais font dépendre ces décisions de toute une série des paramètres de nature politique. Ces décisions sont précédées par des tensions entre des intérêts les plus divers, de nature privée et publique, qui font du marché des biens d'armement un exemple typique extrême de concurrence imparfaite.

I. Situation de départ

1. Le maintien et le développement de la paix et de la sécurité, de l'autodétermination et de la capacité à coopérer en Europe et dans le monde exigent des industries européennes de défense autonomes et compétitives. Compte tenu de la modification des conditions stratégiques à l'échelle du monde, l'industrie de la défense en Europe est soumise à une forte pression de restructuration.

2. Les syndicats européens de la métallurgie saluent la paix rendue possible après la disparition de la logique de confrontation globale des systèmes. Ils attirent néanmoins l'attention sur les risques de la situation mondiale et ne peuvent se satisfaire des pertes massives d'emplois, qui, malgré quelques résultats positifs de reconversion industrielle, ont entraîné des destructions d'emplois, de qualifications et de compétences.

3. Les syndicats européens de la métallurgie sont donc conduits à élaborer un concept de sécurité élargi et contemporain. La prévention civile des guerres, le développement continu et la résolution pacifique des conflits par les voies diplomatiques restent clairement prioritaires. Toutefois, le maintien de la capacité des États à s'affirmer et à se défendre, de même qu'à apporter soutien et assistance, garde toute son importance stratégique. Des potentiels de défense réels et une industrie de la défense productive ne sont pas des substituts, mais des éléments essentiels et indispensables d'une telle stratégie.

4. La nouvelle donne en matière de politique de sécurité, la pression en faveur de la consolidation des budgets publics, de même que l'insécurité et l'indécision conceptuelles de l'industrie de la défense ont considérablement détérioré la situation économique et les perspectives d'avenir des entreprises européennes d'armement. Les traditions nationales, l'incapacité à coopérer et à s'intégrer et, surtout, le flou ou l'absence de politiques nationales et européennes appropriées ont aggravé la situation. Face à la pression concurrentielle croissante des États-Unis, diverses entreprises européennes ne parviennent pas à affirmer leurs compétences fondamentales, leurs

capacités à agir en faisant partie d'un système ou à mettre sur pied une coopération équitable au niveau européen, voire mondial.

Simultanément, le fossé se creuse, au niveau européen et parfois national, entre l'engagement verbal d'appliquer une politique de paix et de sécurité d'une part, et les mesures politiques et financières concrètes d'autre part.

5. Pour éviter que la destruction des potentiels d'emploi ne se poursuive, l'État doit prendre ses responsabilités en tant que demandeur monopolistique. Sur la base d'une définition claire de la politique industrielle, les États doivent offrir aux entreprises des perspectives claires et des conditions de base fiables. L'Union européenne ainsi que ses États membres ont également une responsabilité fondamentale à assumer ensemble.

Compte tenu des limites d'une action purement nationale, il est indispensable de prendre des initiatives transnationales au niveau européen. Il est plus qu'urgent d'atteindre une standardisation rapide et d'ouvrir largement les marchés nationaux cloisonnés par le biais de règles communes dont l'application est assurée par une instance européenne (par exemple l'Agence pour l'armement). A cet égard, l'Union européenne, sous l'impulsion du Conseil, avec l'approbation de la Commission et du Parlement, a un rôle essentiel à jouer. A cet égard, les résultats intérimaires des discussions relatives à une constitution européenne sont encourageants. De leur côté, les entreprises de l'industrie de défense, en particulier, devraient apporter leur contribution à la viabilité du secteur, sous la forme de concepts appropriés de développement, de coopération et d'intégration.

6. Quelles que soient les différences entre pays, secteurs et entreprises, l'aggravation de la situation et des perspectives d'avenir de l'industrie de la défense est une conséquence d'un double éclatement.

Premièrement, l'offre se caractérise par une grande dispersion industrielle qui met en concurrence à côté de quelques grands groupes, un grand nombre de petites entreprises à capitaux limités.

Deuxièmement, la demande provient d'États membres aux politiques d'équipement autonomes et non standardisées, qui appliquent différentes lignes de conduite en matière d'exportations.

L'article 296 des traités de l'UE est certes compréhensible d'un point de vue politique et historique, mais, par son absolutisme, il exacerbe la crise dans l'industrie de la défense.

La complexité croissante des systèmes a pour résultat une explosion des dépenses pour la recherche et le développement (R&D) ainsi qu'en ce qui concerne le degré d'intensité de capital de la production. Les productions en petites séries et la concurrence nationale entre systèmes empêchent l'émergence d'entreprises de taille fonctionnelle s'appuyant sur des compétences de haut niveau, internationales et qui soient compétitives et capables de coopérer de façon globale, en tant que promotrices d'un seul système.

Ces considérations économiques appellent de nouvelles formes de politique industrielle nationales et européennes pour que la consolidation nécessaire de l'industrie de défense réponde aux besoins en termes de capacités de défense et d'armements correspondants.

La restructuration et le développement de l'industrie de la défense européenne ne peuvent être parfaitement maîtrisés que dans un contexte de coopération entre intérêts industriels, politiques et sociaux des États nationaux, de l'Union européenne, des entreprises et des syndicats.

II. Une analyse du point de vue européen

1. L'offre dans l'industrie de la défense européenne est fortement morcelée. Outre de grands groupes, bon nombre de petites et moyennes entreprises sont en concurrence avec des géants américains de l'armement résultant d'une vague de fusions. Il n'existe que quelques entreprises à forte structure susceptibles de s'imposer au niveau européen comme promotrices d'un système. Certes, la multitude de PME favorise les innovations et offre des structures souples mais, compte tenu de l'importance des grands systèmes, des dépenses en capitaux qu'ils entraînent et des exigences de recherche et de développement, ceci est tout à fait insuffisant. Par comparaison avec les États-Unis, par exemple, l'Europe montre un grand besoin de consolidation et de restructuration.

2. La demande de biens d'armement, malgré d'appréciables progrès dans la coopération européenne, est dispersée du fait des différences de configuration des forces et de contexte décisionnel entre États membres. La - démarche de promotion des programmes au sein de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) n'est malheureusement pas encore bien définie. La concurrence entre projets et la production en trop petites séries ne permettent pas de bénéficier de coûts dégressifs et d'avantages d'efficacité liés à l'expérience.

3. Le contexte de sécurité, modifié après la fin de la guerre froide, a entraîné dans les États membres de l'Union européenne une baisse très importante des dépenses d'armement, aggravée par des planifications instables, des promesses non tenues et des réductions motivées par des impératifs politico-financiers. Outre la diminution des dépenses de personnel dans les budgets de la défense, des coupes sombres ont été réalisées dans les dépenses d'investissements. Ni leur niveau ni leur capacité prévisionnelle n'étaient garantis.

4. Simultanément, la construction d'une identité européenne en matière de sécurité et de défense investit l'Union européenne de nouvelles responsabilités en matière de politique de paix et de sécurité. Mais, comme l'a montré le conflit yougoslave, ni les États membres, ni l'Union ne sont en mesure d'offrir les capacités de renseignement, de communication, de transport et de commandement nécessaires aux interventions de rétablissement de la paix. De ce point de vue, l'Union européenne dépend des États-Unis d'Amérique.

5. Le marché européen de l'industrie de la défense est caractérisé par diverses formes de propriété. Tandis que les structures de production dans le sud de l'Europe relèvent de différentes formes de propriété publique ou semi-publique, l'industrie de la défense dans le nord et le centre du continent est privatisée depuis longtemps. Son actionnariat n'est pas toujours stabilisé. S'il faut tenir compte des traditions nationales en la matière, il importe également d'orienter les entreprises, à long terme, vers une inscription dans les

conditions du marché global. Pour ne pas entretenir de distorsion inacceptable de la concurrence en Europe, il est nécessaire de rechercher les types et les formes d'actionnariat qui garantissent le mieux l'avenir à long terme des entreprises de l'industrie de défense.

6. Les États, qui détiennent le monopole de la demande, sont également les garants officiels du maintien des capacités stratégiques en Europe, dans le champ du développement et de la restructuration de l'industrie de la défense. Leur responsabilité à cet égard est donc décisive. Leur tâches de politique structurelle et de l'emploi doivent donc comprendre le maintien et le développement des capacités fondamentales, la diversification vers les marchés civils et la conversion de capacités industrielles et régionales.

7. Une régulation et un contrôle strict des exportations de biens d'armements ne sont pas remis en question, mais l'absence d'harmonisation des règles nationales a conduit à une distorsion de la concurrence ainsi qu'à des inégalités quant aux opportunités en matière de production et d'emploi. C'est pourquoi il est essentiel de s'efforcer de remplacer les réglementations nationales par des réglementations européennes et si possible internationales.

III. Revendications de la FEM

1. La principale revendication de la FEM est de remédier à l'éclatement européen par un enchaînement d'initiatives européennes coordonnées sur la demande et sur l'offre, afin de créer les conditions du maintien et du développement des compétences industrielles stratégiques pour l'armement. D'importants potentiels industriels et technologiques pour des emplois durables pourront ainsi être créés. La responsabilité collective des États est, sans oublier celle de l'industrie et de la participation des syndicats, un élément primordial de développement de l'industrie de défense en Europe.

2. La FEM demande au Conseil des ministres compétent en matière de défense de se saisir des questions d'armement et de présenter un programme d'action qui garantisse le maintien en Europe des capacités

technologiques et industrielles fondamentales et stratégiques pour l'avenir des industries du secteur de la défense des différents pays européens. Ceci inclut les initiatives devenues plus qu'urgentes pour une ouverture réglementée des marchés nationaux cloisonnés. Un tel programme d'action doit coordonner et intégrer les mesures prises par les États membres en matière d'offre et de demande. Son élaboration et sa mise en œuvre appellent l'officialisation d'un Conseil des ministres de la défense et sa coordination avec le Conseil des ministres de l'industrie. Les instruments typiquement européens de politique de développement industriel, de recherche et de formation doivent être exploités pour l'industrie de défense.

3. La FEM demande, dans le cadre d'une future Agence européenne de l'armement, le renforcement des prérogatives attribuées à l'OCCAR, de sorte qu'un organe commun de promotion des programmes d'acquisition d'équipement de la défense puisse fournir les impulsions nécessaires à un développement de l'industrie de la défense orienté vers l'avenir. L'OCCAR doit à long terme devenir une instance supranationale d'approvisionnement.

4. La FEM demande la présentation régulière de projets européens communs d'amélioration des capacités en matière d'équipement, qui soient susceptibles de constituer la base de coopérations transnationales. Des exemples de ce genre sont les programmes METEOR, A400M, Eurofighter et le « European Technology Acquisition Programme » (ETAP).

5. La FEM demande aux industriels, principalement dans les secteurs de l'armement terrestre et de la construction navale militaire de surmonter les préventions nées de la concurrence et des différences de traditions nationales pour promouvoir ensemble des coopérations transnationales structurantes pour l'industrie européenne. Le lancement de toute restructuration de l'industrie de la défense est également conditionné par la volonté politique de définir un système d'armement tourné vers l'avenir et d'atteindre un large consensus sur les exigences tactiques en vue de pouvoir proposer aux entreprises qui collaborent entre elles un produit garantissant un volume de production élevé et un potentiel d'exportations correspondant.

6. La FEM demande que s'établissent parallèlement des conditions de concurrence identiques pour tous les fournisseurs dans le cadre d'un marché européen. Ceci nécessite, lors d'une prochaine étape, des règles pour l'ouverture des marchés nationaux ainsi que le développement poursuivi de l'article 296 du traité de l'UE. Le rôle des États dans ce domaine consiste essentiellement à organiser, au côté des industries et des syndicats, les processus de changement de façon telle que les potentialités d'emploi et les compétences ne soient pas ruinées, mais, au contraire, continuent d'être exploitées dans l'intérêt de la société et des personnes concernées.

7. La FEM réclame l'harmonisation des directives pour les exportations d'armes dans les pays de l'Union européenne. Les politiques nationales différentes en matière d'exportations au sein de l'UE constituent un obstacle sur la voie d'une spécialisation transfrontalière de l'industrie européenne de l'armement fondée sur la division du travail. En adoptant le 8.6.1998 une déclaration politique commune sur les principes fondamentaux de la politique en matière d'exportation d'armes, le Conseil a fait un premier pas vers la nécessaire harmonisation. Dans cette déclaration, les gouvernements s'engagent à respecter quelques principes fondamentaux lorsqu'ils accordent les permis d'exportation: situation des droits de l'homme, respect des sanctions UN, situation de la politique intérieure du pays destinataire, maintien de la paix et de la sécurité dans la région concernée, risque d'extension et situation économique et financière du pays destinataire. Grâce à ces dispositions, un lent mais prometteur processus d'harmonisation des politiques d'exportation d'armes des pays de l'UE a été amorcé et doit aboutir.

8. La FEM demande que les entreprises, les États et les syndicats calquent leur travail de développement de l'industrie européenne de la défense sur le modèle des pôles d'excellence. Ces pôles de spécialisation doivent être répartis équitablement entre les États membres de l'Union, dans le cadre de la répartition du travail et de la consolidation européennes.

De tels pôles de spécialisation peuvent être le résultat de la division des tâches dans le cadre d'une planification coordonnée entre les États au niveau

européen; ils peuvent également résulter de la division des tâches, de la coopération et la concurrence entre entreprises régies par les lois du marché.

9. La FEM demande que le développement et la structuration de l'industrie de défense s'effectuent sur la base d'une politique structurelle et de l'emploi au niveau régional. Le chômage ne doit pas être la conséquence de l'absence de décision de la part de l'État et des entreprises. Il convient d'offrir aux travailleurs des alternatives en matière d'emplois et de qualifications. Les entreprises uniquement actives dans le secteur de la technologie de la défense doivent rechercher des débouchés supplémentaires sur les marchés civils, afin de devenir plus indépendants par rapport aux contrats d'armement devenant de plus en plus incertains. Les gouvernements nationaux et l'UE doivent fournir un soutien pour les risques et les coûts découlant de cette stratégie de diversification.

10. La FEM attend du Conseil, du Parlement européen et de la Commission pour ce qui la concerne qu'ils prennent un engagement durable pour garantir les compétences stratégiques dans l'industrie européenne de la défense. Pour cela, il faudrait nommer leur propre représentant qui serait spécifiquement chargé de la restructuration du marché européen de l'armement et de l'intégration de celui-ci dans le marché unique de l'UE. La FEM invite en outre le Conseil à présenter, sur la base du programme d'action, un rapport annuel sur les progrès accomplis, qui sera examiné avec les partenaires sociaux et le Parlement. Dans ce contexte, la FEM fait référence à l'appel lancé par le président de la Commission européenne le 24 octobre 2001 devant les députés européens réunis à Strasbourg pour que les États membres coopèrent plus étroitement non seulement dans le domaine de la politique de défense et de sécurité mais aussi au niveau de la politique d'armement. Nous soutenons cet appel visant à réaliser l'objectif d'une industrie d'armement intégrée au sein de l'Union européenne.