

INTERVENTION DE MONSIEUR SPINELLI A LA CONFERENCE DU FINANCIAL TIMES

"WORLD AEROSPACE AND AIR DEFENCE INDUSTRIES"

"Une véritable industrie aérospatiale européenne existera-t-elle jamais"?

---

PARIS - 27.V. 1975

Rarement on a assisté en Europe à tant de progrès dans la voie de la coopération que dans le secteur aérospatial depuis au moins 10 ans : presque aucun des grands programmes aérospatiaux n'est aujourd'hui en Europe le fruit d'une seule société, mais le résultat de coopérations multiples. Et pourtant on en est à se poser la question de savoir si une vraie industrie aérospatiale européenne réussira un jour à être créée en Europe !

En posant cette question on sous-entend évidemment un jugement négatif sur l'état actuel de cette industrie quant à son aptitude à se présenter face à la concurrence mondiale avec un degré d'intégration qui soit approprié aux exigences du marché, et personne ne met plus en doute qu'un tel degré d'intégration ne peut être établi qu'au niveau de l'Europe.

Or, si pendant les dernières années un réseau de collaborations et de relations personnelles à travers l'Europe a été créé, des limites graves des formules de coopération jusqu'ici tentées sont apparues. Certaines propositions de programmes civils ont été abandonnés (Europlane, H.S. 146, Falcon 30-40), d'autres ont connu un début de commercialisation très difficile (Mercure 100, Concorde, VFW 614) ou plus satisfaisant (Airbus et F 28), alors que les ventes des programmes plus anciens connaissent un développement plus ou moins modeste (Trident, BAC 111). Le grand programme de propulseur civil britannique RB 211 s'affirmait après des débuts ayant entraîné la nationalisation de ce sous-secteur, alors que deux accords entre entreprises des Etats-Unis et européennes se concrétisaient.

.../...

pour la production de propulseurs de dix tonnes. Dans d'autres sous-secteurs, l'industrie européenne a connu de plus grands succès, mais les bénéfices acquis très souvent grâce à la coopération sont restés limités en l'absence d'une stratégie européenne coordonnée pour l'ensemble de l'industrie aéronautique civile et militaire.

Cette absence de stratégie s'est manifestée dans les années 60, notamment par trois grandes occasions manquées, dont nous ressentons toujours les conséquences. La première a été la non-participation britannique dans le projet Airbus, seul grand projet européen de la génération d'avions "wide body". La deuxième a été la faillite du projet d'avion franco-britannique à ailes variables. Ceci nous a laissé avec deux camps divisés dans le domaine militaire, le Groupe MRCA et la Société Marcel Dassault. La troisième a été la faillite de toute tentative de fusion ou rapprochement entre les deux grands groupes motoristes en Europe, Rolls-Royce et SNECMA, suite à un déséquilibre de taille. Ceci a encouragé leur tendance à chercher, chacun des partenaires séparés, aux Etats-Unis, tendance fort compréhensible vu l'importance du marché américain, mais aussi néfaste pour l'ensemble de l'industrie européenne et nuisible à cette recherche d'une stratégie.

En ce qui concerne les programmes d'avions civils, bien que la coopération européenne et osons le dire, souvent les circonstances économiques, aient évité le pire, c'est-à-dire l'apparition de programmes européens concurrents, les formules de coopération adoptées ont révélé leurs limites.

.../...

Ces limites, on les retrouve à différents niveaux :

- dans le domaine de la recherche par l'absence d'un programme européen à moyen et long terme pour la recherche aéronautique de base;
- dans le domaine de la production par l'absence de coordination entre les différents programmes et même par l'absence d'une politique cohérente de certains Etats membres vis-à-vis des différents programmes auxquels ils participent; par l'absence de politique cohérente pour les divers sous-secteurs, des décisions nationales étant prises sans concertation, par l'absence de financement portant sur l'ensemble des programmes européens afin d'engager chaque Etat membre en vue du succès de l'ensemble de la production communautaire et enfin par les cloisonnements artificiels entre les différentes affaires civiles et militaires;
- dans le domaine de la commercialisation par l'absence d'un instrument souple et puissant qui pourrait agir pour les projets faits en collaboration avec la même rapidité, simplicité et efficacité que l'Eximbank américaine.

En ce qui concerne l'intervention des pouvoirs publics, il faut donc reconnaître que les efforts ont été essentiellement concentrés au niveau de l'organisation industrielle et des progrès dans ce domaine ont été certainement faits grâce au support accordé par certains gouvernements qui ont toutefois agi dans le cadre de leur propre autonomie, parfois dans le cadre d'accords bilatéraux. Ce support a été considérable et mérite d'être rappelé : suivant des sources officielles, au cours des 5 années qui vont de 1969 à 1973, les Six Etats membres de la CEE qui ont une industrie aéronautique (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas) ont accordé des financements à la R. et D. pour l'aéronautique civile pour un montant qui dépasse les deux milliards de dollars (bien que ceci ne représente qu'à peu près 4 % du total des financements publics à la R. et D.).

.../...

Au cours de cette même période, la balance du secteur en Europe a marqué un déficit extérieur d'environ 4 milliards et demi de dollars, pendant que les programmes européens, qui atteignaient la phase de commercialisation, rencontraient les plus grandes difficultés à s'affirmer sur le marché et que l'emploi global du secteur aérospatial diminuait d'environ 7 %.

On se trouve donc face à une disproportion impressionnante entre les efforts accomplis et les résultats obtenus jusqu'ici, disproportion qui peut s'expliquer en partie par la puissance du principal concurrent américain, avec tous les avantages d'un grand marché domestique et d'un soutien massif par la voie des programmes de défense, mais surtout par l'erreur d'approche consistant à croire qu'il était suffisant de soutenir la coopération industrielle au niveau de la R. et D. pour que l'industrie européenne réussisse à reconquérir les marchés qu'entretemps elle avait perdus.

Or, entre 1970 et 1974 la part des gros avions de transport civil européens sur le marché mondial, s'est réduite de 40 % et elle est maintenant inférieure à 6 %, et égale à 20 % sur le marché européen.

Tout ceci montre la gravité de la situation dans laquelle se trouve la construction de gros avions de transport civil en Europe, alors que, comme M. Cristofini vient d'exposer, la croissance du secteur aérospatial dans son ensemble a permis de rattraper une partie du décalage qu'il avait en 1960 par rapport à l'industrie américaine.

Je crois de n'apprendre rien de nouveau à personne en dénonçant toute la portée de cette erreur d'approche fondamentale. L'industrie n'a pas manqué à plusieurs reprises de manifester sa profonde inquiétude face à des pouvoirs publics qui refusaient de se constituer au niveau de l'Europe alors qu'elle même avait déjà fait des progrès dans ce sens.

La Commission des Communautés Européennes pour sa part dès 1972, dans sa communication au Conseil, avait exprimé clairement la nécessité d'organiser l'action des pouvoirs publics autour de certains objectifs de politique aéronautique bien précis. La Commission à cette époque avait été très modeste dans ses propositions, car elles se limitaient finalement à affirmer le bien fondé de certains principes et à demander aux gouvernements qu'ils veuillent se consulter sur les moyens pour les atteindre.

Cette prudence avait été dictée par la nécessité de tenir compte du souci constant des Etats tout au long de ces années de ne pas se priver de leurs propres prérogatives politiques à l'avantage de formules de coopération intégrées au niveau communautaire. La politique aéronautique n'a malheureusement pas constitué une exception à cette règle. Elle a été un des nombreux exemples que nous tous avons bien connus, et l'expérience de ces années nous a montré combien de difficultés les gouvernements européens devaient avoir pour accepter ces propositions pourtant si prudentes !

Pendant que les débats s'éternisaient au sein du Conseil sur les propositions de la Commission, celle-ci a essayé de nouer un dialogue plus étroit avec l'industrie européenne afin de rechercher toutes les possibilités d'une coordination plus rationnelle pour l'exécution des programmes en cours et la préparation des programmes futurs. Mais la carence d'une décision politique au niveau de l'Europe devait rendre vaines ces démarches.

.../...

En mars de cette année, le Conseil des Ministres de la CEE devait finalement adopter une résolution qui engageait les Etats membres à se concerter sur les nouveaux programmes (sans obligation juridique d'y parvenir!) et qui demande à la Commission un nouveau rapport sur l'état du secteur ainsi que sur ce qu'il faut faire pour son développement.

La Commission présentera bientôt ce rapport qu'on lui demande et je saisis cette occasion qui m'est offerte pour vous exposer ce que j'ai l'intention, en tant que responsable pour les affaires industrielles et technologiques, de remettre prochainement à la Commission, et successivement, avec son consentement, au Conseil.

\*

\*        \*

Je suis convaincu tout d'abord que la gravité de la situation et l'expérience du passé doivent nous pousser à poser le problème sur des bases nouvelles.

La voie des simples coopérations, harmonisations et concertations, où l'instance communautaire ne joue que le rôle de l'honest broker ont été suffisamment tentées et quelques progrès dans ce sens ont certainement été faits : mais les résultats concrets sont là pour nous rappeler que ce qui manque à l'Europe est avant tout un pouvoir de décision et d'action centrale qui puisse sérieusement obliger les différentes parties à s'entendre lorsqu'elles doivent engager l'avenir.

.../...

Le secteur aérospatial présente un intérêt politico-économique trop grand pour que ses problèmes ne soient pas insérés dans un contexte politique général. Or, l'objectif à moyen terme auquel la Communauté est engagée, à la suite des récentes rencontres au sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, est celui de la création d'une union politique européenne. C'est dans cette perspective politique que nous devons situer les problèmes aérospatiaux et en tout premier lieu considérer conjointement aussi bien les aspects propres à la construction civile que ceux de la construction militaire.

En Europe, comme partout ailleurs, on ne peut pas considérer séparément les objectifs industriels civils et militaires, les deux activités étant complémentaires, ayant en amont le même support de recherche et d'effort technologique, présentant ensemble des intérêts politiques et économiques inséparables.

Une industrie aéronautique intégrée représente donc pour la Communauté européenne un élément essentiel dans sa construction politique et le seul moyen pour la réaliser est celui d'une mise en commun réelle de ses ressources, de ses capacités et des pouvoirs de décision.

Il y a quelques jours, l'Europe a célébré ici à Paris le 25ème anniversaire de la déclaration de Robert Schuman. A cette occasion, le Président Ortolí a dit que la déclaration de Schuman, si elle n'avait pas contenu les mots : "mise en commun sous le contrôle d'une autorité européenne" n'aurait été qu'un discours, et que c'est grâce à ces mots qu'elle a été le commencement d'un processus historique.

Je suis fermement convaincu que la Commission doit avoir aujourd'hui la même attitude et savoir dire les mêmes mots dans ce domaine comme dans tout autre domaine qui représente des intérêts vitaux en vue de la progression vers l'unité politique, si elle veut vraiment remplir son rôle et être l'élément moteur de cette progression.

Concrètement, pour l'industrie aéronautique, cela signifie poser devant les instances européennes tous les véritables problèmes qui la concernent et de proposer les seules solutions qui puissent être vraiment efficaces. Or, comme pour toute autre industrie lorsqu'on considère ses problèmes de développement, c'est le marché qu'il faut d'abord regarder et premièrement le marché intérieur. Il est en effet inconcevable de prétendre pénétrer sur les marchés d'exportation où la concurrence est la plus vive si au départ on est en train de perdre progressivement la présence sur son propre marché. Mais existe-t-il un véritable marché européen ? Peut-on parler de marché européen lorsque le transport aérien est formellement exclu par le Traité de la politique commune des transports de la Communauté, lorsque l'organisation du transport aérien, strictement contrôlée par les pouvoirs publics nationaux, suit des critères exclusivement nationaux, chaque gouvernement et chaque compagnie aérienne nationale gardant toute son autonomie au sein des organisations internationales et dans les relations avec les autres partenaires mondiaux ? Les résultats d'une telle situation sont bien connus.

Le prix d'un voyage international entre deux villes européennes peut être deux fois plus cher que pour la même distance aux Etats-Unis.

Les cloisonnements nationaux empêchent la concurrence au sein de l'Europe aussi bien par le prix que dans les services. Il est

.../...

beaucoup plus difficile d'instaurer de nouveaux types de services en Europe qu'aux Etats-Unis (p.e. les services navettes) le réseau en Europe n'est pas optimal puisqu'il ne s'agit pas d'une zone de cabotage.

Le système de fixation des prix IATA conduit les lignes aériennes à se concurrencer en achetant de nouveaux types d'avions pour des raisons plus techniques ou de prestige qu'économiques (ainsi naît la situation paradoxale d'un cartel dont les membres sont en grandes difficultés financières). Les négociations avec le monde extérieur sont conduites isolément alors que les Etats-Unis négocient dans une position de force et lient cette question à leur politique industrielle.

La création d'une politique européenne pour le transport civil aérien et celle d'un espace aérien européen, ne résoudre pas tous les problèmes mais contribuerait à atteindre certains objectifs, à savoir :

- par un système central ou multilatéral au niveau de la Communauté, l'application à l'intérieur de cette zone d'un régime de concurrence beaucoup plus libre, analogue à celui appliqué par le CAB à l'intérieur des Etats-Unis;
- une rationalisation optimale des services au niveau européen par la voie du marché, négociation en commun des accords extérieurs de la Communauté, notamment en ce qui concerne les droits d'atterrissage.

.../...

La voie à suivre est celle qui est ouverte par le Traité de Rome dans son article 84 § 2 où il est dit que le Conseil peut décider d'établir une politique commune du transport aérien.

Tout ceci aurait un impact important sur les structures mêmes des compagnies de navigation aérienne qui pourraient ainsi devenir l'interlocuteur nécessaire et raisonnable de l'industrie et des pouvoirs publics en vue de la définition des programmes aéronautiques européens. Il est en effet évident que pour procéder ensemble à cette définition, les compagnies de navigation aérienne doivent préalablement harmoniser les critères qui sont à la base de la structure des réseaux (fréquence, ligne, taille des avions) et qui conditionnent leur choix au moment des achats.

Il ne s'agirait donc pas d'une protection pour l'industrie, mais d'une politique de transport aérien appropriée aux besoins européens, une relation étroite entre les constructeurs et les lignes aériennes dans la définition des projets pour satisfaire ces besoins et une collaboration dans la phase de développement aussi étroite que celle qui existe, par exemple, entre Boeing et United Airlines aux USA.

En ce qui concerne le marché militaire, le besoin de la création d'un véritable marché européen est également le problème prédominant.

Le désarroi manifesté par l'Europe face à la "commande du siècle" souligne la nécessité d'un nouveau départ dans ce domaine.

.../...

Le Mirage FI a été vu par la plupart des quatre pays acheteurs, non pas comme un avion européen, dans lequel chacun avait un intérêt, mais comme un avion national dans lequel l'intérêt n'était pas plus grand que dans les produits américains.

En dépit des efforts des années 1960 pour développer des projets en collaboration bilatérale et trilatérale, il existe encore des divisions de fond au sein de l'industrie européenne en matière militaire qui réduisent la longueur des séries et affaiblissent l'industrie européenne face à la concurrence mondiale : par ex. le MRCA et le projet français d'A.C.F. (avion combat futur).

Les différences dans les équipements aéronautiques européens et dans d'autres équipements militaires de technologie avancée (missiles, équipements électroniques) ont des effets néfastes sur le plan opérationnel. Il existe aussi un gaspillage massif de ressources financières publiques dans la répétition des développements au niveau national.

Pour remédier à cette situation, il faut :

- réexaminer en commun les programmes européens actuels (F I, MRCA, ACF Jaguar, etc.) , les simplifier et les utiliser systématiquement pour les besoins des forces aériennes européennes;
- une fois cette politique établie, négocier avec les Etats-Unis une série d'accords sur des produits ou des secteurs spécifiques dans lesquels les Américains acceptent d'acheter européen (comme par ex. pour le missile Roland) en contrepartie pour des achats européens de certains équipements américains.

.../...

40

Pour atteindre tous ces objectifs une structure permanente devra probablement être envisagée : les fonctions de définition des programmes et de contrôle de leur exécution devraient être exercées en commun par l'intermédiaire d'un organisme ad hoc qui pourrait prendre la forme d'une véritable "Agence européenne pour les achats militaires".

De même en ce qui concerne la production d'avions civils, une sorte d'agence pour la promotion de cette industrie devrait être créée sous la responsabilité de la Commission afin que celle-ci puisse assumer la haute responsabilité pour l'industrie et le marché aéronautique européen. En contact étroit et avec la coopération des producteurs, des utilisateurs et des partenaires publics nationaux, cette agence aurait la tâche :

- premièrement, de rassembler l'ensemble des forces de l'industrie européenne au sein d'un programme commun concernant les avions à développer dans les prochains dix ans. Un tel programme devrait tenir compte plus fidèlement que dans le passé des besoins du marché exprimés par les lignes aériennes. Il devrait comporter le déploiement et l'utilisation de toutes les possibilités existantes dans la Communauté. Il serait fondé sur les développements les plus économiques des projets actuels suivant les créneaux où les possibilités pour l'industrie européenne existent sans aucun doute et sur un nombre très limité de nouveaux projets dès que des besoins commerciaux apparaîtront. Il devrait en outre promouvoir des structures industrielles permanentes, au moins pour les grands avions civils, notamment dans le domaine du marketing et du service après-vente. Une nette priorité devrait en effet être donnée à l'effort de commercialisation des programmes actuels et futurs.

.../...

Notons qu'Airbus Industrie est déjà un noyau important dans ce domaine et qu'un élément clé d'un programme équilibré sera la participation de la Grande Bretagne à l'Airbus et ses développements futurs.

- deuxièmement, de contrôler et de gérer l'exécution du programme commun, qui devra être soutenu par un financement communautaire de la recherche, du développement et de la commercialisation qui devrait remplacer du moins pour tout programme commun les financements nationaux.

Je touche ici le point crucial d'une politique commune pour l'aéronautique : celui de la mise en commun des ressources de financement. Si nous voulons réellement réaliser une industrie intégrée, organisée autour d'objectifs de production et de marché qui soient vraiment communs, le support financier nécessaire doit être recherché au niveau communautaire. On pourra étudier dans les détails les modalités, les phases de transition et les limites, mais le problème doit être affronté et la solution la plus efficace serait évidemment que la totalité des aides jusqu'ici accordées par les gouvernements pour des programmes aéronautiques transnationaux soit transférée dans un budget commun.

Je tiens à souligner que cette méthode communautaire, loin de constituer un alourdissement des finances de l'ensemble des pouvoirs publics et de la Communauté, constituerait un allégement des finances nationales, et la possibilité pour les finances communautaires de rationaliser les dépenses publiques, en évitant les gaspillages, les

.../...

doubles emplois et les faillites communes jusqu'ici.

En ce qui concerne enfin le financement des ventes à l'extérieur de la Communauté, la solution devrait être trouvée également dans une intervention financière communautaire qui, à l'instar de l'Eximbank américaine, permette l'application de conditions de crédit et de garanties qui sont particulièrement nécessaires à la commercialisation des avions de transport. L'expérience nous a en effet appris que la voie qui consiste à rechercher l'harmonisation des instruments financiers nationaux de soutien à l'exportation en général, telle qu'elle avait été proposée par la Commission dans sa communication au Conseil du 19.7.1972, présente des difficultés insurmontables, compte tenu des profondes différences qui existent sur le plan administratif et légal entre les systèmes des différents pays. Seule donc une approche qui consiste à créer un instrument communautaire, qui prendrait le relais des interventions nationales, semble être susceptible de répondre à cet objectif fondamental et dans ce sens la Commission s'est déjà exprimée par l'intervention du Président Ortolí devant le Parlement Européen du 18 février 1975.

Une fois qu'on aura créé ces pouvoirs de décision et d'action au niveau de la Communauté, on aura évidemment posé les prémisses pour que les relations avec le reste du monde soient traitées

.../...

par l'Europe d'une manière unitaire. Ces relations peuvent concerner aussi bien la coopération industrielle avec d'autres partenaires extérieurs que la stratégie commerciale pour la pénétration sur les marchés d'exportation.

L'Europe doit en effet pouvoir maîtriser certains domaines qui sont essentiels à son progrès et l'activité aérospatiale dans ses aspects civils et militaires en est certainement un. Mais son objectif ne doit pas être la recherche d'une indépendance et d'une autonomie dans tous les secteurs qui la mettrait toujours en opposition vis-à-vis des industries extraeuropéennes.

L'évolution mondiale progresse, notamment dans les domaines où les investissements se font de plus en plus coûteux, vers une interdépendance entre les grands centres industriels (les relations américano-soviétiques dans la conquête de l'espace doivent nous faire réfléchir à ce sujet!). La recherche de formules de coopération pouvant limiter certaines duplications des efforts se manifesterait certainement avec une fréquence croissante là tout au moins où ceci sera politiquement possible.

.../...

Mais c'est exactement pour cette raison que l'Europe doit pouvoir se présenter unie face à cette évolution, avec une capacité d'initiative autonome, afin que son industrie devienne un acteur dynamique dans une perspective d'interdépendance et non simplement un auxiliaire destiné à être dépendant des évolutions qui seraient arrêtées en dehors de ses centres de décision.

Par conséquent, et concrètement, la Communauté doit élaborer une politique qui parfois consistera à rechercher les créneaux disponibles, parfois à affronter la concurrence, parfois encore à rechercher des partnerships équilibrés avec d'autres partenaires mondiaux. Mais elle devra exiger, à l'occasion de ses négociations extérieures, que ses intérêts soient sauvegardés et que la coopération, comme la concurrence, soient réalisées dans un cadre de réciprocité. C'est ainsi que la pénétration sur les marchés d'exportation devra être garantie comme elle l'est pour nos concurrents extérieurs sur le marché européen. A défaut d'une telle réciprocité, la Communauté devra finir par prendre dans une forme ou dans l'autre des mesures qui seront nécessaires pour la protection de ses intérêts.

En concluant, je désire encore une fois réaffirmer le principe fondamental qui doit être à la base d'une construction d'une industrie aérospatiale européenne intégrée. Sans la création d'un pouvoir de décision commun, sans moyens communs d'action, qui ne supprimeront pas les centres de décision nationaux et des entreprises, mais les astreindront à respecter les termes d'une politique communautaire, aucun objectif sérieux ne pourra être atteint dans ce domaine.

En attendant un vrai gouvernement européen, qui en dernière instance est de plus en plus nécessaire, le Conseil de la Communauté devra établir les grandes options de fond et les décision-cadres, mais les pouvoirs de gestion devront être confiés à la Commission des Communautés Européennes en l'autorisant à se donner les instruments et les structures et à rechercher les moyens financiers nécessaires, pour que l'Europe ait enfin une industrie aéronautique saine et forte.

C'est dans ces termes et à ces conditions que je crois pouvoir répondre affirmativement à la question qui a été posée comme titre de cette intervention.