

RÉPERCUSSIONS DE LA RESTRUCTURATION DE L'AVIATION CIVILE SUR L'EMPLOI ET LES PRATIQUES SOCIALES

(Note présentée par le Bureau international du Travail – Genève)

1. INTRODUCTION

1.1 Les événements tragiques du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont eu immédiatement un effet dévastateur sur l'aviation civile. D'après certaines indications, le secteur devrait sortir de cette crise à relativement brève échéance, mais la reprise pourrait être plus lente que prévue. Tout en reconnaissant les conséquences de ces événements, la présente étude porte principalement sur les effets à long terme, s'agissant de l'emploi et des pratiques sociales, du processus de restructuration actuellement mené dans le secteur de l'aviation civile.

2. UN SECTEUR EN MUTATION

2.1 Les participants à la *Réunion tripartite sur l'aviation civile* organisée par l'OIT à Genève du 21 au 25 janvier 2002 ont pris acte de la contribution importante du secteur des transports aériens aux économies nationales et à l'économie mondiale. Ils ont également pris note de la corrélation entre la croissance économique mondiale et le développement du trafic aérien. Ils ont estimé que l'aviation offre une infrastructure importante, dans l'intérêt public, notamment pour les pays insulaires, les pays enclavés, les pays dont l'économie repose sur le tourisme et les pays les moins avancés, ainsi que pour les pays ayant une grande superficie.

3. SITUATION GÉNÉRALE

3.1 L'aviation civile est l'un des plus importants services existant sur la planète. D'après des estimations de l'OACI, elle a fourni au moins 6 millions d'emplois au niveau mondial en 1998. L'OIT a pris note de cette contribution importante aux économies nationales et à l'économie mondiale.

3.2 Le secteur de l'aviation est tributaire des flux de trésorerie et se caractérise par une demande cyclique. Il fournit un service national et international vital qui, les «bonnes années», ne parvient généralement qu'à obtenir de faibles bénéfices, et cela même dans les pays où il a réalisé de grandes économies d'échelle. Un phénomène relativement récent est l'arrivée et la croissance étonnamment rapide des compagnies offrant des prix bas, qui ne sont pas touchées par la crise actuelle.

¹ Les versions en français et en espagnol ont été fournies par l'Organisation internationale du travail (OIT).

4. RÉGLEMENTATION

4.1 Dans le transport aérien international, la réglementation varie en fonction de l'Etat, du type de service et de l'activité concernée, ce qui fait que tous les transporteurs ne bénéficient pas de la même souplesse. On trouvera dans le document n° 9626 de l'OACI une description plus détaillée de la réglementation économique du secteur.

4.2 La Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) en appelle à une réglementation plus ciblée et plus «intelligente».

5. FONCTION D'INTÉRÊT PUBLIC

5.1 Une des questions fondamentales dans le débat sur la réglementation tourne autour de la nature essentielle du transport aérien commercial: s'agit-il d'un service public, d'une activité strictement commerciale, ou d'une combinaison des deux. Les participants à la *Réunion sur l'aviation civile* de l'OIT ont reconnu que l'existence d'un secteur de l'aviation civile dynamique est dans l'intérêt public. L'offre de services de transport aérien et l'accès à ces services peuvent être un moteur puissant pour une croissance économique nationale qui profite à l'ensemble de la population, que les individus soient ou non usagers des transports aériens. Les intérêts liés à la sûreté et à la sécurité publiques exigent donc des gouvernements qu'ils jouent un rôle actif dans la protection et l'entretien des infrastructures de l'aviation civile. En outre, il est dans l'intérêt de l'économie nationale de veiller à ce que ces infrastructures offrent des capacités suffisantes pour permettre la croissance du secteur de l'aviation. Le mouvement syndical est largement favorable au maintien de la fonction d'intérêt public de l'aviation civile.

6. LIBÉRALISATION

6.1 La libéralisation de l'aviation civile progresse dans une grande partie du monde. L'expérience acquise par un ensemble de pays et de régions en matière de libéralisation des compagnies aériennes a permis de dégager une ou plusieurs méthodes offrant les meilleures perspectives de renforcement du processus. Le dénominateur commun de ces méthodes est une approche pragmatique et spécifique à l'aviation permettant d'atteindre les objectifs fixés. En règle générale, elles prévoient un mécanisme transitoire qui fait intervenir des clauses de sauvegarde et assure une libéralisation progressive.

6.2 L'OACI a signalé récemment que le risque des arrangements régionaux et multilatéraux résidait dans la création de blocs fonctionnant tous avec des règles différentes, ce qui pourrait avoir comme effet pervers de ralentir la libéralisation à long terme.

7. PRIVATISATION

7.1 La privatisation est pour les gouvernements de nombreux pays un moyen d'action important qui leur permet de favoriser et de soutenir le développement économique. La notion de privatisation ne cesse de s'élargir. On a de plus en plus tendance à regrouper sous ce vocable l'ensemble des moyens mis en œuvre pour inciter le secteur privé à ne pas se cantonner dans la production de biens, mais à intervenir aussi dans la fourniture de services publics et d'infrastructures. Cette optique suppose que de nombreux biens et services que les gens acceptent de payer, tels que les transports, l'électricité ou le logement, peuvent être fournis de façon plus efficace par le secteur privé ou par le biais de contrats avec des organismes publics.

7.2 La tendance à la privatisation partielle ou totale des compagnies aériennes sous contrôle de l'Etat se poursuit malgré le fait que les projets de privatisation de plusieurs compagnies aériennes ont dû être abandonnés ou différés en raison de la conjoncture actuelle.

7.3 Si l'on privatise les aéroports, c'est surtout parce qu'on s'est rendu compte que l'Etat n'a peut-être pas toutes les compétences nécessaires pour les gérer et que d'autres peuvent le faire pour moins cher et avec de meilleurs résultats en termes de recettes, tout en offrant des services de meilleure qualité. Dans de nombreuses régions du monde, les aéroports ont été privatisés avec succès.

7.4 Ces dernières années, se dessine une tendance de plus en plus nette à l'abandon, par l'Etat, de ses attributions en matière de services de navigation aérienne, même si le plus souvent l'organisme créé pour fournir à sa place les services en question reste sous son contrôle. L'OACI a choisi d'utiliser l'expression «autorité autonome» pour rendre compte du fait que la privatisation des services de navigation aérienne ne signifie pas nécessairement que l'organisme chargé de fournir ces services doit être complètement indépendant de l'Etat ou que celui-ci doit se dessaisir de ses responsabilités en la matière. En général, la plupart des gouvernements conservent leurs attributions dans le domaine réglementaire pour ce qui a trait à la sécurité ou aux questions économiques, ou les transfèrent à un organisme indépendant du fournisseur de services. Les organisations professionnelles internationales restent opposées à la privatisation des services de navigation aérienne car elles craignent que la course au profit ne compromette la sécurité.

8. PROPRIÉTÉ

8.1 Les possibilités de croissance des compagnies aériennes hors du marché national sont artificiellement limitées. Dans l'aviation, les fusions et acquisitions sont rendues pratiquement impossibles par les restrictions en matière de participations étrangères. La réglementation internationale exige qu'une compagnie aérienne soit détenue majoritairement par des ressortissants du pays d'origine, sans quoi elle risque de perdre ses droits de trafic vers les pays tiers. Toutefois, ils sont de plus en plus nombreux dans le secteur à estimer que le coût des fusions est devenu trop élevé et que ces dernières ne donnent pas les résultats escomptés. L'un des principaux problèmes posés par la fusion des compagnies aériennes touche à l'ancienneté des personnels.

9. PARTIE II: RÉPERCUSSIONS DE LA RESTRUCTURATION SUR L'EMPLOI ET LES PRATIQUES SOCIALES

9.1 La présente partie traite du rôle du Bureau international du Travail, des résistances au processus de restructuration, des conséquences de cette dernière sur l'emploi, de la promotion du dialogue social et de la participation, ainsi que des conséquences sociales de la restructuration. Il y sera également question de la situation dans d'autres secteurs.

10. OIT, MONDIALISATION ET TRAVAIL DÉCENT

10.1 La communauté internationale rappelle souvent le rôle important joué par l'OIT dans l'élaboration et la mise en œuvre des normes internationales du travail. Cette communauté de vues a permis d'éviter la multiplication des normes, avec les risques de divergences d'interprétation et d'application qu'elle comporte. L'OIT a récemment créé la *Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation*, qu'elle a chargée d'élaborer un grand rapport qui fera autorité sur la question.

10.2 La stratégie de l’OIT concernant le travail décent constitue la base d’une approche intégrée des aspects économiques, sociaux et politiques de l’intervention publique. Les quatre objectifs stratégiques de l’Organisation – principes et droits fondamentaux au travail, emploi décent, protection sociale et dialogue social – sont interdépendants car certaines synergies ne peuvent être réalisées que lorsque ces objectifs sont poursuivis simultanément.

10.3 Les normes du travail adoptées au niveau international fournissent un cadre propice à la réalisation de l’objectif du travail décent dans tous les pays en tenant compte des conditions nationales. Les normes internationales du travail protègent tous les travailleurs, mais les stratégies et méthodes pour les appliquer peuvent varier.

10.4 La mondialisation a rappelé la nécessité de tenir compte de l’opinion des partenaires sociaux dans l’élaboration des politiques économiques et sociales, ainsi que dans l’entreprise et les activités sectorielles. Le dialogue social et la participation peuvent apporter une contribution importante à la protection des travailleurs, à la stabilité et à la paix sociales et à la bonne gouvernance. Ils peuvent également contribuer à améliorer la productivité et la compétitivité. L’OIT encourage la participation des travailleurs à l’élaboration et à la mise en œuvre des décisions qui les concernent, quel que soit le niveau auquel elles sont prises.

11. **RÉSISTANCE À LA RESTRUCTURATION**

11.1 La restructuration du secteur de l’aviation civile touche directement les employeurs et les travailleurs. Les compagnies aériennes cherchent à réduire les coûts, y compris ceux liés à la main-d’œuvre, et demandent à leurs salariés d’améliorer leur productivité et de fournir des services de meilleure qualité. Cette stratégie a d’importantes implications pour les syndicats et les relations professionnelles, car la décentralisation entraîne inévitablement le morcellement de ces relations, l’externalisation suppose que l’on transfère à un tiers les responsabilités dans le domaine de l’emploi et des relations professionnelles, et ce mouvement centrifuge peut aboutir à la création d’une nouvelle catégorie de travailleurs moins bien lotie en termes de conditions d’emploi.

11.2 Ces dernières années, plusieurs études ont été menées sur les réactions des syndicats de l’aviation face à la restructuration du secteur. Les syndicats des compagnies aériennes ont fait état de changements considérables au cours de cette période. Globalement, ils estiment que la restructuration a eu sur leurs membres des effets négatifs, ou neutre dans le meilleur des cas, surtout avec l’arrivée sur le marché des transporteurs pratiquant des tarifs bas.

11.3 Les syndicats dont les membres travaillent pour des compagnies aériennes mondiales étaient plus enclins à considérer l’externalisation à l’échelle mondiale comme une évolution négative, confirmant ainsi qu’ils souhaitent majoritairement éviter la fragmentation de leur transporteur national. En ce qui concerne les répercussions de la restructuration sur les conditions d’emploi de leurs membres, plus des trois quarts de ceux qui ont répondu ont noté qu’elle avait eu des conséquences négatives sur l’intensité du travail. Une détérioration a également été constatée du point de vue de la sécurité de l’emploi, de la satisfaction au travail et de la qualité des relations syndicat-direction.

11.4 Afin d’éviter que la restructuration ne nuise au dialogue social, il faut au plus tôt associer les parties concernées au processus de libéralisation. Les relations professionnelles sont sous l’influence de facteurs tels que la liberté syndicale, la négociation collective, les restrictions au droit de grève dans le service public, les conséquences sur l’emploi de l’ouverture à la concurrence, la rémunération et les prestations sociales, voire l’importance que les travailleurs et leurs représentants attachent à l’appartenance des compagnies et de leur personnel au secteur public. Les syndicats (ITF) et les

organisations professionnelles du secteur (IFATCA, IFATSEA) ne sont pas tous également disposés à accepter les diverses formes de libéralisation et de restructuration. Ils sont tous d'accord cependant sur le fait que, quelles que soient les modalités retenues, il faudra tenir compte du sentiment d'insécurité des salariés et de leur désir d'avoir un emploi sûr dans un secteur stable.

12. LES EFFETS DE LA RESTRUCTURATION SUR L'EMPLOI

12.1 D'après des estimations de l'OACI, les transporteurs aériens, les autres opérateurs commerciaux et leurs filiales employaient 2,3 millions de personnes en 1998. Avant 2001, l'emploi dans le secteur au niveau mondial était relativement stable, avec une croissance de moins de 1 pour cent par an. L'emploi dans certains groupes professionnels – notamment les pilotes et le personnel de cabine – employés directement par les compagnies aériennes mondiales a augmenté, mais il a baissé ou est resté stable dans les autres groupes professionnels (nombre de ces emplois ont peut-être été externalisés à des entreprises autres que des compagnies aériennes et n'apparaissent donc pas dans les statistiques de l'Association du transport aérien international).

12.2 La croissance lente, mais continue, de l'emploi dans le secteur de l'aviation a connu un brusque coup d'arrêt en 2001. Suite aux événements du 11 septembre, les transporteurs ont annoncé sans tarder une réduction de leurs activités et des suppressions d'emplois. Les premières annonces de licenciements ont coïncidé avec les réductions de capacités prévues. Une dissymétrie nette apparaît entre la réaction des compagnies aériennes en Amérique du Nord et en Europe. Outre-Atlantique, les compagnies ont annoncé immédiatement des suppressions d'emplois considérables, avant d'engager un processus de négociation (souvent difficile) avec les représentants du personnel, les syndicats s'efforçant de réduire l'ampleur et les effets des plans de licenciement annoncés. En Europe, inversement, de nombreuses compagnies ont étudié et mis en œuvre une série de scénarios de substitution aux licenciements directs, consultant abondamment le personnel et les syndicats, généralement en application des dispositions de la législation nationale ou des dispositions relatives au dialogue social par le biais des comités d'entreprises et d'autres mécanismes, qui prévoient obligatoirement une consultation préalable avec le personnel et les syndicats.

12.3 Les deux réactions se rapprochent sans doute en termes de résultats concrets, dans la mesure où l'on est parvenu à réduire largement le nombre de licenciements annoncé initialement. La conception du dialogue social en Amérique du Nord semble avoir exacerbé des tensions latentes entre la direction et le personnel.

12.4 D'après les statistiques, il ne semble pas que l'ouverture du capital des compagnies aériennes, l'élargissement de l'accès aux marchés et le renforcement de la concurrence aient eu des conséquences directes pour les compagnies concernées ou pour l'ensemble du secteur. Les suppressions d'emplois sont souvent le fait d'entreprises qui se réorganisent en vue de leur privatisation ou de leur transformation en société commerciale. Afin de comprendre ce qui pourrait arriver dans le secteur de l'aviation civile lorsque les diverses formes de restructuration gagneront en importance, il faudra voir comment les choses se passent concrètement dans le secteur ou dans d'autres secteurs.

13. LES EFFETS DE LA RESTRUCTURATION DANS LE DOMAINE SOCIAL

13.1 Les salariés ont souvent l'impression d'être les premières victimes des crises dans le secteur, car c'est d'abord à ceux que l'on demande de faire des concessions. Cela a été le cas au début des années quatre-vingt-dix et c'est à nouveau le cas aujourd'hui, en particulier aux Etats-Unis. Compte tenu de la nature cyclique de l'activité dans le secteur, il y a souvent décalage entre les attentes des employeurs et des travailleurs et l'état actuel ou futur du marché. C'est au sommet du cycle, lorsque les attentes des

salariés continuent à augmenter alors que la compagnie anticipe une baisse de la demande ou y est déjà confrontée, que ce décalage est le plus manifeste et le plus explosif.

13.2 On trouvera dans le tableau 81 l'appréciation des syndicats sur les différents modes de gestion des ressources humaines: ceux qui sont acceptables en situation normale, ceux qui sont acceptables seulement à court terme ou en situation de crise, et ceux qui sont inacceptables dans tous les cas.

14. PROMOTION DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA PARTICIPATION

14.1 L'OIT entend par dialogue social tout type de négociation, consultation ou simplement échange d'informations entre les gouvernements, les employeurs et les travailleurs sur des questions d'intérêt commun ayant trait à la politique économique et sociale. Cette définition inscrit le système traditionnel de relations professionnelles dans la notion plus large de dialogue social considéré comme un moyen d'aplanir les divergences de vues entre les parties, que ce soit au niveau de l'entreprise ou du secteur ou au niveau national ou international.

14.2 La libéralisation constitue un défi, mais aussi une chance, pour le dialogue social. L'évolution de la relation d'emploi et la déréglementation des marchés du travail ont fragilisé les processus traditionnels du dialogue social. Les partenaires sociaux sont souvent exclus des discussions relatives à des questions essentielles touchant à l'emploi. La négociation collective, conçue au départ comme un mécanisme de redistribution, est de plus en plus utilisée comme un outil de restructuration économique ou de restructuration des entreprises ou des secteurs. Par la négociation, travailleurs et employeurs peuvent trouver des solutions permettant d'améliorer la compétitivité tout en préservant et en développant l'emploi.

14.3 Les relations professionnelles ont toujours joué un rôle important dans la compétitivité des compagnies aériennes et des différentes sociétés dont l'activité est liée à l'aviation civile. Traditionnellement, les grèves et autres formes de conflit du travail attirent beaucoup l'attention, en donnant une image défavorable, manifestement parce que ces actions sont visibles et ont un impact immédiat à la fois sur les passagers et sur les recettes.

14.4 Ces questions occupent une place encore plus importante depuis quelques années. Dans un secteur où la concurrence nationale s'est sensiblement intensifiée du fait de la déréglementation, de la libéralisation et de la privatisation de nombreuses compagnies aériennes, le facteur humain occupe une place de plus en plus importante dans la stratégie des compagnies qui cherchent à réduire leurs tarifs et à maintenir ou améliorer la qualité du service.

14.5 Dans leurs conclusions, les participants à la *Réunion tripartite sur l'aviation civile* organisée par l'OIT estiment que «pour contribuer au développement d'un secteur de l'aviation solide au XXI^e siècle, le dialogue social sur le lieu de travail, dans l'entreprise et aux plans national, régional et international devrait être encouragé ... Le dialogue social devrait prévoir d'informer l'ensemble des parties prenantes sur la situation de la compagnie aérienne. Il devrait être fondé sur la bonne foi et viser à limiter, autant que possible, toutes les éventuelles répercussions sociales négatives. La coopération et le dialogue entre partenaires sociaux et gouvernements sont à cet égard essentiels. Le gouvernement devrait participer activement au dialogue social, selon les besoins.»

14.6 Compte tenu du fait que de nombreuses compagnies aériennes nationales sont à capitaux publics, les politiques de restructuration supposent souvent une intervention de l'Etat (sous la forme, par exemple, d'un soutien financier aux plans de retraite anticipée et de départ volontaire ou d'une assistance

partielle aux programmes de travail à temps réduit). Les syndicats considèrent que les mesures prises par l'Etat pour promouvoir le dialogue social sont tout aussi importantes pour le secteur.

15. SITUATION DANS D'AUTRES SECTEURS

15.1 Des travaux en cours dans le cadre du Programme des activités sectorielles de l'OIT montrent que, dans le contexte de la mondialisation, le progrès technique, la réorganisation du travail, la déréglementation dans la plupart des secteurs et la privatisation dans certains autres ont entraîné des changements structurels dans la plupart des secteurs.

15.2 Des études portant sur trois secteurs (banque et services financiers, services postaux et services publics) montrent à quel point il est difficile de recueillir des données fiables concernant les conséquences directes des restructurations sur l'emploi. Les plans peuvent, par exemple, être modifiés en cours de restructuration, et il est difficile de distinguer précisément les effets de la restructuration de ceux d'autres facteurs, tels que le renforcement de la concurrence ou l'adoption de nouvelles techniques. En outre, des suppressions d'emplois sont souvent décidées avant une privatisation afin d'intéresser davantage les acheteurs potentiels.

15.3 Un autre facteur à ne pas négliger est le souhait des employeurs d'instaurer une plus grande flexibilité (recours accru au travail à temps partiel et aux contrats à durée déterminée, redéploiement, décentralisation des relations professionnelles). Les technologies de l'information et de la communication ont eu des conséquences sur les conditions de travail, sur la santé et la sécurité, et peut-être aussi sur le statut des travailleurs, surtout ces dernières années.

15.4 Les stratégies de réduction des effectifs dans le contexte de la libéralisation des marchés dépendent de plusieurs facteurs, entre autres le rythme et l'ampleur des réductions souhaitées, la force des syndicats, les moyens de réaliser le consensus social, le statut des opérateurs (publics, privés ou partiellement contrôlés par l'Etat), le degré d'ouverture à la concurrence, les aides accordées par l'Etat pour accompagner socialement les réductions d'effectifs, la formation, la mobilité professionnelle et géographique des salariés ou le succès des programmes d'incitation au départ.

15.5 En ce qui concerne les diverses formes de restructuration, les participants à certaines réunions tripartites de l'OIT ont mis l'accent sur les points suivants:

- a) la restructuration n'exonère pas l'Etat de son devoir d'assurer l'accès universel aux services publics sur une base juste et équitable;
- b) les éléments dont on dispose semblent montrer qu'il n'y a pas nécessairement une corrélation entre l'efficacité et la qualité des services publics et la restructuration;
- c) du point de vue de l'amélioration des services, la réorganisation d'un service public peut se substituer à la privatisation ou la précéder;
- d) l'inégalité entre les sexes peut être aggravée par les réformes qui peuvent entraîner pour les femmes une diminution des possibilités d'emploi, la baisse des rémunérations ou la préoccupation des formes d'emploi;
- e) le dialogue social est un préalable à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes de restructuration; il s'agit d'un processus de longue durée qui ne prend pas fin une fois la restructuration achevée;

- f) il faut éviter de remplacer un monopole public par un monopole privé ou, si la situation de monopole persiste, elle doit être strictement réglementée;
- g) comme de nombreuses compagnies aériennes nationales sont à capitaux publics, l'État pourrait jouer un rôle actif en finançant des mesures destinées à atténuer les effets de la libéralisation et en encourageant le dialogue social considéré comme un moyen de trouver des solutions novatrices et socialement acceptables.