



QUATORZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général**Sixième rapport supplémentaire:
Réunion de réflexion sur les répercussions
des événements du 11 septembre
dans le secteur de l'aviation civile
(Genève, 29-30 octobre 2001)**

1. Une réunion de réflexion sur les répercussions des événements du 11 septembre 2001 dans le secteur de l'aviation civile s'est tenue à Genève les 29 et 30 octobre 2001, sous la présidence de Jean-Jacques Elmiger, ambassadeur représentant la Suisse au Conseil d'administration du BIT.
2. La réunion était saisie de deux documents de travail et d'une note d'information. La crise a appelé l'attention sur l'importance de la contribution de l'aviation civile à l'économie mondiale et aux économies nationales. Les rapports soulignaient — ce que la réunion a confirmé — que les événements ont eu immédiatement des conséquences économiques et sociales sans précédent pour l'ensemble du secteur, lequel inclut les compagnies aériennes, les services de navigation aérienne, les aéroports, les fournisseurs, les constructeurs d'avions et de moteurs, etc. Ainsi, dans les quatre jours qui ont suivi les événements, les réservations ont chuté de 74 pour cent sur les vols intérieurs des Etats-Unis et de 19 pour cent dans le reste du monde. A la date de la réunion, la demande était en baisse de 20 pour cent aux Etats-Unis, de 10 pour cent en Europe et de 2,5 pour cent en Asie. Il faudra des mois pour connaître l'impact réel de la crise sur l'emploi mais les premiers chiffres indiquent que plus de 200 000 personnes ont déjà perdu leur emploi ou le perdront sous peu.
3. Les participants ont examiné les répercussions des événements et ont proposé aux gouvernements, aux partenaires sociaux et au BIT des options stratégiques qui devraient aider à surmonter la crise. Ils ont souligné que cette crise offre aux partenaires sociaux une occasion de renforcer et développer le dialogue social. Le rapport de la réunion, accompagné de la synthèse établie par son président, figure en annexe. Pour des raisons pratiques, il n'a pas été possible de soumettre ce rapport à la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes lors de la présente session du Conseil d'administration.

-
4. La réunion de réflexion a aussi donné des orientations au sujet des questions qui devraient être abordées lors des débats et dans le document de travail de la *Réunion tripartite sur l'aviation civile: conséquences sociales et en matière de sécurité de la crise consécutive au 11 septembre 2001*, réunion qui doit se tenir du 21 au 25 janvier 2002. Le Bureau continuera à réunir et analyser les informations relatives à l'impact social de la crise et à ses effets sur l'emploi afin de pouvoir présenter à la réunion de janvier des données à jour.
 5. Un rapport complet sur la *Réunion tripartite sur l'aviation civile: conséquences sociales et en matière de sécurité de la crise consécutive aux événements du 11 septembre 2001*, sera soumis à la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes à la session de mars 2001.
 6. ***Le Conseil d'administration voudra sans doute autoriser le Directeur général à communiquer le rapport de la réunion et la synthèse établie par son président:***
 - a) *aux gouvernements, en les invitant à communiquer ces textes aux organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés;*
 - b) *aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs intéressés;*
 - c) *aux organisations internationales intéressées.*
 7. ***Le Conseil d'administration voudra sans doute prier le Directeur général de garder à l'esprit, lors de l'élaboration des propositions relatives au programme futur du Bureau, les recommandations formulées par les partenaires sociaux en ce qui concerne l'action de l'OIT, telles qu'elles figurent dans la synthèse établie par le président de la réunion.***

Genève, le 9 novembre 2001

Points appelant une décision: paragraphes 6 et 7

Rapport

I. Introduction

Dans ses remarques liminaires, M^{me} Sally Paxton, directrice exécutive du secteur Dialogue social du BIT, a fait observer que les répercussions des événements du 11 septembre ont été particulièrement lourdes pour l'aviation civile. Selon le BIT, discrimination antisyndicale demande a chuté de 74 pour cent aux Etats-Unis les quatre premiers jours, et, pour l'avenir immédiat, plus de 200 000 suppressions d'emplois ont été annoncées par les compagnies aériennes. Une réunion informelle organisée par le BIT les 25 et 26 octobre 2001 a permis d'examiner les répercussions des événements sur le secteur du tourisme. Il faut espérer que la réunion actuelle aidera à trouver des solutions concrètes pour atténuer l'impact social des événements, et notamment leur impact sur l'emploi, et qu'elle aidera le BIT à préparer la réunion qui doit se tenir à Genève du 21 au 25 janvier 2002 et qui s'intitule désormais *Réunion tripartite sur l'aviation civile: conséquences sociales et en matière de sécurité de la crise consécutive au 11 septembre 2001*. Deux documents ont été établis comme base provisoire pour les échanges informels. Avec les connaissances des participants et le travail ultérieur, ils devraient aider le BIT à actualiser le rapport qu'il présentera à la réunion de janvier.

Le président de la réunion, M. Jean-Jacques Elmiger, représentant du gouvernement de la Suisse, a commencé par rappeler que les victimes des événements du 11 septembre étaient originaires d'une soixantaine de pays, la majorité étant toutefois citoyens des Etats-Unis. On ne peut que féliciter le BIT d'avoir réagi rapidement aux événements en organisant deux réunions sur des secteurs économiques particulièrement touchés — le tourisme et l'aviation civile. La présente réunion, riche des enseignements de la précédente, a pour objectif d'aider à définir le rôle de l'OIT dans la gestion des répercussions sociales de la crise et de parvenir à des recommandations qui faciliteront la préparation de la réunion de janvier 2002 sur l'aviation civile et contribueront à sa réussite. Il serait particulièrement utile de trouver des solutions concrètes aux problèmes afin d'aider à définir la réponse de l'OIT à une crise qui a lourdement touché les pays développés.

II. Documents de base et discussion générale

Le résumé du document d'information, établi pour la réunion par M. Peter Morrell et M^{me} Fariba Alamdari, faisait ressortir, sur la base des données publiées et des statistiques

disponibles, que les événements du 11 septembre avaient notamment eu les conséquences immédiates suivantes:

- les répercussions ont été pires que pendant et après la guerre du Golfe; elles sont intervenues durant une période déjà marquée par un ralentissement de l'activité économique et sont dues à la peur de prendre l'avion; il faudra probablement de 18 à 24 mois pour que le secteur s'en remette;
- la crise a accéléré les faillites et les restructurations consécutives au ralentissement de l'activité économique;
- les répercussions ont varié suivant les régions; c'est aux Etats-Unis et pour les vols transatlantiques ainsi que pour les vols en direction ou en provenance de l'Europe qu'elles ont été les plus sévères; les répercussions ont été moins lourdes dans la région Asie et Pacifique ainsi que pour les voyages à l'intérieur de l'Europe;
- les conséquences ont notamment été les suivantes: réduction très rapide des capacités, certaines compagnies décidant d'immobiliser une partie de leurs avions, et pertes d'emplois correspondantes (qui seront peut-être supérieures aux réductions actuellement annoncées); réduction des salaires et de la durée du travail (notamment en Amérique du Nord); gel du recrutement, retraite volontaire et suppression des heures supplémentaires (dans certains pays européens); une compagnie aérienne a entamé des discussions au sujet du partage du travail;
- le dialogue social pourrait être un moyen de limiter les conflits et de gérer la crise; les syndicats ont une approche réaliste de celle-ci et ont ajusté leur position, une plus grande coopération entre les syndicats et la direction des compagnies aériennes étant attendue; toutefois, une fois que le secteur se redressera, les syndicats s'attacheront à regagner le terrain perdu du fait des concessions acceptées dans l'immédiat;
- les gouvernements ont déjà pris des mesures pour assurer le maintien de la couverture par les compagnies d'assurance et pour accroître la sécurité; certains ont aussi fourni une aide financière et des garanties d'emprunt, sous réserve de certaines conditions (Etats-Unis), et ont permis aux compagnies de conserver leurs créneaux aéroportuaires et de se restructurer en cas de risque de faillite (Europe); des mesures directes ont parfois été prises pour sauver le transporteur national (Nouvelle-Zélande).

Le professeur Peter Turnbull, de l'Université de Cardiff, a indiqué que la nature cyclique de la demande et des recettes, face aux coûts fixes des compagnies aériennes, notamment aux coûts de main-d'œuvre, a conduit les compagnies, lors des précédents ralentissements de l'activité, à réagir comme suit:

- réduction immédiate des capacités;
- absence de synchronisation entre capacité et emploi, les compagnies se montrant peu enclines à maintenir ou à rétablir l'emploi et les avantages matériels par souci de procéder à une réorganisation du travail en prévision de ralentissements futurs, souvent à un moment où les attentes des travailleurs s'étaient accrues, d'où une exacerbation des conflits potentiels;
- sur le plan des relations professionnelles, une plus grande disposition de la direction à partager l'information.

Le cadre stratégique nécessaire face à la crise actuelle devrait comprendre trois niveaux, les partenaires sociaux ayant un rôle important à jouer à chacun de ces niveaux:

-
- *compagnies aériennes*: il faut trouver des approches novatrices en matière d'emploi et réduire d'autres coûts lorsque les compressions d'effectifs classiques ne sont pas appropriées et qu'il est capital de préserver le moral des travailleurs, dans des services hautement intensifs; il faut profiter de l'occasion pour développer le dialogue social comme moyen de gérer la crise, un exemple étant fourni par l'accord récemment conclu entre la direction de British Midlands et ses pilotes;
 - *niveau national*: l'Etat doit intervenir pour appuyer toutes les composantes du secteur — compagnies aériennes et entreprises apparentées (restauration, approvisionnement, etc.) — et pour réduire l'impact sur les économies locales, d'autant que beaucoup des emplois offerts par ce secteur sont d'une meilleure qualité que les autres emplois pouvant être occupés par les travailleurs, et notamment par les minorités et les femmes;
 - *niveau international*: il faut promouvoir le dialogue entre partenaires sociaux sur le travail et les affaires sociales (l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) s'occupe déjà des questions de sécurité) et sur les problèmes de concurrence qui naissent des subventions de l'Etat; ces deux types de questions devraient faire l'objet de davantage de recherches.

Au cours de la discussion générale, les participants se sont félicités de la rapidité avec laquelle le BIT a organisé la réunion; cela ne pourra qu'être bénéfique à l'action de l'OIT face aux répercussions sociales des événements du 11 septembre et aidera à préparer la réunion de janvier 2002 sur l'aviation civile.

Les participants se sont félicités de la grande qualité du document et de la note d'information qui ont été préparés en très peu de temps. Toutefois, ils ont signalé certaines omissions ou erreurs. Les rapports, par exemple, omettent d'évoquer la restructuration/fragmentation des emplois et des services et leur reconcentration dans des compagnies multinationales de plus en plus grandes ainsi que les décisions prises par les compagnies aériennes récemment, mais avant le 11 septembre, à cause du ralentissement de l'activité. Ils ne tiennent pas compte non plus de l'importance des mutations techniques. Certaines informations — nombre d'avions immobilisés, position des syndicats, nombre des travailleurs qu'ils représentent dans certains pays — auraient dû être plus précises (des exemples ont été cités pour Lufthansa en Allemagne et Air France en France).

III. Points essentiels pour la discussion

Impact de la crise

Pour bien comprendre l'impact de la crise, il faut examiner le secteur de trois points de vue:

- la propriété (Qui possède quoi? La propriété étrangère est-elle autorisée? De quelle manière cela affecte-t-il le secteur?);
- les opérations (Qui opère quoi? L'exploitation est-elle publique ou privée? Quel est l'effet de la concurrence? Quels sont les services fournis par l'entreprise et quels sont ceux qui sont externalisés?);
- les règlements et leur champ d'application (Qui réglemente quoi — y compris les bénéfiques? Comment les questions sociales et de travail sont-elles réglementées?).

La crise n'a pas frappé uniquement quelques catégories de personnel, tel que le personnel de cabine et les pilotes, mais aussi le personnel de la maintenance au sol, de l'enregistrement et de la restauration. Elle ne s'est pas limitée à l'aviation civile compte tenu des liaisons en aval et en amont avec l'ensemble de l'industrie du transport aérien, y compris les constructeurs d'avions et de moteurs, la gestion du trafic aérien, les fournisseurs de services, de marchandises, etc. Un représentant des autorités aéroportuaires a indiqué que les aéroports ne sont pas encore confrontés à des pertes d'emplois, mais que leurs difficultés économiques s'accroissent au fur et à mesure que les recettes provenant du trafic de passagers et de marchandises déclinent; les aéroports pivots desservant les routes internationales et en particulier les petits aéroports doivent relever les défis les plus importants, et des exemples de pertes de recettes, de coûts supplémentaires imputables à la sécurité et de pénurie de crédits ont été cités partout dans le monde.

La segmentation du secteur par région, à l'intérieur des régions, et par catégorie doit également être prise en compte. Les Etats-Unis, en Amérique du Nord, et l'Irlande, en Europe, ont été les plus touchés. Certaines lignes long-courriers ont été particulièrement affectées, tandis que certains transporteurs régionaux en Europe ont pu poursuivre leurs opérations sans soutien. En Asie, les gouvernements ont souvent choisi de privatiser leurs moyennes entreprises en cas de difficultés économiques. Les efforts consentis ces dernières années pour trouver des investisseurs privés et pour restructurer sont désormais mis en péril par les événements du 11 septembre, et on s'attend à un rétrécissement du marché qui aura des conséquences pour les travailleurs.

Tous les participants ont admis que le secteur connaissait déjà des problèmes économiques avant le 11 septembre 2001. Certains d'entre eux ont même estimé que l'on s'était servi des événements pour justifier une restructuration immédiate, qui était déjà planifiée. Cependant, de toute évidence, les attentats terroristes ont plongé le secteur dans une spirale descendante de temps de guerre, qu'il est très difficile de contrôler ou d'arrêter. La crise actuelle est unique et sans précédent.

Pour réagir, certaines compagnies aériennes (par exemple Lufthansa) essaient déjà de projeter la demande future entre diverses catégories, tout en s'efforçant de relever d'autres défis, tels que la rarefaction du crédit disponible pour les investissements à venir.

Emplois, recettes et filets de sécurité sociale

Il y a eu beaucoup d'annonces de licenciements et quelques réductions des salaires ou de la durée du travail, s'il faut en croire les chiffres disponibles actuellement. Ces chiffres changent tous les jours, et les participants ont admis qu'il est trop tôt pour connaître la véritable ampleur de la crise. Ainsi, les chiffres de l'Association du transport aérien international (IATA) ont été considérés comme des sous-estimations, car ils ne prennent en compte que l'impact sur le personnel directement employé par les compagnies aériennes. Des exemples de plans destinés à atténuer les problèmes ont également été cités, tels que l'accord récemment signé par British Midlands et l'association des pilotes pour préserver l'emploi et d'importantes ressources humaines.

Le secteur se caractérise par un système de relations professionnelles segmenté et une série d'accords distincts couvrant les pilotes, le personnel de cabine, les manutentionnaires au sol, les préposés à la clientèle, les agents de sûreté et les fournisseurs de services, tels que les contrôleurs aériens. Cette fragmentation pourrait bien être une source sous-jacente de problèmes. Ainsi, les entreprises chargées de la sécurité paient de bas salaires et connaissent un taux de rotation élevé du personnel mais elles ne le font pas par mépris de la sécurité, mais parce que la concurrence et les paramètres financiers dans le cadre desquels elles opèrent les obligent à maîtriser leurs coûts.

Des représentants des travailleurs ont fait observer que la précarisation du travail entraîne une moindre qualification du personnel dans les emplois très sensibles. En outre, les pertes d'emplois dans les pays en développement qui disposent de peu de filets de sécurité sociale, voire d'aucun, ont précipité nombre de travailleurs dans la pauvreté. Ces phénomènes parlent en faveur d'un ralentissement dans la course vers la privatisation totale, qui prend ses origines dans une forme extrême du capitalisme mondialisé.

Gestion du trafic aérien

La gestion du trafic aérien a été reconnue comme un service très important, qui opère souvent dans des circonstances très particulières. La réglementation empêche les fournisseurs de ce service de réaliser des profits, ce qui les laisse sans réserves financières pour survivre à la crise. Ils réagissent plutôt mal aux appels lancés en faveur de la réduction des coûts. Le matériel radar et autre représentent environ 35 pour cent des frais; les coûts en personnel représentent tout le reste, et c'est souvent dans cette rubrique que des économies sont réalisées — lorsque des pressions s'exercent en faveur d'une maîtrise des coûts. Les contrôleurs aériens ont besoin d'une formation et d'un renouvellement d'équipement permanent, et sans eux toutes les flottes aériennes seraient immobilisées au sol.

Facteurs humains

Il a été reconnu que les facteurs humains sont importants — et ils méritent ici une mention spéciale; mais il s'agit en fait d'un problème transversal, qui touche tous les autres. Le secteur dépend de l'attitude de ses praticiens journaliers à tous les niveaux. Il conviendrait de mieux cerner les réactions de personnes dans diverses circonstances.

Technologie et investissements

Les nouvelles technologies sont le moteur du changement en ce qui concerne l'emploi et l'organisation du travail. La chute des profits et du crédit place les compagnies aériennes, les aéroports et la navigation aérienne devant un dilemme en matière d'investissements futurs dont ils auraient pourtant besoin pour anticiper le retour de la demande lorsque la crise sera passée.

Restructurations, y compris partenariats et alliances globales

D'un côté, les alliances et les partages de dénominations sont le reflet de la réponse du marché à une réalité économique. Certains participants ont estimé que l'industrie aérienne suivrait l'industrie automobile (dans laquelle une demi-douzaine d'entreprises se partagent la majorité de la production). Cependant, du fait de la nature pratiquement réglementée de l'industrie, ce qui pourrait apparaître comme une fusion ou une acquisition entre deux entreprises indépendantes (par exemple le rachat hypothétique d'une grande compagnie aérienne nationale par une autre) aurait un impact sur l'accord bilatéral en vigueur entre ces pays, qu'il faudrait donc renégocier. Quoi qu'il en soit, même si les compagnies aériennes sont moins nombreuses dans un avenir proche, chaque aéroport et son personnel au sol demeureront des entités indépendantes.

Primes d'assurance

Les exigences relatives aux primes d'assurance ont également été considérées comme un aspect important qui a des conséquences imprévues. Par exemple, l'annulation de

l'assurance contre le risque de guerre aurait pu entraîner la faillite de toute l'industrie de l'aviation civile si 61 gouvernements n'étaient pas venus à sa rescousse.

Mesures stratégiques

Cadres économique, institutionnel et réglementaire du secteur

L'aviation civile fonctionne dans des conditions particulières. Le secteur est en cours de déréglementation et en passe d'être placé dans les mêmes conditions que d'autres prestataires de services — en d'autres termes, il doit être rentable sans bénéficier de subventions publiques, certains de ses éléments restant soumis à réglementation. Les événements du 11 septembre sont survenus alors que le secteur était en cours de réorganisation et le fait qu'il reste partiellement réglementé rend plus difficile l'adoption de mesures appropriées et flexibles. Entre autres, la privatisation de certaines autorités aéroportuaires est maintenant au point mort.

A propos des aspects institutionnels et réglementaires du secteur, des participants représentant ou connaissant les services de la navigation aérienne ont estimé que le cadre réglementaire y est rigide: il permet de recouvrir les coûts mais non de dégager des bénéfices, et il entrave la constitution de réserves pour faire face aux périodes creuses. Un représentant des prestataires de ces services a prôné une plus grande libéralisation des coûts et du financement dans le marché des services de navigation aérienne pour que les prestataires puissent s'adapter aux situations du type de celle dont il est question. Des représentants des travailleurs ont préconisé d'autres solutions pour remédier à cette rigidité.

Aide aux entreprises

Les participants ont fait observer que l'Amérique du Nord et l'Europe adoptent des approches différentes en ce qui concerne l'octroi de subventions au secteur pour surmonter la crise. Aux Etats-Unis, d'importantes subventions ont été accordées à des compagnies aériennes pour qu'elles puissent répondre à leurs besoins de trésorerie et de restructuration. En revanche, la Commission européenne n'a approuvé ce type de mesures que pour couvrir les pertes entraînées par la fermeture de l'espace aérien des Etats-Unis.

Atténuation des pertes d'emplois et de revenu et filets de sécurité sociale

Tant les documents d'information que les débats ont mis en avant des cas d'intervention des pouvoirs publics ou d'accords négociés entre les partenaires sociaux pour atténuer l'impact de la crise sur l'emploi et les revenus des travailleurs. Certaines entreprises ont introduit pour l'ensemble de leurs effectifs la semaine de travail de quatre jours, le cinquième étant couvert par les allocations de chômage, au lieu de licencier 20 pour cent de leur personnel (a été cité le cas, aux Etats-Unis, de South West Airlines, compagnie qui s'est efforcée de protéger ses ressources humaines malgré la baisse de ses capacités). A aussi été évoqué un exemple de partage de postes. Dans certains pays, les pouvoirs publics ont accru ou proposé d'accroître les allocations de chômage ou les prestations d'assurance maladie et, parfois, des subventions ont été accordées pour des formations de recyclage. En vue de la réunion de janvier, le BIT pourrait collecter des informations sur les meilleures pratiques dans ce domaine.

Sécurité et sûreté

L'ensemble des participants a souligné que, du point de vue statistique, le niveau de sûreté des transports aériens est excellent et que les événements du 11 septembre n'avaient pas été dus à des incidents mécaniques. Toutefois, des améliorations sont possibles. Nul n'aurait imaginé que des avions puissent être transformés en armes de destruction massive mais le fait que quatre appareils ont été détournés en même temps révèle des faiblesses d'ordre structurel. Les débats de l'assemblée triennale de l'Organisation de l'aviation civile internationale, qui s'est tenue deux semaines après les événements, ont été dominés par la question de la sécurité, chacun ayant pris conscience qu'il s'agissait là d'un problème mondial. En conséquence, a été adopté un plan d'action qui prévoit un programme de sécurité et de sûreté pour les pays membres, des propositions visant à financer les mesures supplémentaires de sécurité, et une réunion d'experts en novembre sur la sécurité pour préparer la conférence ministérielle de 2002.

Certains participants ont estimé que, en matière de sécurité, on fait trop confiance aux machines et à la technologie, alors que, en fait, il ne s'agit que d'outils dont les cadres et les travailleurs des compagnies aériennes se servent pour garantir la sécurité et, en définitive, la sûreté des transports. L'accent a été mis sur la nécessité d'une culture de la sûreté (ce qui renvoie à la notion de facteur humain) qui devrait imprégner l'ensemble du secteur. Les contrôles de sécurité ne sont pas uniformes: il arrive que les équipages fassent l'objet de multiples contrôles alors que les manutentionnaires n'en subissent aucun.

Alors que les employeurs estiment souvent que les autres partenaires sociaux n'ont pas à intervenir dans la définition et la supervision des conditions de sécurité, les syndicats pensent que, en tant que professionnels qualifiés, les travailleurs ont des responsabilités à prendre dans la mise en œuvre des mesures de sûreté, et qu'ils devraient être consultés à cet égard. Jusqu'à 28 000 emplois pourraient être créés aux Etats-Unis si de nouvelles mesures de sécurité étaient instituées. Les questions de sécurité sont étroitement liées aux conditions de travail, comme le montre le taux de rotation élevé du personnel de sécurité dans les aéroports, en raison de conditions salariales et de travail relativement faibles. Les représentants des travailleurs ont également souligné que les ambiguïtés du cadre juridique qui s'applique aux avions en vol entre deux pays privent les équipages de protection lorsqu'ils sont victimes d'agressions. Les représentants des travailleurs ont également évoqué diverses questions de sécurité et de santé au travail et les droits au travail, dont la protection de la maternité. En Asie, en particulier, les femmes faisant partie du personnel navigant continuent d'être soumises à des discriminations dans la profession: par rapport aux hommes, leurs contrats de travail à durée déterminée sont plus courts et, parfois, elles sont licenciées si elles se marient.

Beaucoup de participants se sont dits favorables à la notion de «sécurité sans frontières»: il s'agit moins de savoir si l'amélioration de la sécurité est économiquement possible que de se demander si le secteur de l'aviation civile peut s'en passer. Dans un premier temps, ce sera probablement aux Etats de prendre en charge les coûts d'une sécurité accrue mais, par la suite, les usagers auront à supporter toute dépense supplémentaire.

Par ailleurs, il a été fait mention des alliances de compagnies aériennes qui ont permis de mettre en commun les connaissances en matière de sécurité et de santé.

Restaurer la confiance des passagers

L'ensemble des participants a souligné que, pour relancer l'aviation civile, le plus important est de restaurer la confiance des passagers dans la sécurité aérienne et, par conséquent, de leur redonner l'envie de prendre l'avion. L'amélioration des contrôles et la

présence à bord d'agents de sécurité y contribueront. Certaines compagnies offrent des billets à tarif réduit pour attirer les passagers mais il s'agit d'une solution à court terme qui entraîne une distorsion du marché.

Formation (compétence, certificats de capacité et certification)

Les participants se sont accordés à dire que l'aviation a besoin d'un personnel très qualifié et d'un ensemble de compétences souple pour faire face à l'évolution actuelle. Ils ont estimé qu'il faut examiner l'évolution à court terme et à long terme de l'emploi et agir en conséquence. Si la présente réunion s'était tenue six mois auparavant, elle aurait eu à examiner la question du manque de pilotes et de mécaniciens. A titre indicatif, jusqu'à une date récente, il était difficile de recruter et de conserver des ingénieurs, étant donné que ceux-ci rejoignaient fréquemment le secteur des technologies de l'information, secteur qui était en concurrence avec l'aviation civile pour le recrutement de travailleurs qualifiés. Par ailleurs, certains emplois pourraient être modifiés ou restructurés s'il y avait plus de dialogue entre les partenaires.

Malheureusement, en période de récession, dans un souci d'économie, la tendance est à cesser les activités de formation, pratique qui hypothèque lourdement l'avenir et qui devrait être absolument déconseillée. Dans plusieurs catégories d'emplois du secteur — contrôle aérien, par exemple —, il faut de trois à cinq ans pour dispenser une formation appropriée. En résumé, dans bien des domaines, la formation est essentielle en ce qui concerne le facteur humain. Cet aspect est présent dans tous les sujets que la réunion examine. Toutefois, des divergences sont apparues sur certains points: les représentants des travailleurs, en particulier, ont proposé qu'un certificat de capacité soit exigé pour le personnel de cabine; de leur côté, les employeurs ont estimé que les conditions de recrutement et de formation en vigueur suffisaient.

Partage des informations sur les meilleures pratiques

Les participants ont souligné qu'il fallait partager les informations sur les meilleures pratiques dans le secteur. A titre d'exemple, il a été plusieurs fois question de la semaine de travail de quatre jours, le cinquième étant couvert par les allocations de chômage et consacré à la formation à la sécurité, ce qui permet à l'entreprise intéressée de conserver ses effectifs dans la perspective d'une reprise de ses activités.

«Code de conduite»/groupe spécial mondial de l'OIT sur l'emploi et la réinsertion

Ce sont principalement les représentants des travailleurs qui ont approuvé l'idée d'un code de conduite et d'un groupe spécial mondial de l'OIT pour l'aviation civile. Cela dit, les employeurs ont également reconnu la nécessité de principes communs à ce sujet. Dans ses conclusions, *le Colloque de 1999 sur les conséquences de l'évolution technologique, de la déréglementation et de la privatisation des transports dans le domaine social et du travail* a demandé à l'OIT d'établir un mécanisme stratégique tripartite permanent pour qu'un groupe spécial puisse se réunir. La présente réunion a fourni aux participants un cadre informel pour entamer des discussions, lesquelles pourraient déboucher sur l'institution d'une instance plus pérenne aux fins du dialogue social.

Dialogue social, gouvernements et partenaires sociaux

Transformer la crise en une chance à saisir

Les représentants des travailleurs se sont dits pleinement conscients que les concentrations d'entreprises continueront de progresser, mais ils ont mis en garde contre le fait d'utiliser les événements du 11 septembre pour proposer et mettre en œuvre un programme de travail sans consulter pleinement l'ensemble des partenaires sociaux. Certains d'entre eux ont fait mention des mécanismes exemplaires qui existent à l'échelle européenne, mécanismes dont on pourrait s'inspirer ailleurs: entre autres, le 12 octobre s'est tenue une réunion d'urgence à l'issue de laquelle les partenaires sociaux de l'aviation civile ont formulé une déclaration conjointe, programmé d'autres réunions pour faire face à la crise et demandé qu'ait lieu une réunion spéciale de haut niveau sur les questions de sécurité, avec la participation des travailleurs. Le document d'information fait état, dans certaines compagnies aériennes asiatiques, dont Cathay Pacific, d'un dialogue renouvelé pour s'attaquer à la crise.

Les représentants des travailleurs ont souligné que les mécanismes européens en question ont mis en relief le manque de dialogue sur les questions de sécurité et autres avec l'ensemble des catégories de travailleurs, en particulier à l'échelle internationale, insuffisance qui doit être comblée. Dans certains pays, seuls les syndicats de pilotes ou de contrôleurs du trafic aérien sont consultés sur les questions de sécurité. Pourtant, les organisations représentant le personnel au sol et d'autres catégories d'effectifs ont également un rôle essentiel à jouer. Il faut revoir les statuts de l'Organisation de l'aviation civile internationale pour élargir le champ de consultation sur les questions de sécurité et de sûreté. De plus, le dialogue social permettrait de mieux surmonter les difficultés d'ordre institutionnel et réglementaire pour faire face à la crise.

Les représentants des employeurs de l'aviation civile ont fait leur le principe selon lequel davantage de dialogue social est souhaitable, en particulier sur les conditions de travail, mais ils n'ont manifesté leur accord que pour des consultations informelles en matière de sécurité et de sûreté. Ils ont estimé que, comme il a été indiqué plus haut, en dernière analyse, il s'agit de questions qui relèvent du domaine réglementaire et du pouvoir de décision des entrepreneurs et, à l'échelle internationale, elles ne devraient pas être confondues avec les pratiques consacrées par la loi dans des pays européens.

Service public

En grande partie, les débats ont porté sur la question du service public et du caractère privé des activités de l'aviation civile. De par la nature du secteur, il est difficile de délimiter la frontière entre son aspect de service public et le fait qu'il relève de l'économie de marché. Certains orateurs ont estimé que ce secteur doit être exploité comme une entreprise privée, l'utilisateur payant les services fournis; d'autres ont été d'avis que son aspect de «service public» ou sa «fonction d'intérêt public» doivent être reconnus, même si les compagnies aériennes fonctionnent de manière commerciale. Souvent, les pays insulaires ou les pays archipels dont le territoire est très étendu doivent subventionner les transports publics.

Quant à l'idée de recycler les agents de sécurité du secteur privé pour en faire des fonctionnaires, il ne s'agit pas de remplacer des travailleurs mal payés et peu motivés du privé par des agents de l'Etat, mais plutôt de professionnaliser le métier. Certaines entreprises versent désormais plus que le salaire minimum, mais il ne s'agit pas encore, dans la plupart des cas, d'un salaire décent. Certains aéroports (Copenhague, Manchester)

ont promu leurs agents de sécurité, et ceux-ci sont désormais appelés: «fournisseurs de services professionnels aux clients» chargés d'assurer «la sécurité avec le sourire».

Etablir des contacts avec d'autres organisations internationales

On a beaucoup débattu de la relation qui existe entre les rôles respectifs de l'OACI (qui assume la responsabilité générale de l'aviation civile dans le système des Nations Unies, notamment pour ce qui a trait aux normes de sécurité) et ceux de l'OIT (qui s'occupe des conditions de travail et de la sécurité et de la santé des travailleurs sur une base tripartite). Même si l'OIT n'a pas abordé la question de l'aviation civile pendant plus de dix ans, elle a tout de même un rôle unique à jouer. Des consultations seront nécessaires pour que les travaux des deux organisations soient menés d'une manière cohérente. Plusieurs orateurs ont souligné la nécessité d'établir des contacts avec l'OACI avant la réunion de janvier 2002 et de garder présente à l'esprit la prochaine session ministérielle de cette organisation.

Rôle de l'OIT

Activités consultatives et activité normative

Des représentants des travailleurs ont proposé que l'OIT joue un rôle positif en restant centrée sur des questions spécifiques liées au travail, telles que l'impact différent de la crise actuelle sur les travailleurs et les travailleuses. L'Organisation pourrait également aider le secteur à examiner la structure économique de l'aviation civile en centrant son attention sur le lien entre les conditions de travail et la sécurité. Conformément à la définition des rôles respectifs de l'OACI et de l'OIT, les participants sont convenus que l'OIT a un rôle important à jouer sur le plan international en encourageant le dialogue social afin d'améliorer les conditions de travail et les ressources humaines, et que c'est là un élément à part entière de l'amélioration de la sécurité en général.

Recherche et information

Tout au long de la réunion, de nombreuses propositions ont été avancées concernant les domaines dans lesquels le BIT pourrait mener des travaux de recherche. Des représentants des travailleurs ont notamment insisté sur le besoin de consacrer des recherches à toutes les catégories de travailleurs du secteur, et pas seulement au personnel des compagnies aériennes, et d'examiner leurs rôles dans le dialogue social (en prenant l'Europe comme exemple des meilleures pratiques) ainsi que l'impact du gel des recrutements. On a également proposé d'élargir la recherche aux aéroports, aux services de navigation aérienne et à d'autres branches (voyages par charters, hôtellerie, tourisme). Cependant, compte tenu de la difficulté de recueillir des données fiables et du peu de temps disponible avant la réunion de janvier 2002, les participants se sont mis d'accord sur une liste prioritaire qui figure dans la synthèse ci-après du président. Certains représentants se sont déclarés prêts à aider le BIT à recueillir des informations en menant des enquêtes auprès de leurs affiliés.

En réponse à une question sur la disponibilité de l'information, le secrétariat a fait savoir que les moyens de partager l'information sur Internet, tels que les fiches de données électroniques et un bulletin, seraient envisagés conformément au concept émergent de «guichet unique» pour les activités sectorielles de l'OIT.

Synthèse du Président

Des experts des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, ainsi que des experts indépendants et des spécialistes de l'aviation civile, ont participé à la Réunion de réflexion sur les répercussions des événements du 11 septembre sur l'aviation civile, convoquée par le Directeur général du Bureau international du Travail les 29 et 30 octobre 2001, au siège de l'OIT à Genève, pour examiner, pendant deux jours d'intenses discussions, les répercussions de la crise sur le secteur. Toutes les observations faites par les participants seront consignées dans le rapport de la réunion. Les participants ont notamment fait ressortir les points suivants.

Répercussions

Les événements du 11 septembre sont différents des chocs subis dans le passé par le secteur. Ils ont eu des répercussions exceptionnelles, sans précédent, dévastatrices et immédiates sur tous les segments de l'industrie (compagnies aériennes, fournisseurs de services de navigation aérienne, aéroports, fournisseurs de services de maintenance et de restauration, etc.), avec des conséquences économiques et sociales imprévisibles. Il faudra probablement des années pour que le secteur retrouve le niveau d'activité qu'il avait avant le 11 septembre 2001.

La crise a fait ressortir la contribution de l'aviation civile à l'économie nationale et à l'économie mondiale. D'après les données publiées, il existe une corrélation étroite entre la croissance économique mondiale et le développement du trafic aérien. L'aviation civile fournit une infrastructure économique essentielle à tous les pays, et en particulier aux pays sans littoral, aux pays insulaires et aux pays les moins avancés, et elle assume une fonction d'intérêt public. L'aviation civile est l'un des secteurs les plus réglementés et elle offre l'un des modes de transport les plus sûrs. Son produit est périssable et les compagnies aériennes n'ont pas de stocks. La demande de transport aérien est cyclique et la main-d'œuvre représente une proportion importante des coûts d'exploitation totaux. L'aviation civile est une source d'emplois directs et indirects pour toutes sortes de secteurs apparentés. Un aéronef en état d'exploitation fournit 150 à 250 emplois directs, et il y a un emploi indirect supplémentaire pour chaque emploi direct dans une compagnie aérienne.

Avant les événements du 11 septembre, le secteur de l'aviation civile connaissait déjà des difficultés économiques. Il souffrait du ralentissement de l'activité économique mondiale, qui a d'abord touché les Etats-Unis puis d'autres régions du monde. La diminution brutale du nombre des passagers des classes privilégiées a affecté négativement

les recettes des compagnies aériennes. La classe affaires représente 25 pour cent des voyages par avion, mais elle génère 40 pour cent des recettes. Le ralentissement de l'activité du secteur a été considérablement amplifié par les événements du 11 septembre. L'aviation civile doit faire face à deux problèmes: le «facteur crainte» et la perte de confiance des passagers dans l'aptitude des compagnies aériennes à demeurer opérationnelles.

Il n'existe pas un marché unique de l'aviation civile; il est donc important d'opérer une désagrégation et d'analyser les différents impacts. Ces impacts diffèrent selon les régions et les segments de l'industrie. En Amérique du Nord, les Etats-Unis et le Canada ont été fortement touchés, tandis que le Mexique l'a été moins sévèrement. En Europe, l'Irlande est le pays qui a le plus souffert en raison de sa situation géographique; le service long-courrier entre l'Europe et les Etats-Unis et entre l'Europe et le Moyen-Orient a également été affecté. L'impact sur les voyages en Asie a été moins fort. D'une manière générale, il semble que les compagnies aériennes régionales ou qui pratiquent des tarifs bas ont été moins durement touchées par la crise.

On ne dispose pas encore de données officielles, mais les informations fournies par le secteur de l'aviation civile donnent à penser que l'impact sur l'activité et sur l'emploi est grave et que des mois s'écouleront avant que l'on puisse évaluer les répercussions réelles sur l'emploi. L'industrie du transport aérien emploie près de 4 millions de personnes dans le monde, et les premiers chiffres indiquent que plus de 200 000 personnes ont perdu ou perdront leur emploi dans l'avenir immédiat. L'emploi est le seul élément flexible dans le secteur.

La crise aura des répercussions sur tous les segments de l'industrie, sur l'emploi et les revenus, sur la technologie et les investissements, et sur la restructuration du secteur, notamment les partenariats et les alliances globales. L'évolution dans le secteur des assurances — avec une réduction des garanties et une forte augmentation des primes — a également un effet négatif sur l'aviation civile.

Réponses stratégiques

La crise actuelle est mondiale et, partant, appelle une réponse au niveau mondial. Pour affronter la crise, les mesures pratiques suivantes devraient être prises:

- a) un examen du cadre économique et de la réglementation devrait être effectué pour tous les segments de l'industrie — l'aviation civile reste l'un des secteurs les plus fortement réglementés — afin de déceler ce qui peut empêcher la mise en place de solutions souples pour surmonter la crise. La crise appelle aussi une nouvelle réflexion sur la fonction d'«intérêt public» et sur la réglementation du transport aérien, quelle que soit la structure du capital des compagnies;
- b) il faudrait mettre l'accent sur la culture de la sécurité et sur le rôle du facteur humain dans le traitement des problèmes de sécurité et de sûreté, parce qu'un personnel formé et motivé tendra à professionnaliser la sécurité dans les aéroports, ce qui peut aider à redonner confiance aux passagers; une formation et un recyclage périodiques joueront un rôle très important à cet égard, y compris l'examen des questions liées aux compétences et à la délivrance des licences et des certificats;
- c) la technologie et les investissements, notamment dans la sécurité, devraient être privilégiés car ils peuvent contribuer à améliorer la sécurité et la sûreté et créer de nouveaux emplois;

-
- d) les gouvernements, les employeurs et les travailleurs devraient agir immédiatement pour limiter les suppressions d'emplois, atténuer les pertes et retenir le personnel qualifié. Les répercussions sur l'emploi touchent proportionnellement plus les femmes et les minorités ethniques. Les parties peuvent partager les expériences de pratiques exemplaires en fait de réponses innovantes à la crise;
 - e) une collaboration plus étroite devrait s'instaurer entre les organisations internationales afin de traiter de manière cohérente les effets à moyen et à long terme de la crise, en respectant les mandats des différentes organisations.

Rôle du dialogue social

La crise fournit aux partenaires sociaux l'occasion de renforcer et de promouvoir le dialogue social.

Rôle des gouvernements

Les gouvernements — chacun à sa manière et en envisageant l'avenir du secteur dans une optique particulière — ont apporté une contribution importante pour faire face aux événements du 11 septembre. Ils ont pris des mesures telles qu'un appui direct aux frais occasionnés par l'immobilisation des avions, des garanties de prêts, une couverture d'assurance, l'octroi d'une assurance chômage et d'une assurance maladie et des primes de recyclage.

Rôle des partenaires sociaux

Le dialogue social concernant la crise se tiendra surtout au niveau de l'entreprise. Les partenaires sociaux sont encouragés à étudier de nouvelles possibilités d'échanger des informations, de tenir des consultations et d'engager des négociations collectives. Devant la crise et au lieu de procéder à des licenciements, il faudrait envisager notamment des mesures telles que le partage de poste, le gel de l'embauche, les mises à la retraite volontaire et la réduction ou l'interdiction des heures supplémentaires. Il existe également de nouvelles perspectives et structures de dialogue social, par exemple les avis communs publiés par le Comité européen de dialogue sectoriel sur l'aviation civile.

Rôle du BIT

Le BIT devrait:

- 1) réunir des informations sur les meilleures pratiques et sur des moyens novateurs et conformes à l'intérêt collectif de répondre à la crise et communiquer ces informations à ses mandants;
- 2) entreprendre des études sur:
 - a) les répercussions diverses aux niveaux régional, sous-régional et intrarégional (différences d'impact entre les régions et dans chacune d'entre elles), sur différents segments sectoriels et divers marchés (différences d'impact entre les différents secteurs de l'aviation civile, entre les transporteurs à faibles coûts et les compagnies aériennes nationales, et entre les vols réguliers et les vols non réguliers);
 - b) les répercussions diverses de la crise sur les hommes et les femmes ainsi que sur les minorités;

-
- c) l'impact de la crise sur la restructuration du secteur (incidence sur les plans d'entreprise ou modification des plans de restructuration, et impact global sur la stratégie des compagnies et/ou sur leurs alliances);
 - 3) envisager la création d'une équipe spéciale du BIT sur l'emploi et la réinsertion dans le secteur;
 - 4) jeter des passerelles avec les organisations internationales intéressées pour s'entendre sur les moyens d'affronter et de gérer la crise;
 - 5) lors de ses travaux préparatoires en vue de la réunion de janvier 2002, l'OIT devrait:
 - a) prévoir une analyse de l'impact sur tous les segments de l'aviation civile au sens le plus large;
 - b) élargir la participation à toutes parties intéressées afin d'assurer un dialogue global. Les documents de travail que le Bureau établira pour cette réunion pourraient s'articuler autour des grands axes ci-après:
 - i) aspects juridiques et institutionnels;
 - ii) pratiques de gestion dans le secteur;
 - iii) impact social.