



## SIXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN

Montréal, 18 – 22 mars 2013

### Point 2 : Examen de questions clés et du cadre réglementaire corrélatif

2.1 : Accès aux marchés

2.2 : Propriété et contrôle des transporteurs aériens

2.4 : Concurrence loyale

2.6 : Taxes et autres prélèvements frappant le transport aérien international

2.7 : Économie des aéroports et des services de navigation aérienne

2.8 : Mise en œuvre des politiques et orientations de l'OACI

### LE BESOIN D'UNE STRATÉGIE POUR ABORDER LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES D'UNE LIBÉRALISATION CONTINUELLE : LES « PAVILLONS DE COMPLAISANCE » DE STYLE MARITIME POURRAIENT-ILS CONTRIBUER À UNE AVIATION DURABLE ?

[Note présentée par la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF)]

#### RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente Note de travail se penche sur les principaux effets de la déréglementation et de la libéralisation de l'aviation depuis 2000 et il s'intéresse tout particulièrement aux travailleurs de l'aviation civile et à la croissance du nombre de « pavillons de complaisance » dans le secteur du transport aérien. Il examine par ailleurs les principales leçons tirées à ce sujet de la conférence ATConf/5, et note l'absence notoire de deux principes importants à cette conférence ATConf/6 : la mise en vigueur de sauvegardes fondamentales à la sûreté et à la sécurité, et les travailleurs du secteur de l'aviation. Enfin, ce document offre plusieurs conclusions et recommandations visant à rectifier ces grosses carences, dans le but d'établir la base du développement d'une stratégie efficace et complète pour aborder les conséquences négatives de la déréglementation et de la libéralisation continues qui feront l'objet d'une revue lors de cette ATConf/6.

**Suite à donner :** La Conférence est invitée à approuver les recommandations énoncées au paragraphe 7.

<i>Références :</i>	Les références ATConf/6 peuvent être consultées sur le site web <a href="http://www.icao.int/meetings/atconf6">www.icao.int/meetings/atconf6</a> .
---------------------	--

<sup>1</sup> Les versions arabe, espagnole et française sont fournies par l'ITF.

## 1. INTRODUCTION

1.1 La Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) a été fondée en 1896. De nos jours, elle représente 4,5 millions de travailleurs dans tous les secteurs du transport à travers le monde, y compris dans l'aviation civile. Les syndicats affiliés à l'ITF représentent 650 000 employés du transport aérien civil, dans 147 pays.

1.2 L'objectif de ce document est de : passer en revue les leçons tirées jusqu'à présent de la déréglementation et de la libéralisation de l'aviation ; identifier les principes de base qui devraient guider le travail de cette sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6) ; et effectuer des recommandations concrètes et pratiques pour répondre aux besoins et aux intérêts d'un groupe de personnes important dans l'industrie des transports aériens internationaux, qui est trop souvent oublié ou ignoré dans les débats sur l'élargissement de la déréglementation et la libéralisation : les travailleurs du transport aérien civil.

## 2. LES LEÇONS TIRÉES DE LA DÉRÉGLEMENTATION ET DE LA LIBÉRALISATION DE L'AVIATION

2.1 Après trois décennies, la déréglementation et la libéralisation ne sont pas parvenues à tenir nombre de leurs promesses : les normes de service ne se sont pas améliorées et certains secteurs du marché offrent un service inférieur. Par ailleurs, en dépit de la libéralisation, la marge de bénéfices et le rendement du capital n'ont manifesté aucune amélioration et sont restées à des niveaux qui ne sont tout simplement pas susceptibles d'attirer des capitaux.

2.2 On assiste à une consolidation croissante dans tous les secteurs de l'industrie de l'aviation. Dans certains pays, l'industrie a adopté une structure oligopolistique déréglementée. La déréglementation et la libéralisation ont rendu l'industrie plus vulnérable aux chocs extérieurs et aux ralentissements cycliques et inattendus, qui sont devenus plus onéreux.

2.3 Dans le cadre de cette tendance générale, le développement du modèle d'opération « à bas prix » de certaines lignes aériennes a encore davantage perturbé l'industrie et a eu un impact considérable et négatif sur tous les employés de l'industrie. Le « bas prix » est opposé au modèle « bas tarif », particulièrement relativement à la façon dont il aborde les travailleurs.

2.4 Depuis l'an 2000, les travailleurs des transports aériens ont assumé de manière répétitive et croissante le rôle d'amortisseurs de chocs principaux, en vue de gérer les effets de la déréglementation, de la libéralisation, des cycles commerciaux périodiques et des chocs externes au sein de l'industrie. Les emplois de nombreux membres du personnel au sol, ingénieurs, agents de gestion du trafic aérien, techniciens, membres du personnel de restauration, pilotes et équipage de bord ont été éliminés. Les employés qui subsistent ont subi des réductions de salaire, des réductions au niveau de leur régime de pension, une augmentation des charges de travail, une détérioration des conditions de travail et ils vivent dans l'angoisse permanente de la faillite, la banqueroute ou la fusion spectaculaire de leur société.

2.5 La Section de l'aviation civile de l'ITF a entrepris une étude globale dans 116 pays du monde, par le biais de tous ses syndicats affiliés, dans le but d'examiner les niveaux de stress et de fatigue du personnel de bord, des employés au sol et des employés des services de trafic aérien. Les résultats de cette enquête ont été troublants : on a assisté à un déclin progressif des conditions de ces trois groupes professionnels dans toutes les régions du monde entre 2000 et 2007. Le stress et la fatigue chez

les employés de l'aviation civile se sont généralisés entre 2000 et 2007, et empirent progressivement depuis 2000.

2.6 Les employeurs ont exprimé leur inquiétude quant aux difficultés à attirer une « nouvelle génération » d'employés de l'aviation. Les conditions de travail qui empirent ne vont pas aider les choses et entraîneront davantage de problèmes au niveau de la durabilité de l'industrie.

2.7 Il est également de plus en plus évident que les compagnies aériennes en cours de libéralisation restructurent de plus en plus leurs opérations, et adoptent des scénarios classiques de « pavillon de complaisance » maritimes.

2.8 Au titre d'organisation multimodale, l'ITF a une expérience intime des conséquences du « transfert des pavillons » dans le secteur maritime. En fait, l'ITF a inventé le terme « pavillon de complaisance » en 1958. Dans ce secteur, la « dissociation » de la propriété, de la nationalité, de la supervision de la sécurité et des normes a permis à certains propriétaires de bateaux d'imposer les normes et conditions de travail les plus basses possibles à leurs employés et les normes de sécurité et de supervision de leurs opérations les moins rigoureuses possibles.

2.9 Dans le secteur maritime, les bateaux et les flottes peuvent être « transférés » à des pays (y compris des nations sans accès à la mer et sans tradition maritime, comme la Mongolie) qui offrent des possibilités d'évasion fiscale, des normes et conditions de sécurité et de travail à un coût inférieur, et des structures de supervision et d'inspection de la sécurité qui sont inadéquates. « Le transfert des pavillons » est généralement entraîné par le désir d'économiser certains coûts (y compris de payer moins d'impôts) ou d'éviter un contrôle réglementaire efficace par l'État dans lequel se trouve le propriétaire véritable du bateau ou de la flotte. Il s'agit de l'ultime privatisation de la réglementation. Si un propriétaire de bateau n'aime pas ce que fait le responsable de la réglementation, il quitte ce pavillon pour en adopter un autre qui est plus pratique ou plus accommodant.

2.10 L'ITF a joué un rôle fondamental pour réduire les effets négatifs du système sur les marins, et 11 500 bateaux sont maintenant couverts par des accords collectifs négociés à l'échelle internationale.

2.11 Il existe de nos jours un nombre croissant et étonnant de parallèles entre l'aviation civile d'aujourd'hui et les « transferts de pavillons » maritimes traditionnels. On trouve de plus en plus de registres offshore d'avions de l'aviation civile à Aruba, aux Bermudes, en Irlande, à Malte, en Géorgie et en Lituanie. Il y a également des registres offshore pour les avions privés aux îles Cayman, à l'île de Man et à San Marino. Le raisonnement qui vient étayer une telle immatriculation offshore provient des impôts directs et indirects plus bas (ex : en Europe, la TVA est de 20,5 % alors qu'elle n'existe pas du tout dans certains autres pays), de frais d'assurance inférieurs et d'une bureaucratie moindre.

2.12 Les lignes aériennes utilisent des accords « ciel ouvert » pour choisir de manière créative si elles souhaitent être réglementées et supervisées par les réglementations locales ou celles de leur lieu d'origine, ce qui expose le secteur de l'aviation civile au risque de dumping social, de dumping de la sécurité et de réduction de la supervision, car il ne devrait pas y avoir de « concurrence » entre les responsables de la réglementation pour immatriculer les avions.

2.13 En conséquence, la durabilité de l'industrie des transports aériens est désormais en danger, en raison de turbulences croissantes et de la résistance des employés à de telles tactiques de la part de leur employeur.

### **3. LIBÉRALISATION DANS LES AÉROPORTS ET CHEZ LES PRESTATAIRES DE SERVICE DE NAVIGATION AÉRIENNE**

3.1 Ces dernières années, l'ITF a souligné les problèmes que doivent surmonter les employés des aéroports et des prestataires de service de navigation aérienne (PSNA). En 2008, lors de la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS), l'ITF a remarqué que les employés des PSNA face à sa capacité à négocier librement. L'ITF a également noté que les personnels des aéroports assistaient à une érosion constante de leurs conditions de travail, en conséquence de la libéralisation et de la privatisation. Lors de l'Assemblée de l'OACI 2010, l'ITF aussi remarqué que la détérioration de la situation économique de l'industrie de l'aviation avait un impact sur la capacité des travailleurs à négocier sur leurs conditions de travail. L'ITF a également constaté que l'Organisation Internationale du Travail (OIT) avait reconnu que les employeurs et les gouvernements enfreignaient les droits fondamentaux. Depuis la dernière Assemblée, la situation s'est empirée. Les actions de revendication dans les aéroports et chez les PSNA augmentent, et le nombre de plaintes déposé auprès de l'OIT a augmenté. Les personnels des aéroports et des PSNA reconnaissent qu'ils ont un rôle à jouer pour réduire les coûts. Toutefois, ceci devrait faire pendant à une reconnaissance des droits que les employés ont de négocier et d'être consultés, comme c'est le cas avec d'autres intervenants relativement aux régimes de tarification, aux structures tarifaires et aux contrôles économiques. Sans changement de méthode d'approche, il est vraisemblable que le nombre d'actions de revendication continue d'augmenter, ce qui ne fera qu'aggraver les problèmes que doit surmonter l'industrie, comme décrit plus haut.

### **4. LES CONCLUSIONS DE L'ATCONF/5**

4.1 Sur la base de l'histoire de la déréglementation et de libéralisation de l'aviation, l'une des priorités de l'ITF est d'atténuer les pires effets des conséquences négatives sur l'économie et la sécurité, au profit des travailleurs et des passagers du secteur aérien.

4.2 La cinquième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/5) organisée en 2003 a constitué un événement marquant dans l'évolution de la réglementation économique globale du transport aérien. Cette Conférence a associé plusieurs thèmes connexes, comme la reconnaissance des aspects de sûreté et de sécurité de la libéralisation et le besoin de participation des parties prenantes à l'évolution de la réglementation économique de l'industrie.

4.3 L'extraordinaire niveau de consensus atteint à l'ATConf/5 est reflété par la Déclaration de principes généraux pour la libéralisation du transport aérien international, adoptée par 145 États et 26 organisations, dont l'ITF. En particulier, deux principes de sauvegarde de base ont été établis à l'ATConf/5 et sont dignes d'être rappelés.

4.4 Le premier était l'importance primordiale accordée à la sûreté et à la sécurité. L'ITF n'était pas seule à exprimer ses inquiétudes au sujet des « pavillons de complaisance » qui font leur apparition dans l'industrie des transports aériens ou à soulever des questions au sujet de la capacité des structures réglementaires nationales à assurer une supervision de la sécurité efficace de des opérateurs et multinationales du transport aérien dans un contexte de mondialisation (ATConf/5 2003, Doc 9819, sections 1.2.2 et 2.1.1).

4.5 En conséquence, la conférence a conclu que « la libéralisation économique a des incidences pour la réglementation de la sécurité et de la sûreté » [1.2.3.1(a)] et « en introduisant la libéralisation économique, les États devraient veiller à ce que la sécurité et la sûreté ne soient pas

compromises par des considérations commerciales » [1.2.3.1(c)]. À cette fin, « des mesures visant à assurer le respect des normes applicables de sécurité et de sûreté et à renforcer la supervision réglementaire devraient faire partie intégrante des mécanismes de sauvegarde pour la libéralisation » [1.2.3.1(b)]. Ceci est devenu une question plus urgente car certaines des pires caractéristiques des opérations de « pavillons de complaisance » sont devenues de plus en plus évidentes dans l'aviation au cours des dix dernières années, comme indiqué plus haut.

4.6 Le second principe de sauvegarde de base était la réaffirmation que, sur les questions de changement économique et industriel, les travailleurs de l'aviation jouent un rôle majeur. La réaffirmation que les travailleurs jouent un rôle majeur dans ce secteur industriel, qui avait été convenue pour la première fois lors de l'ATConf/4 de 1994, a tout particulièrement été renforcée par plusieurs références spécifiques dans les textes qui ont été adoptés.

4.7 La Déclaration de la Conférence stipule qu'un principe général devrait être que « l'OACI et ses États contractants, en concertation avec le secteur du transport aérien et les autres parties prenantes de l'aviation civile, s'appliqueront à faire en sorte que le transport aérien international continue de se développer d'une manière qui : [...] prenne dûment en considération les intérêts de toutes les parties directement concernées, notamment les transporteurs aériens et les autres exploitants, les usagers, les aéroports, les collectivités locales, le personnel ainsi que les prestataires de services de tourisme et de voyage » [1.1(l)]. La Déclaration incluait également ce qui suit : « L'objectif de l'évolution constante de la réglementation est de créer un environnement dans lequel le transport aérien international puisse se développer et prospérer dans la stabilité, l'efficacité et l'économie, sans compromettre la sécurité et la sûreté et en respectant les normes sociales et les normes du travail » (4.1).

4.8 Les conclusions de l'ATFConf/5 étaient encore plus spécifiques relativement à l'impact de la libéralisation sur les travailleurs de l'aviation et à l'importance de la participation des travailleurs à l'évolution de la réglementation économique :

« La libéralisation peut avoir diverses incidences pour les travailleurs, qui devraient continuer à participer comme parties prenantes importantes pour le développement de l'industrie du transport aérien. Les États devraient observer et respecter la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et prendre les mesures nécessaires pour promouvoir le dialogue social avec la participation active des travailleurs comme moyen de trouver des solutions novatrices et socialement responsables. » [1.1.3.1(f)]

et

« En libéralisant les conditions de désignation et d'autorisation des transporteurs aériens, les États devraient veiller à ce que les conséquences économiques et sociales, y compris les préoccupations des salariés, soient bien prises en compte.... » [2.1.3.1(e)].

## 5. LES PRINCIPES CLES QUI DEVRAIENT GUIDER LE TRAVAIL DE L'ATCONF/6

5.1 L'ITF ne voit aucune raison d'abandonner ces deux principes de sauvegarde de base et les conclusions associées de l'ATConf/5 dans le travail de l'ATConf/6. En fait, ils devraient constituer la base de tout le travail de l'ATConf/6.

5.2 Le secrétariat de l'OACI a produit 23 documents (Notes de travail 3 à 24 et Note d'information 1) qui serviront de cadre général à l'ATConf/6. Malheureusement ces deux principes de sauvegarde de base sont absents de la plupart des documents contextuels du Secrétariat pour cette conférence, notamment la Note de travail ATConf/6-WP/3 intitulée « Mesures de sauvegarde dans le cadre de la libéralisation du transport aérien ».

5.3 Les Notes de travail du Secrétariat présentent une analyse optimiste et dans l'ensemble non critique des résultats et prévisions concernant la déréglementation et la libéralisation de l'aviation. Les Notes de travail ATConf/6-WP/4, 12, 13, 22, 24 encouragent tout particulièrement l'inscription à l'ordre du jour de la libéralisation continue du secteur et du soutien implicite de l'initiative « Agenda for freedom » de 2009 de l'Association internationale du transport aérien (IATA).

5.4 Il y a toutefois deux omissions de taille dans les Notes de travail du Secrétariat.

5.5 Tout d'abord, en termes de conséquences de la libéralisation pour la sûreté et la sécurité, le Secrétariat reconnaît que « la libéralisation comporte certains risques qui peuvent être préoccupants, comme : la possibilité de voir apparaître des « pavillons de complaisance » en l'absence d'une réglementation efficace pour les empêcher ; le risque de détérioration des normes de sécurité et de sûreté à cause de l'accent mis de plus en plus sur les résultats commerciaux, et l'éventuelle fuite de capitaux étrangers susceptibles de déstabiliser les activités » (ATConf/6-WP/12, Appendice, 1.5). Par ailleurs, l'ATConf/6-WP/17 rend compte de l'étude de l'OACI sur les aspects de la libéralisation économique liés à la sécurité et à la sûreté (3.1).

5.6 L'ITF pense que davantage d'informations auraient dû être fournies à l'ATConf/6 pour discuter de cette question importante. Par exemple, lors de la 22<sup>e</sup> réunion des Directeurs de l'aviation civile de la région Est Caraïbe du 8 au 11 décembre 2009, le Secrétariat de l'OACI a présenté un Rapport de progression sur les mesures prises par l'OACI pour « réduire les risques de sécurité potentiels associés à l'abus des pavillons de complaisance » (E/CAR/DCA/22-IP/09). Même si l'ITF a jusqu'à présent accueilli à bras ouverts le travail de l'OACI pour parer aux conséquences négatives des « pavillons de complaisance » dans l'aviation, d'autres mesures doivent encore être prises.

5.7 Deuxièmement, si la vision que l'OACI a d'elle-même est de « réaliser la croissance durable du système d'aviation civile mondial » (ATConf/6-WP 24, paragraphe 1.1), elle ne peut pas le faire sans porter égard à toutes ses parties prenantes, notamment les travailleurs du transport aérien civil et d'autres agences des Nations Unies, particulièrement l'OIT.

5.8 Ce qui est vraiment remarquable, c'est que la Note de travail 22 de l'ATConf/6-WP/22 examine la « durabilité et du développement économique du transport aérien » sans faire référence aux travailleurs de l'aviation (hormis de nous dire combien il y en a dans l'industrie, au paragraphe 3.1). Le Document de travail conclut ensuite son analyse en recommandant que « l'OACI soit la seule instance d'élaboration de solutions mondiales pour le développement d'un système de transport aérien durable au profit de tous les intéressés ».

5.9 L'ITF pense qu'il existe un meilleur moyen. Après une période de déréglementation et de libéralisation de l'aviation, il est maintenant temps de mettre en place une nouvelle méthode d'approche qui combine une industrie du transport aérien civil capable d'offrir les services de sécurité nécessaires pour la société et les entreprises, et qui offre des conditions de travail justes et acceptables à ses employés. Il devrait y avoir un consensus global sur le principe en vertu duquel il ne devrait pas y avoir de concurrence sur les questions sociales, ni entre les pays ni entre les modèles d'affaires.

5.10 Ceci nécessite que l'OACI travaille en collaboration avec les agences des Nations Unies sur des questions d'intérêt mutuel, particulièrement avec l'OIT, et pas exclusivement ou unilatéralement comme proposé par la Note de travail de l'ATConf/6-WP/24. Une partie de ce travail de collaboration a déjà commencé lors du Forum de dialogue mondial de l'OIT, du 20 au 22 février 2013, qui portait sur les effets de la crise économique mondiale sur l'industrie de l'aviation civile. Les gouvernements, employeurs et travailleurs étaient remarquablement tous d'accord sur une série de points de consensus qui seront introduits par l'OIT lors de cette Conférence. Certaines d'entre eux stipulent que : « la libéralisation... a augmenté la pression concurrentielle et il se peut que ceci ait entraîné de plus gros défis au niveau de l'obtention d'un travail à la fois décent et compétitif » et que « le dialogue social est un élément indispensable pour améliorer la durabilité et le travail décent et productif dans l'aviation civile... ». Par ailleurs, ces points de consensus indiquent que « la concurrence équitable et le respect du droit au travail tel qu'il est stipulé dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail devraient être appliqués par tous les acteurs de l'industrie de l'aviation civile, quel que soit leur modèle d'affaires. » Enfin, le forum a recommandé, entre autres, que l'OIT et l'OACI étudient des moyens de renforcer la coopération entre les deux organisations. Il est important de noter que l'OACI a participé au titre d'observateur.

5.11 L'ITF pense que tout programme de travail mis au point par l'OACI à l'avenir, devrait comporter une reconnaissance explicite du fait que le personnel des lignes aériennes est l'une des parties prenantes dont les intérêts doivent être pris en compte lors de l'évaluation de toute recommandation ou directive proposée. Pour veiller à une bonne identification et prise en compte de ces intérêts, le mécanisme de tout futur programme de travail de ce type devrait permettre la participation de l'ITF, l'OIT et des associations professionnelles qui représentent les employés de l'aviation et qui ont déjà le statut d'observateur au sein de l'OIT.

## 6. CONCLUSIONS

6.1 Compte tenu de ce qui précède, les conclusions suivantes peuvent être tirées :

- a) Depuis l'an 2000, les travailleurs du transport aérien ont servi de manière répétitive et croissante d'amortisseurs de chocs primaires pour la gestion des effets de la déréglementation, de la libéralisation, des cycles d'affaires périodiques et des chocs externes au sein de l'industrie, souvent avec des conséquences sociales dévastatrices.
- b) Il y a des preuves croissantes en vertu desquelles les lignes aériennes en cours de libéralisation restructurent de plus en plus leurs opérations pour adopter des scénarios de « pavillons de complaisance » maritimes classiques.

## 7. RECOMMANDATIONS

7.1 La Conférence est invitée à :

- a) reconnaître les aspects de sûreté et de sécurité de la libéralisation et le besoin de participation de toutes les parties prenantes à l'évolution de la réglementation économique de l'industrie. L'ATConf/5 a établi deux principes de sauvegarde de base qui doivent servir de guides au travail de l'ATConf/6. Ces deux principes de sauvegarde devraient être évidents dans les conclusions de l'ATConf/6 ;

- b) adopter une vision plus équilibrée des aspects sociaux, de la sûreté et à la sécurité liés à la déréglementation et de la libéralisation de l'aviation. Les documents contextuels de l'ATConf/6 n'examinent pas de façon adéquate l'impact de la libéralisation sur les travailleurs de l'aviation civile et les risques liés à la sécurité et la sûreté des « pavillons de complaisance » de l'aviation ;
- c) inviter l'OACI à inclure, dans tout futur programme qu'elle mettra au point, une reconnaissance explicite du fait que les travailleurs des lignes aériennes sont l'une des parties prenantes dont les intérêts doivent être pris en compte lors de l'évaluation des recommandations ou directives proposées ;
- d) inviter l'OACI à travailler en collaboration avec d'autres agences des Nations Unies, tout particulièrement l'OIT, pour assurer un suivi correct des conclusions du récent Forum de dialogue mondial de l'OIT sur les effets de la crise économique mondiale sur l'industrie de l'aviation civile.

— FIN —