

**Enquête sur l'emploi des saisonniers  
agricoles étrangers dans les Bouches-du-Rhône**

Rapport présenté par :

***Guy CLARY, Inspecteur général des affaires sociales***  
***Yves VAN HAECKE, Inspecteur général de l'agriculture***

Rapport n°2001 118

Novembre 2001

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1. LE CONSTAT – LA SINGULARITE DE L’AGRICULTURE DES BOUCHES-DU-RHONE DANS LE RECOURS AUX SAISONNIERS ETRANGERS.....</b>	<b>3</b>
1.1. UN RECOURS ATYPIQUE AUX SAISONNIERS ETRANGERS.....	3
1.1.1. <i>Des introductions sans commune mesure avec celles des départements limitrophes .....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Des contrats qui dépassent le plus souvent la durée pour laquelle ils ont été souscrits.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Le département se distingue en 2001 par l’explosion des introductions OMI.....</i>	<i>4</i>
1.2. NI LES STRUCTURES NI LES PRODUCTIONS AGRICOLES DU DEPARTEMENT N’EXPLIQUENT DE TELLES DISPARITES .....	5
1.2.1. <i>Les productions maraîchères.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Les productions arboricoles .....</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>Les chiffres de l’emploi saisonnier .....</i>	<i>6</i>
1.3. UN ENCADREMENT ADMINISTRATIF LOCAL DES INTRODUCTIONS INSUFFISAMMENT ORGANISE .....	6
1.3.1. <i>Le pilotage directif de la préfecture responsabilise insuffisamment les services techniques.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>La gestion technique du dispositif est assurée par des services qui collaborent peu, avec des moyens dépassés .....</i>	<i>7</i>
1.3.3. <i>L’administration locale n’a pas en toute circonstance fait preuve de réactivité .....</i>	<i>8</i>
<b>2. DIAGNOSTIC – LA SINGULARITE DES BOUCHES-DU-RHONE TRADUIT LA DIFFICULTE A DEFINIR UNE POLITIQUE DE REVALORISATION DES EMPLOIS AGRICOLES.....</b>	<b>9</b>
2.1. UNE POLITIQUE LOCALE DE REDUCTION DES INTRODUCTIONS OMI DIFFICILEMENT ACCEPTEE PAR LA PROFESSION, CONDUITE AVEC MALADRESSE PAR L’ADMINISTRATION. ....	9
2.1.1. <i>L’absence de dispositif local de régulation des introductions, jusqu’en 1995, explique pour une large part la singularité des Bouches-du-Rhône .....</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>L’accord cadre agricole de septembre 1995 constitue un compromis réaliste mais fragile.....</i>	<i>9</i>
2.1.3. <i>Des revirements malheureux de la position préfectorale ont rompu le consensus .....</i>	<i>12</i>
2.2. LE STATU QUO PERMET D’ELUDER LA NECESSAIRE REVALORISATION DES EMPLOIS AGRICOLES.....	13
2.2.1. <i>Les saisonniers « OMI » dans les Bouches-du-Rhône remplissent etaturent les besoins en saisonniers de plus longue durée.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>Les quelques initiatives de valorisation de la main d’œuvre locale ne sont pas de nature à modifier le jugement d’ensemble .....</i>	<i>16</i>
<b>3. ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>18</b>
3.1. REACTIVER DE L’ACCORD DE 1995, AMPLIFIER LES EFFORTS EN FAVEUR D’UN MARCHE DE L’EMPLOI DYNAMIQUE, ORGANISER L’ANIMATION DU DISPOSITIF .....	18
3.1.1. <i>Réactiver de l’accord de 1995 .....</i>	<i>18</i>
3.1.2. <i>Amplifier les actions en direction des demandeurs d’emploi, avec de nouvelles perspectives.....</i>	<i>19</i>
3.1.3. <i>Organiser l’animation de cette politique par les services de l’Etat.....</i>	<i>20</i>
3.2. DEFINIR AU NIVEAU DEPARTEMENTAL DE NOUVELLES BASES ET DE NOUVELLES PERSPECTIVES DE TRAVAIL POUR L’ADMINISTRATION LOCALE .....	22
3.2.1. <i>Clarifier et rénover la procédure d’instruction administrative des demandes d’introduction de saisonniers et de prolongation de leur contrat.....</i>	<i>22</i>
3.2.2. <i>Développer le contrôle sur pièces et certains contrôles sur place.....</i>	<i>23</i>
3.3. ADOPTER AU NIVEAU NATIONAL UN CERTAIN NOMBRE DE DISPOSITIONS PROPRES A REDRESSER LA SITUATION .....	24
3.3.1. <i>Les mesures spécifiques aux Bouches-du-Rhône.....</i>	<i>24</i>
3.3.2. <i>Les dispositions de portée générale.....</i>	<i>25</i>
<b>LISTES DES ANNEXES .....</b>	<b>26</b>

## INTRODUCTION

Face au constat d'un nombre d'introductions de travailleurs saisonniers étrangers dans les Bouches-du-Rhône supérieur de près de 40%, fin juin 2001, par rapport à la même période de l'année précédente, en complète contradiction avec les directives gouvernementales, les ministres de l'emploi et de la solidarité, de l'agriculture et de la pêche ont demandé à leur Inspection générale que soit « diligentée, dans les meilleurs délais, une enquête permettant d'établir :

- Les éléments qui ont pu conduire à cette situation, et, notamment, les conditions dans lesquelles la DDTEFP des Bouches-du-Rhône a instruit ces contrats,
- Les dispositions à prendre pour que les contrôles demandés au Préfet sur le respect de la réglementation du travail par les employeurs (y compris en ce qui concerne le logement de ces travailleurs ) et sur la rémunération des personnels (compte tenu des horaires imposés, ces personnels ne percevraient pas, dans un grand nombre de cas, le SMIC horaire) soient pleinement efficaces »

Parallèlement, les deux Ministres ont consigné le 1<sup>er</sup> août une lettre au Préfet des Bouches-du-Rhône, Préfet de la Région Provence Alpes Cotes d'Azur, lui rappelant les directives générales en matière d'introduction de travailleurs étrangers saisonniers et lui demandant notamment « de limiter strictement l'introduction des saisonniers agricoles, à compter de la réception de ce courrier et jusqu'à la fin de cette année, aux circonstances particulières dont vous [leur] rendrez compte... »

En effet, la circulaire annuelle sur l'introduction des travailleurs saisonniers étrangers en date du 1<sup>er</sup> juin 2001 insistait sur le fait qu'avant tout accord sur une demande d'introduction, « toutes les possibilités d'embauche de demandeurs d'emploi du marché local, voire national et communautaire de l'emploi, auront été exploitées », car « le recours à la main d'œuvre disponible sur le marché de l'emploi dans chaque département constitue une priorité que le Ministère de l'Agriculture et de la pêche souhaite voir respectée dans le secteur agricole. »

Une telle insistance ne répondait pas seulement à la volonté de maîtriser les flux migratoires, mais aussi à la politique de promotion de l'emploi salarié dans le secteur agricole que poursuit le ministère de l'Agriculture et de la pêche.

La mission a été confiée à MM. Guy CLARY, Inspecteur général des Affaires sociales, et Yves VAN HAECKE, Inspecteur général de l'Agriculture.

Ceux-ci se sont rendus dans le département des Bouches-du-Rhône du 20 au 24 août 2001. Ils ont auditionné :

- Les autorités préfectorales et les directions départementales concernées, l'autorité judiciaire en la personne de M. le Procureur de la République d'Aix en Provence ;
- Les partenaires sociaux ;
- La Caisse de Mutualité sociale agricole, la Chambre d'agriculture, le Centre départemental des Jeunes agriculteurs, la Confédération paysanne, l'association MEDAF (Mouvement pour l'emploi et le développement de l'agriculture française), l'association SOS Paysans ;
- Les responsables départementaux et locaux de l'Agence nationale pour l'emploi ;
- L'APEA et les organismes mis en place par la FDSEA pour promouvoir l'insertion dans le secteur agricole des chômeurs de longue durée et des jeunes en difficulté, ainsi que le Point Emploi de Berre l'Étang.

La mission a complété son enquête auprès des administrations centrales des deux ministères responsables et de la direction de l'Office des Migrations Internationales.

La note de commande aux inspections générales et la liste des personnes auditionnées sont jointes en annexe au présent rapport (Annexes 1 et 2).

Celui-ci se présente en trois parties :

- le constat d'une situation singulière qui ne s'explique qu'en partie par le poids et les structures des productions arboricoles et maraîchères dans les Bouches-du-Rhône,
- le diagnostic d'une situation bloquée, sans perspectives de revalorisation des emplois agricoles, qui permet, aux responsables professionnels, d'éluder la question et d'obliger les autorités locales à renouveler chaque année, de façon quasi automatique, l'introduction des saisonniers étrangers,
- les recommandations qui s'ordonnent autour de trois thèmes : le retour à une pratique raisonnable des introductions de travailleurs étrangers couplé à une amplification des efforts mutuels de promotion de l'emploi salarié en agriculture, la mobilisation de l'administration locale à partir d'objectifs et de méthodes de travail renouvelés, des propositions pour l'organisation nationale de la prochaine campagne, d'autres en faveur de différents aménagements réglementaires.

# 1. Le constat – La singularité de l’agriculture des Bouches-du-Rhône dans le recours aux saisonniers étrangers

## 1.1. UN RECOURS ATYPIQUE AUX SAISONNIERS ETRANGERS

La note conjointe par laquelle les cabinets des ministres de l’emploi et de la solidarité et de l’agriculture ont saisi leurs inspections générales relève trois aspects de la singularité du département des Bouches-du-Rhône.

A lui seul, ce département totalise en moyenne, sur les cinq dernières années, 45% des introductions de saisonniers agricoles réalisées par l’Office des Migrations Internationales (OMI), pour l’ensemble de la France ; la mission constate que cette proportion s’élève même à 60% si l’on raisonne « hors vendanges ».

3500 salariés, en moyenne, originaires à plus de 98% du Maghreb, y viennent chaque année. Ce chiffre est de l’ordre de 500 dans chacun des cinq autres départements faisant le plus appel aux saisonniers étrangers.

Cette année, les introductions y connaissent une progression préoccupante par rapport à l’année précédente : +37% à la fin du mois de juin, +61% fin juillet.

### 1.1.1. Des introductions sans commune mesure avec celles des départements limitrophes

Comme les Bouches-du-Rhône, les départements du Gard et du Vaucluse, développent d’importantes activités d’arboriculture et de maraîchage (infra 1.2). Que l’on tienne compte ou non des introductions liées aux vendanges, la comparaison entre les trois départements se passe de tout commentaire.

**Tableau N°1 : saisonniers introduits par l’OMI (1996 et 2000)**

	Bouches-du-Rhône	Gard	Vaucluse
1996			
- toutes activités	3690	389	432
- hors vendanges	3686	328	263
2000			
- toutes activités	3212	322	331
- hors vendanges	3208	190	200

Source : OMI (service des études et des statistiques)

### 1.1.2. Des contrats qui dépassent le plus souvent la durée pour laquelle ils ont été souscrits

Au terme de la réglementation, les contrats des saisonniers originaires du Maghreb ne peuvent être inférieurs à quatre mois ni supérieurs à six mois, sauf dérogation exceptionnelle permettant de porter ce maximum à huit mois. Un arrêté préfectoral détermine chaque année les cultures pour lesquelles une dérogation est possible dès lors qu’elle fait l’objet d’une demande circonstanciée de la part des exploitants concernés. L’instruction de ces demandes est assurée par la direction départementale du travail de l’emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

Alors que ces dérogations demeurant limitées à quelques dizaines dans les autres départements, elles ont affecté près de 60% des contrats d’introduction souscrits en 2000

dans les Bouches-du-Rhône. Par voie de conséquences, dans ce département, la majorité des saisonniers « OMI », exécutent des contrats de longue durée.

**Tableau N°2 : répartition des contrats OMI en fonction de leur durée (année 2000)**

	4 mois	5 mois	6 mois	7 mois	8 mois
Durée initiale	22,1%	3,4%	75,5%	Sans objet	Sans objet
Durée finale	17,6%	3,4%	18,7%	4,6%	53,7%

Source : DDTEFP (rapport annuel 2000)

### **1.1.3. Le département se distingue en 2001 par l'explosion des introductions OMI**

En 1995, le préfet des Bouches-du-Rhône et les organisations professionnelles avaient signé un accord cadre visant à réguler les introductions de saisonniers (voir infra 2.1.3). Leur nombre, stabilisé dans un premier temps, connaissait chaque année une très légère diminution.

Cette année, la situation prend des allures de dérapage incontrôlé. Fin juillet, le cumul des introductions autorisées depuis le début de l'année, 4309, enregistrait une progression de 61,2% par rapport au même mois de l'année précédente, soit plus de 1600 contrats supplémentaires. A la même époque, le Gard et le Vaucluse avaient autorisé, respectivement 221 et 222 introductions.

Alors qu'au cours des cinq dernières années, aucune introduction de primo-migrant n'avait été autorisée, à la fin du mois de juillet, près de 35% des contrats concernaient de nouveaux saisonniers. En fin de campagne, le chiffre des introductions pourrait s'élever à 4600.

La DDTEFP réalise un suivi des demandes d'introduction portant sur plus de dix saisonniers ou comportant des primo-migrants. Son analyse permet de préciser l'origine des deux tiers des introductions supplémentaires :

- 125 exploitants ont bénéficié de contrats OMI pour la première fois en 2001 ; ils sont à l'origine de 35% des introductions nouvelles ; sept d'entre eux réalisent le tiers de ces introductions ;
- 51 exploitants qui recouraient précédemment aux services de l'OMI ont présenté avec succès une demande dépassant de 10 unités celle de l'année précédente, soit au total, 664 introductions de plus qu'en 2000 ;
- les zones d'Arles et de Salon concentrent 81 % des introductions nouvelles.

Cette situation ne peut que favoriser le développement de pratiques frauduleuses ou malsaines mises à jour par les services de l'ITEPSA. A priori, elles demeurent encore limitée mais sont cependant significatives :

- utilisation des saisonniers OMI dans des conditions différentes de celles figurant dans les demandes d'introduction (mise à disposition d'un autre exploitant du département, transfert dans un autre département) ;
- commerces malsains pour l'obtention de contrats pour les primo-migrants. Le dossier remis à la mission par l'association Solidarité Paysans Provence évoque de telles pratiques : « Très souvent, le premier contrat se paie (20 000 à 50 000F parfois plus). Le vendeur est soit un intermédiaire marocain qui trouve le salarié pour l'employeur, soit des paysans qui demandent beaucoup plus de contrats qu'ils n'en ont besoin et revendent leurs salariés OMI à d'autres exploitants ».

## **1.2. NI LES STRUCTURES NI LES PRODUCTIONS AGRICOLES DU DEPARTEMENT N'EXPLIQUENT DE TELLES DISPARITES**

Une analyse rapide des données du recensement de l'agriculture de 2000 dans le domaine de l'emploi et des salariés des exploitations a été menée, à la demande de la mission, par la DDAF. Il est intéressant de rapprocher ces données de celles des productions arboricoles et maraîchères qui emploient 80% de la main d'œuvre saisonnière et d'effectuer des comparaisons avec les départements voisins.

### **1.2.1. Les productions maraîchères**

Les surfaces de serres et d'abris hauts sont les plus importants de France, avec 1600 hectares, en hausse d'une centaine d'hectares par rapport au recensement de 1988. Ce chiffre représente un quart des surfaces en France. Mais les surfaces de serres augmentent également de 50 ha dans le Vaucluse, pour un total de 650 ha, et de 50 ha dans la Drôme, pour un total de 100 ha. Les Bouches-du-Rhône ne se distinguent donc par du reste du Sud Est.

Comme ailleurs, cette évolution traduit une forte intensification et la réduction rapide des productions de plein champ et sous abris bas : moins 40% dans les Bouches-du-Rhône, moins 50% dans le Vaucluse, et, par ailleurs, moins 55% en Lot-et-Garonne, conséquence des évolutions techniques, mais aussi du mal être des systèmes productifs traditionnels plus consommateurs de main d'œuvre à l'unité produite.

L'examen détaillé du recensement agricole fait apparaître que les besoins de main d'œuvre des productions maraîchères sont en effet quasiment stables dans les Bouches-du-Rhône: exprimée en UTA, la quantité de travail des salariés permanents augmente de 50% (à 1560, sur un total des emplois salariés permanents de 4200), entre les deux recensements, et celui des saisonniers diminue de 30% (à 1070, sur un total de 15000). La main d'œuvre familiale des anciennes exploitations disparaît et une main d'œuvre salariée permanente la remplace dans des serres de plus en plus nombreuses et grandes, y compris celles de quelques « très grandes » exploitations.

Quoiqu'il en soit, on est loin d'un phénomène exceptionnel sur les besoins d'emploi.

### **1.2.2. Les productions arboricoles**

Le verger « six espèces » (excluant les oliviers et les noyers dont les besoins en main d'œuvre ne sont pas comparables) couvre 13500 ha, soit 8% du verger national. Ce chiffre n'a rien d'exceptionnel : ce verger couvre 11000 ha dans le Vaucluse, 10600 ha dans le Gard, et 16300 ha dans la Drôme. La surface du verger des Bouches-du-Rhône est en baisse d'environ 10% d'un recensement à l'autre.

Cette évolution est conforme à la tendance nationale ; mais celle-ci est la résultante de fortes variantes régionales, les régions méridionales où certaines variétés obsolètes de pommiers et de poires sont encore trop représentées marquant le pas par rapport à d'autres : dans le Gard, le verger « six espèces » a diminué de 14%, dans le Vaucluse de 19%, mais dans la Drôme il a augmenté de 14%. D'un côté les petites et moyennes exploitations non spécialisées disparaissent, de l'autre émergent nombre d'exploitations moyennes et grandes, modernisées en vue d'une efficacité maximale.

Toutefois le besoin de main d'œuvre du secteur augmente. Exprimés en UTA, les salariés permanents sont un peu plus nombreux, de 5% environ, à 860, et les salariés saisonniers nettement plus, de 40%, à 1810. Les experts de la DDAF ne l'expliquent pas seulement par la disparition de la main d'œuvre familiale mais par les exigences qualitatives actuelles, notamment l'éclaircissage, et le développement des stations de conditionnement dans les plus grandes exploitations.

### **1.2.3. Les chiffres de l'emploi saisonnier**

Au total, exprimés en UTA, la quantité de travail salarié dans les Bouches-du-Rhône est de 7420, en baisse de 12% (celui des permanents, 3840, est en baisse de 5% et celui des salariés saisonniers, 3580, est en baisse de 17%). Ces chiffres sont voisins dans le Vaucluse : 3000 UTA pour les salariés permanents et 4700 pour les saisonniers (chiffre qui reflète le poids de la viticulture), en légère baisse, ainsi que dans le Gard : 2800 UTA pour les salariés permanents et 3637 pour les saisonniers (même remarque à propos de la viticulture).

La comparaison des comptes départementaux de la statistique agricole fait apparaître le degré de similitude des trois départements voisins de la basse vallée du Rhône, en chiffre total de production, montant total des dépenses salariales et nombre d'UTA (salariés permanents et saisonniers), sachant qu'il convient de tenir compte du poids de la viticulture dans le Vaucluse et le Gard. Le tableau synthétisant ces données est joint au rapport (annexe n°3).

Une analyse plus fine, qui confronterait les résultats du recensement par OTEX\* et par dimension des exploitations aux données de la MSA, sachant quelles sont les marges d'incertitude sur les données et la complexité d'une telle opération, pourrait permettre de préciser les catégories d'entreprises agricoles

\* OTEX : classement des exploitations par orientation technico-économiques qui demandent une main d'œuvre permanente et saisonnière, de quelles origines et pour quelles durées.

On peut cependant conclure qu'au total l'agriculture des Bouches-du-Rhône ne se distingue de celle des régions voisines ni par l'ampleur des productions qui requièrent de la main d'œuvre salariée, notamment saisonnière, ni par les tendances qui restent dans les moyennes nationales et régionales.

Son aspect le plus significatif et original est sans doute son très important parc de serre qui s'est largement modernisé et étendu dans les années 90. Mais ces besoins en main d'œuvre, outre qu'ils portent en large partie sur des emplois permanents (sur des durées en légère baisse) ; sont certainement en partie compensés par les pertes dues aux disparitions de nombreuses exploitations maraîchères petites et moyennes. Il est donc assez paradoxal que la demande de saisonniers étrangers introduits par l'OMI se porte en priorité sur des contrats de plus longue durée, 6 mois, très souvent prolongés jusqu'à 8 mois.

## **1.3. UN ENCADREMENT ADMINISTRATIF LOCAL DES INTRODUCTIONS INSUFFISAMMENT ORGANISE**

Les investigations de la mission sur l'organisation des services et sur les procédures mises en œuvre ont été limitées car les causes du dérapage constaté en 2001 lui sont rapidement apparues évidentes et qu'elles mettaient moins en cause l'organisation de l'administration locale que sa stratégie (voir infra 2.1.3). Cependant, certains traits de l'organisation administrative sont apparus suffisamment importants à la mission pour être évoqués en tant qu'ils constituent des points de faiblesses mais, surtout, des axes de progrès pour l'avenir.

### **1.3.1. Le pilotage directif de la préfecture responsabilise insuffisamment les services techniques**

Depuis 1994 au moins, le corps préfectoral des Bouches-du-Rhône se trouve en première ligne sur la mise en œuvre d'une politique visant à réduire l'introduction des saisonniers agricoles au bénéfice des demandeurs d'emploi. Son fort degré d'implication est naturel dans un département où l'introduction des saisonniers « OMI » constitue à la fois une singularité administrative, un point extrêmement sensible pour les agriculteurs et, par conséquence, un enjeu décisif pour les organisations professionnelles. Comme le préconise la circulaire de base (5-76 du 16 mars 1976) lorsque l'importance de l'immigration saisonnière le justifie, le préfet s'appuie sur un groupe de travail constitué de représentants des services et établissements concernés. Sa composition n'appelle pas de remarque.

Le pilotage du dispositif entre dans les compétences déléguées au secrétariat général adjoint chargé, entre autre, de l'immigration et de la politique de lutte contre les exclusions. L'actuel titulaire très investi sur ce dossier et qui occupe là son premier poste depuis la mi 1999, exerce comme son prédécesseur un pilotage directif. Rien d'important ne se fait dans ce domaine qui n'émane de préfecture, à l'exception du contrôle par les services d'inspection de l'application de la législation du travail. Dans ce domaine, placé hors du champ de compétence préfectoral, le service d'inspection (le service départemental de l'ITEPSA, au sein de la DDAF) relève directement de l'autorité du ministre.

Le secrétaire général adjoint est l'interlocuteur naturel des organisations professionnelles pour la préparation de chaque campagne ; il peut recevoir directement des exploitants importants. Le préfet, en amont, délivre les messages politiques aux représentants institutionnels de la profession et vient en première ligne dès l'émergence de tension.

Ce mode de pilotage gagnerait à s'appuyer davantage sur les directeurs des services techniques concernés, peu sollicités pour réfléchir à des stratégies et pour proposer des plans d'actions.

Par ailleurs et, presque paradoxalement ; la directivité n'empêche par un certain flou :

- aucune des réunions tenues sur l'initiative de la préfecture ne donne lieu à un relevé de décision. Cet état de fait ne facilite ni la continuité, ni le suivi de l'action administrative dans un contexte de mobilité importante des fonctionnaires d'autorité ;
- les réunions de pilotage tendent à s'espacer : la mission en a dénombré six pour l'année 2000 ; on n'en compte que trois depuis le début de l'année ; la dernière a eu lieu en mars. Aucune de ces réunions ne semble avoir donné lieu à la présentation du bilan de la campagne 2000 pourtant fortement perturbée, ni à la préparation de la campagne 2001.

Les conditions dans lesquelles se présente la campagne pour 2002 rendront plus que jamais nécessaires des instructions précises sur la politique à conduire, des mandats clairs sur les responsabilités de chacun et les objectifs à atteindre, des marges d'initiative sur les moyens d'y parvenir.

Enfin, le lien avec les organisations syndicales de salariés apparaît aujourd'hui trop distendu dans un domaine où la consultation périodique de ces dernières serait légitime et où leur contribution au débat serait utile ; ne serait-ce que pour le rééquilibrer.

### ***1.3.2. La gestion technique du dispositif est assurée par des services qui collaborent peu, avec des moyens dépassés***

Dans les Bouches-du-Rhône, le directeur départemental du travail de l'emploi et de la formation professionnelle dispose d'une délégation générale du préfet pour statuer sur les demandes d'accès au travail de ressortissants étrangers. Pour l'exercice de ces responsabilités, il s'appuie sur le service « main d'œuvre étrangère » de la DDTEFP (2,5 agents équivalent temps plein). Un cadre B y est chargé du traitement des demandes d'introduction des saisonniers « OMI » et de prorogation de leur contrat. Ce service fait partie du pôle « insertion professionnelle et activités nouvelles ». A ce titre, son fonctionnement est supervisé par un directeur adjoint.

La mission a examiné les conditions dans lesquelles ce service assurait l'instruction des demandes d'introduction des saisonniers « OMI » et de prorogation de leur contrat. Elle peut affirmer que le dérapage de 2001 n'est pas imputable à une attitude complaisante ou laxiste. En revanche, sans qu'ils soient la cause directe du dérapage de 2001, les procédures et les moyens mis en œuvre apparaissent à la fois dépassés et peu compatibles avec l'exigence de réactivité.

A l'inverse de département comme le Gard, le Vaucluse ou la Drôme, le service départemental de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale en agriculture (ITEPSA) n'intervient dans l'instruction des demandes d'introduction ou de prorogation que de manière ponctuelle. Il le fait lorsque la DDTEFP sollicite son avis préalable ou pour signaler, au coup par coup, les manquements constatés à la législation du travail qui s'opposeraient à l'introduction de saisonniers. En revanche, le service départemental de l'ITEPSA est destinataire d'une copie de toutes les décisions individuelles.

L'échange de papiers s'est substitué aux réunions mensuelles de travail qui se tenaient antérieurement ; les contacts individuels entre les agents tiennent lieu de relation de service à service. La récente association du chef du service départemental de l'ITEPSA aux réunions du service public de l'emploi n'a pas sensiblement fait évoluer la situation.

Certes, ce mode de fonctionnement n'est pas en contradiction formelle avec la circulaire de base qui ne prévoit la saisine de l'ITEPSA « qu'en cas de doute ». Mais la situation particulière du département ne peut s'accommoder de susceptibilités et de réticences conduisant à se satisfaire d'une collaboration à minima.

La gestion des dossiers « OMI » par la DDTEFP, pour l'essentiel, n'est pas informatisée. Cette situation ne favorise, ni le développement des échanges d'information avec le service départemental de l'ITEPSA, ni leur fluidité. Par ailleurs, le service peine à faire face à ce que l'on peut assimiler, durant cinq mois environ, à un traitement de masse. Cette gestion manuelle n'est pas sans aléa : la mission a constaté, sur les cinq dernières années, des décalages parfois significatifs entre le chiffre annuel des introductions arrêté par la DDTEFP et celui, plus fiable, diffusé par le service statistique de l'OMI.

Tableau n°3 : chiffre annuel des introductions de saisonniers agricoles

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
DDTEFP	3862	3625	3420	3378	2858
OMI	3690	3517	3411	3392	3212

### **1.3.3. L'administration locale n'a pas en toute circonstance fait preuve de réactivité**

Sur l'ensemble du premier trimestre de l'année 2001, le nombre mensuel des demandes d'introduction de saisonniers agricoles a fortement augmenté. Le flux cumulé enregistrait une progression de 30,3% à la fin du mois de mars, puis de 61,2% fin juillet. Le tiers des demandes portait sur l'introduction de primo-migrants. Au surplus, nombre « d'attestations ANPE » produites à l'appui des demandes laissaient supposer que l'exploitant n'avait pas même reçu les candidats présentés par l'ANPE.

Il est regrettable qu'une telle évolution ait laissé l'administration locale sans réaction. Les services centraux n'ont pas été tenus informés de ce qui se passait. Aucune initiative n'a été prise pour proposer ou mettre en place une doctrine d'instruction des demandes inhabituelles ou exorbitantes et pour tenter de conserver, d'une manière ou d'une autre, la maîtrise de la situation.

Le service départemental de l'ITEPSA présente chaque année à la signature du préfet un projet d'arrêté sur les spéculations susceptibles d'ouvrir droit à la prorogation des contrats « OMI » au-delà de la durée maximale prévue (article R.341-7-2 du code du travail). Ce texte est pris pour l'application de l'arrêté cadre du 5 juin 1984 qui détermine les activités de production « où pourra être autorisée » la conclusion de contrats dérogatoires. L'arrêté des Bouches-du-Rhône, par une nuance de rédaction, tend à transformer un système de dérogations exceptionnelles en faculté générale, en contradiction avec le cadre réglementaire (annexe N°4). Sans doute ne s'agit-il pas d'une initiative récente imputable à l'actuel chef du service de l'ITEPSA. L'intéressé aurait cependant pu s'interroger sur l'opportunité d'en proposer systématiquement le renouvellement dans les mêmes termes.

## **2. Diagnostic – La singularité des Bouches-du-Rhône traduit la difficulté à définir une politique de revalorisation des emplois agricoles**

### **2.1. UNE POLITIQUE LOCALE DE REDUCTION DES INTRODUCTIONS OMI DIFFICILEMENT ACCEPTÉE PAR LA PROFESSION, CONDUITE AVEC MALADRESSE PAR L'ADMINISTRATION.**

Si le département concentre aujourd'hui plus de la moitié des saisonniers agricoles étrangers, tel n'a pas toujours été le cas. Contrairement aux départements voisins, la profession y a longtemps refusé de s'associer à une politique concertée de réduction progressive du recours aux saisonniers étrangers. La singularité des Bouches-du-Rhône tient pour une large part au retard avec lequel le département s'est engagé dans cette voie avec l'accord cadre conclu en 1995. En voulant modifier ses conditions de mise en œuvre, l'administration locale n'a pas perçu qu'elle prenait le risque de rompre un consensus nécessaire à la politique qu'elle voulait conduire.

#### **2.1.1. L'absence de dispositif local de régulation des introductions, jusqu'en 1995, explique pour une large part la singularité des Bouches-du-Rhône**

C'est en septembre 1995 seulement, que les présidents de la FDSEA et du CDJA des Bouches-du-Rhône ont accepté de signer avec le préfet Blanc un accord du type de ceux que les départements voisins avaient mis en œuvre dix ans plus tôt.

Ce décalage explique l'essentiel d'une singularité qui n'a pris corps qu'au cours des années 1980. Le tableau figurant en annexe n°5 compare le volume et la structure par nationalité des saisonniers des Bouches-du-Rhône, du Gard et du Vaucluse, avec trois jalons : 1980, année antérieure aux politiques locales de régulation des introductions ; 1991, veille du libre accès des ressortissants de la CEE au marché du travail ; 1994, année qui a précédé la conclusion de l'accord cadre dans les Bouches-du-Rhône. Ces données éclairent bien le cheminement vers la situation actuelle.

En 1980, les trois départements occupaient, à peu près, le même nombre de saisonniers agricoles « OMI » (hors vendanges) : 5800 dans les Bouches-du-Rhône, 5000 dans le Gard, 5600 dans le Vaucluse. En revanche, alors que cette population était constituée, pour les deux tiers, de ressortissants espagnols et portugais dans les départements voisins, ces derniers ne représentaient que 30% environ des saisonniers des Bouches-du-Rhône, presque essentiellement marocains.

De 1980 à 1991, le recours aux saisonniers étrangers a considérablement baissé dans le Gard et le Vaucluse sous l'effet de politiques locales concertées encadrant les introductions. L'évolution a été plus marquée pour les travailleurs originaires du Maghreb que pour ceux de la CEE. Dans les Bouches-du-Rhône, au contraire, la réduction globale est beaucoup moins importante et elle porte, pour l'essentiel, sur les Espagnols. A la veille du libre accès au marché du travail pour les ressortissants d'un état membre de la CEE, il y reste plus de 3000 saisonniers marocains alors qu'ils sont moins de 500 dans les deux départements voisins.

A partir de 1991, le nombre des saisonniers tend à la stabilisation dans le Gard et le Vaucluse mais continue de progresser dans les Bouches-du-Rhône. L'année précédant la signature de l'accord cadre agricole, le nombre des saisonniers marocains y a presque retrouvé le niveau de 1980 (entre 3700 et 3900).

#### **2.1.2. L'accord cadre agricole de septembre 1995 constitue un compromis réaliste mais fragile**

C'est sous la menace d'une suppression des introductions de saisonniers agricoles étrangers, que les organisations professionnelles du département ont accepté de s'engager dans un système concerté de régulation des introductions de saisonniers « OMI ». Comme dans les départements voisins, selon les termes de l'accord, il s'agissait de « substituer de manière progressive, et autant que faire se peut, la main d'œuvre locale aux contrats OMI, étant

précisé que l'accord ne remet pas en cause la politique d'introduction des saisonniers par l'OMI » (annexe n°6).

Le dispositif des Bouches-du-Rhône est cependant bien moins contraignant que celui des départements voisins : aucun quota annuel de réduction des introductions n'y est fixé, la notion de primo-migrant y reçoit une définition extensive.

Il définit un double régime pour les introductions :

- L'automatisme pour le renouvellement des introductions déjà réalisées au profit de saisonniers ayant participé à deux campagnes dans le département au cours des trois dernières années ;
- L'examen au cas par cas pour toute autre demande d'introduction, obligatoirement précédée d'un dépôt de l'offre correspondante à l'ANPE.

Par ailleurs, les pouvoirs publics et la profession s'engagent à développer la formation de la main d'œuvre locale aux différents travaux saisonniers pour favoriser, « autant que faire se peut », l'embauche de chômeurs.

L'analyse *ex post* de l'accord laisse supposer l'existence d'un compromis tacite. L'administration ne remet pas en cause les introductions déjà réalisées, la profession accepte que la régulation se fasse dans le temps, par l'arrêt des introductions de primo-migrants. De 1996 à 2000, cette règle implicite a été admise et totalement respectée. Aucune introduction de cette nature n'a été autorisée. Le nombre des saisonniers « OMI », sur cette période a été en légère mais constante diminution (voir supra tableau n°3).

L'accord apparaît réaliste car il tient compte de deux déterminants indissociables de la situation départementale : les saisonniers « OMI » sont devenus un élément essentiel du fonctionnement de l'agriculture locale ; le marché du travail est inapte à leur substituer spontanément une main d'œuvre locale.

Sa fragilité tient à ce qu'il tente de concilier des réalités contradictoires. Le recours massif aux saisonniers « OMI » est jugé indispensable à l'équilibre actuel de l'agriculture locale. Pourtant il la rend dépendante d'un facteur externe difficilement maîtrisable qui, par ailleurs ralentit son évolution socio-économique (voir infra 2.2). Pour l'heure, si d'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi est peu contestable, l'introduction de plusieurs milliers de travailleurs étrangers dans le département est difficile à justifier, dans un contexte de lutte contre un chômage élevé et de développement de la précarité.

### 1 Les agriculteurs jugent indispensable le recours actuel aux saisonniers « OMI »

Dans un document de réflexion remis à la mission, le CDJA écrit : « Motivées par ce type d'emplois, les personnes ainsi recrutées s'adaptent à la chaleur et aux exigences du travail tant au niveau de la qualité que de la quantité ».

Le Mouvement pour l'Emploi et de Développement de l'Agriculture Française, association de producteurs nouvellement créée dans le département « face au risque de voir les possibilités d'introduction se réduire chaque année », considère [que] « les OMI sont la survie des grandes, petites et moyennes exploitations ; supprimer cette main d'œuvre, c'est rayer une grande partie de notre secteur économique » .

Sur le plan technique, l'aptitude de cette main d'œuvre à réaliser avec efficacité et endurance les travaux les plus pénibles est l'argument qui, le premier, est mis en avant. Il en existe d'autres liées au statut même des saisonniers et aux conditions d'exécution de son contrat :

- la sécurité : dès lors qu'ils sont arrivés sur l'exploitation, les saisonniers « OMI ne font pas défection ; « C'est une main d'œuvre assidue sur laquelle on peut compter » ;

- la disponibilité : expatriés et souvent logés sur place, motivés pour s'assurer un gain maximum durant leur séjour, ces salariés acceptent, sept jours sur sept, de faire face aux pointes d'activité et aux situations d'urgence ;
- la docilité : désireux de voir leur employeur faire appel à eux chaque année, les saisonniers « OMI » sont peu portés à contester et à revendiquer (les contrats soumis à la DDTEFP sont nominatifs).

Sur le plan économique on pressent qu'au fil du temps cette main d'œuvre est devenue « compétitive », que l'on raisonne en coûts directs ou en charges induites :

#### 1° Coûts directs

- « [...] Il est vrai que nos salariés OMI sont compétents, motivés et payés presque au SMIC » (presse du 27 novembre 1998). Sans doute ces propos prêtés au secrétaire départemental du CDJA dans « L'agriculteur provençal » ont-ils fait l'objet d'un rectificatif (« payés au SMIC et parfois plus »). Il est cependant avéré, pour les services de l'ITEPSA, que le nombre des heures supplémentaires déclarées à la MSA et que le montant payé aux salariés, souvent sous forme de prime, ne correspondent ni aux durées effectives de travail, ni aux salaires réellement dus ;
- certaines dispositions conventionnelles, en l'occurrence celles sur la prime d'ancienneté, ne sont pas appliquées. Pourtant, les services de l'ITEPSA ont fermement demandé le respect de la convention collective départementale étendue du 12 février 1986, on ne peut plus claire sur ce point. Son article 6 fixe le principe d'une telle prime pour les salariés totalisant trois ans de durée effective sur l'exploitation, que le salarié soit titulaire d'un CDI ou d'un CDD. Les dispositions de la convention s'appliquent sans restriction aux étrangers (article 2).

#### 2° Charges induites

- les agriculteurs ne supportent pas le coût de la visite médicale d'embauche pour les saisonniers étrangers que l'OMI soumet à un contrôle médical avant l'introduction ;
- le surcoût lié à la redevance spécifique que les agriculteurs doivent verser à l'Office deviendrait théorique si, comme l'affirment de manière récurrente les salariés, une pratique qui n'aurait rien de marginal les conduisait à rembourser l'employeur ;
- rien ne s'oppose à ce que les contrats « OMI » bénéficient du régime d'exonération des cotisations sociales prévu pour les « occasionnels » durant les cent premières journées effectives de travail ; il suffit que leur durée soit inférieure au plafond de 154 jours calendaires retenu pour définir le travail occasionnel. Faute d'avoir pu le vérifier, les rapporteurs s'interrogent sur la manière dont la MSA opère des rattrapages dans l'hypothèse d'une prolongation de la durée initiale des contrats au-delà de ce plafond.

### 2 Dans les conditions actuelles le marché du travail ne permet pas de substituer spontanément les demandeurs d'emploi aux saisonniers étrangers

La profession établit un constat simple que ne contredit pas le diagnostic fourni par le service départemental de l'ITEPSA. L'activité saisonnière dans les Bouches-du-Rhône génère, chaque année, environ 15000 emplois, de durées très variées il est vrai, équivalents à 3500 temps pleins, alors que le nombre des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE pour l'un des métiers du secteur agricole est de l'ordre de 3000. La concentration des activités agricoles dans le Nord-Ouest du département amplifie les inadéquations locales entre l'offre et la demande d'emploi.

D'autres éléments viennent renforcer ce constat. L'amélioration de la situation de l'emploi prive l'agriculture de salariés saisonniers qui trouvent dans d'autres secteurs d'activité des emplois mieux payés, particulièrement dans le bâtiment. L'insertion des chômeurs de longue durée ou des bénéficiaires du RMI se heurte aux difficultés pour se rendre sur des lieux de travail souvent isolés. Le rapport d'activité de l'APEA pour le point « emploi » de BERRE précise que 34% des personnes reçues ne disposaient d'aucun véhicule et que 13% avaient un vélo.

Ces données ne sauraient être perdues de vue, elles n'épuisent pas pour autant le sujet. Comment expliquer que le marché du travail local puisse fournir spontanément environ 6000 saisonniers agricoles pour des emplois dont l'ANPE, le plus souvent, n'est pas informée ? Comment expliquer que l'Agence n'ait pu placer que 36 personnes durant le premier semestre de 2001 ; après avoir procédé à 2700 mises en relation, sur les 2400 offres déposées pour des postes faisant l'objet d'une demande d'introduction « OMI » ?

On assiste, dans les faits, à une véritable dissociation du marché du travail saisonnier. Les exploitants font largement appel à la main d'œuvre locale pour les travaux de courte durée. Il s'agit de recrutements « de proximité » s'adressant à des personnes que l'exploitant connaît ou qu'on lui recommande, et qui sont à la recherche, moins d'un emploi que d'un complément ponctuel de ressources (étudiants, femmes au foyer...) . Sur ce segment, le rôle de l'ANPE est limité : les postes de travail étant pourvus de manière spontanée, les offres d'emploi déposées sont peu nombreuses.

Depuis fort longtemps, en revanche, les travaux lourds, ceux correspondant à des emplois quasi permanents, sont en quelque sorte réservés aux saisonniers « OMI » (voir infra 2.2). L'obligation de déposer auprès de l'ANPE une offre d'emploi préalable à toute demande d'introduction d'un travailleur étranger, a le plus souvent fait l'objet d'un respect purement formel de la part des exploitants. En dépit d'une incontestable mobilisation des services de l'ANPE dont témoigne le nombre des mises en relation réalisées en 2001, les placements relèvent de l'exception. Nombre d'agriculteurs ont même refusé de recevoir des demandeurs d'emploi qui se présentaient.

Il ne serait guère raisonnable d'imaginer possible, aujourd'hui, de substituer, en totalité, des demandeurs d'emploi aux saisonniers introduits par l'OMI. Mais on ne saurait en tirer argument pour refuser toute évolution.

### **2.1.3. Des revirements malheureux de la position préfectorale ont rompu le consensus**

L'explosion des introductions OMI pour la campagne agricole 2001 résulte d'erreurs d'appréciation des autorités préfectorales dans le pilotage du dispositif l'année précédente. Paradoxalement, c'est en voulant durcir ce dispositif que la préfecture en a perdu la maîtrise.

Jugeant peu probants, à tort, les résultats de l'accord de 1995 et soucieuse de revenir sur l'automatisme de renouvellement des contrats OMI qui en résultait, la préfecture a décidé d'amorcer une politique plus active en faveur de l'emploi local et de l'insertion. L'objectif affiché pour 2000 était d'obtenir une réduction de 10% de ces contrats et l'intégration de 400 chômeurs supplémentaires. En mars 2000, le préfet a donc adressé à tous les agriculteurs concernés un courrier les invitant à privilégier le recrutement de la main d'œuvre locale et à faire précéder toute demande d'introduction d'un saisonnier étranger par le dépôt d'une offre d'emploi l'ANPE.

Présentée comme un simple retour au droit commun, cette mesure était peu réaliste dans un contexte de tensions sur le marché du travail. Elle constituait par ailleurs une double maladresse. Elle rompait avec les règles du jeu implicites de l'accord de 1995, jusqu'alors respectée par les agriculteurs, singulièrement en ce qui concerne le non recours aux primo-migrants. Par ailleurs, elle renouvelait une tentative identique qui, en 1998, avait déjà tourné court, mais dont on n'avait pas gardé la mémoire, semble-t-il, à défaut d'en avoir tiré les enseignements. Face à des réactions très fermes de la profession, déjà soutenue par les élus locaux, le préfet de l'époque avait dû faire machine arrière et composer (annexe n°7).

Comme en 1998, la FDSEA s'est emparée du courrier du préfet pour mobiliser les agriculteurs contre ce qu'elle présentait, à nouveau, comme une remise en cause unilatérale de l'accord de 1995, annonçant la suppression programmée des introductions « OMI ». Cette campagne a bénéficié du soutien marqué des élus zones agricoles, toutes tendances confondues, et, en particulier, de celle du président du conseil régional.

En mai 2000, le préfet dû donner des gages d'apaisement : il n'était nullement question de revenir sur les introductions OMI, celles-ci étaient même acquises de plein droit si l'ANPE n'était pas en mesure de présenter des candidats dans les 15 jours suivant le dépôt des offres ou si les exploitants les jugeaient inadaptés à leurs besoins. Dans ces deux cas, l'ANPE devait délivrer aux agriculteurs une attestation destinée à être produite à l'appui des demandes pour l'introduction. Cette attestation n'était pas nécessaire : si le dépôt d'offre répondait à une obligation réglementaire, son traitement sous 15 jours, assorti de la délivrance d'une attestation sur le résultat de la mise en relation, résultait d'une décision de la préfecture.

Quoi qu'il en soit, la nouvelle lettre du préfet de juillet 2000 a donné aux agriculteurs, de manière aussi involontaire qu'inopportune, le code d'accès pour obtenir aussi bien le maintien des introductions déjà réalisées que pour en obtenir éventuellement de nouvelles.

Sa diffusion tardive dans un contexte de production moyenne, sans gros besoins de main d'œuvre, explique qu'elle soit demeurée sans conséquences en 2000.

L'accord tacite de la préfecture à un projet d'introductions dérogatoires qu'était venu présenter le plus important arboriculteur du département, ouvrait, en novembre 2000, une brèche dans laquelle allait s'engouffrer la profession. Ce dossier avait valeur de test puisque les introductions envisagées progressaient de 30% d'une année sur l'autre et portaient sur 46 primo-migrants. Saisie par l'employeur qui se prévalait d'un accord préfectoral, la DDTEFP, après avoir demandé et reçu des instructions écrites de la préfecture, devait viser favorablement cette demande. La profession, dans son ensemble, n'a pas tardé à comprendre le profit qu'elle pouvait tirer de la situation.

Dans ce contexte, on ne peut reprocher aux services de la DDTEFP d'avoir « laissé filer ». Ils ont tenté de maîtriser ce qui pouvait encore l'être. Une centaine de refus ont d'ailleurs été notifiée depuis le début de l'année. Mais ils se sont trouvés « piégés » par un flot de demandes justifiées par une attestation de l'ANPE constatant l'impossibilité des mises en relation ou leur échec.

Aujourd'hui, il ne reste rien d'autre à faire dans le département, sinon préparer un retour à la normale pour la campagne 2002. La situation actuelle comporte cependant le risque de voir les agriculteurs des départements proches se prévaloir des difficultés de recrutement pour demander une équité de traitement avec les Bouches-du-Rhône. La FDSEA de ce département pourrait pousser en ce sens afin de tenter de conserver « les acquis » de 2001. L'évolution actuelle dans le Vaucluse témoigne en ce sens.

## **2.2. LE STATU QUO PERMET D'ELUDER LA NECESSAIRE REVALORISATION DES EMPLOIS AGRICOLES**

### ***2.2.1. Les saisonniers « OMI » dans les Bouches-du-Rhône remplissent etaturent les besoins en saisonniers de plus longue durée***

#### 1 La typologie des emplois saisonniers

Le rappel de la typologie des emplois saisonnier permettra de comprendre quels sont les emplois ainsi pourvus dans les Bouches-du-Rhône par les saisonniers introduits par l'OMI, et d'effectuer la comparaison avec la situation générale en France.

Les estimations chiffrées données ici sont des approximations réalisées à partir des différentes sources que nous savons non homogènes : d'une part, les enquêtes structures du service statistique du ministère de l'Agriculture et de la pêche (le RGA n'était pas disponible en détail au début de la mission et non encore totalement exploité par les directions départementales), d'autre part les statistiques de la MSA (ces dernières recensant les contrats gonflent les chiffres).

a) Les contrats très courts, inférieurs à 20 jours, on dirait : les vrais occasionnels

Il s'agit des vendangeurs et des personnes recrutées très temporairement pour faire face à des pointes de travail : s'ils représentent plus de la moitié des emplois saisonniers en France entière, ils ne sont pas 5% dans les Bouches-du-Rhône.

Dans ce segment du marché, l'APEA, l'association mise en place par la FDSEA depuis 91/92 pour aider les chômeurs de longue durée à se reclasser, et accessoirement fournir de la main d'œuvre saisonnière à la production agricole, à laquelle il faut adjoindre quelques autres structures du même type créées sur l'initiative de missions locales, tiennent un rôle significatif et peuvent dynamiser des recrutements locaux.

b) Les contrats « courts », de moins de 4 mois, qui ne concernent pas non plus l'essentiel des saisonniers OMI (dont les contrats sont au minimum de 4 mois en ce qui concerne les Marocains)

Il s'agit des emplois saisonniers typiques de l'arboriculture, de mai/juin à septembre/octobre ; les exonérations de charge au titre des « travailleurs occasionnels » ont été créées pour eux, avant d'être étendues à des durées allant jusqu'à 5 mois (154 jours calendaires). Au plan national, leur nombre représente les deux tiers du nombre des saisonniers de plus de 20 jours. Mais cette proportion est inférieure à la moitié dans les Bouches-du-Rhône: les arboriculteurs, notamment, y utilisent à fond la ressource OMI dont les contrats sont généralement supérieurs à 4 mois.

La raréfaction de la main d'œuvre agricole se faisant sentir, partout en France la profession s'interroge sur les moyens de retrouver ces saisonniers à qui on demande régularité, endurance, précision, bref, une forme de qualification car, sur une durée de plusieurs mois, ils assurent des tâches variées. La formule des groupements d'employeurs les vise en priorité.

c) Les contrats « longs », de 4 à 8 mois

Beaucoup de ces saisonniers auraient bénéficié de CDI en d'autres temps. Relativement qualifiés, ils reviennent régulièrement dans les mêmes exploitations. On dit même de certains que se sont les véritables chefs d'exploitation en remplacement d'un patron dégagé des tâches de production. On les trouve essentiellement chez les maraîchers, dans les serres dont les productions sont progressivement dessaisonnalisées, assurant par conséquent des tâches variées de plus en plus qualifiées. La problématique de cet emploi salarié agricole est bien connue : précarisation de leur situation juridique, paupérisation due à leur statut de saisonnier, érosion des anciens avantages en nature (logement, etc.), alors que les producteurs ont de plus en plus besoin d'eux.

Au niveau national, leur nombre représente un tiers des contrats de plus de 20 jours, mais dans les Bouches-du-Rhône, largement plus de la moitié. D'après la MSA, qui minore les durées réelles d'emploi car un même saisonnier peut avoir occupé plusieurs emplois successifs (même en ayant été introduit par l'OMI), 3471 contrats de 4 à 8 mois ont été conclus en 1999 par les exploitants appartenant à la catégorie des arboriculteurs et maraîchers (cultures spéciales). Le nombre des saisonniers OMI introduits la même année est comparable : 3378.

Sans doute faut-il ne retenir de ceci qu'un ordre de grandeur car quelques autres catégories de producteurs ont également recours à des saisonniers OMI, mais la prise en compte des prolongations irait dans le sens inverse et confirmerait l'analyse : l'usage des saisonniers OMI, dans les Bouches-du-Rhône, déborde largement le cadre habituel quant aux durée des contrats, aux types d'exploitations en bénéficiant, aux secteurs de production concernés, aux tâches accomplies, voire aux métiers exercés. Cette analyse chiffrée n'a eu pour but que de corroborer les faits constatés et les témoignages recueillis pendant la semaine d'enquête sur place.

## 2 La saturation du marché des saisonniers « longs » et ses conséquences

La conclusion qui s'impose est que les besoins de main d'œuvre saisonnière, très spécialement celle des contrats « longs », qui est indispensable par sa disponibilité, son savoir-faire et sa connaissance des exploitations, sont probablement quasi intégralement satisfaits par les saisonniers étrangers introduits par l'OMI. C'est à dire également que l'offre de travail par les « OMI » sature le marché, que les exploitants des Bouches-du-Rhône leur réservent les emplois, qu'il n'y a plus de place sur ce créneau pour des recrutements locaux.

On se trouve face à des pressions convergentes pour faire venir des « primo-migrants » du Maroc, alors même qu'une main d'œuvre reste disponible, souvent d'origine également marocaine (les aînés ou les cousins), dont un certain nombre étaient d'anciens permanents dans les exploitations, main d'œuvre qui ira trouver refuge dans des « petits boulots », plus ou moins déclarés, en complément des horaires des saisonniers OMI. Dans la zone d'Arles, 30% des demandeurs d'emploi du secteur agricole sont âgés de plus de 50 ans.

Ces saisonniers OMI sont rémunérés au SMIC. Se référant aux principes généraux du droit du travail, hors accord spécifique, les professionnels n'appliquent pas d'ancienneté la plupart du temps, en dépit des termes pourtant clairs de la convention collective.

Les pratiques irrégulières, apparemment largement répandues, accentuent l'écart entre main d'œuvre locale et main d'œuvre étrangère, celle-ci étant réputée tout accepter pour faire vivre famille et amis au Maroc : heures supplémentaires non déclarées (déclarations faites sur une base mensuelle forfaitaire de 169 heures), emploi effectif dans une autre exploitation que celle ayant bénéficié de l'autorisation d'introduction (avec ou sans l'accord de l'exploitant ?), prolongation systématiquement accordée, travail effectué ailleurs après la fin de la période du contrat (est-il déclaré ?), conditions de logement souvent irrégulières et parfois détestables.

Ajoutons qu'un doute subsiste dans l'esprit des rapporteurs sur les possibilités de vérifier que les exploitants ne conservent pas le bénéfice des exonérations accordées au titre des « travailleurs occasionnels » lorsque les contrats dépassent 154 jours à la suite des prolongations.

Ces emplois n'offrent donc pas de perspective aux personnes qui sont à la recherche d'un emploi sur le marché local. D'ailleurs le nombre d'apprentis en agriculture est quasi nul dans les Bouches-du-Rhône, sans rapport avec le poids des productions spécialisées dans l'économie locale.

Ces tendances ne faiblissent pas, au contraire, si bien que, tous secteurs agricoles confondus, le nombre des salariés permanents diminue dans les Bouches-du-Rhône, malgré l'extension globale de son verger et contrairement à ce que l'on constate au plan national.

L'offre de formation continue, à laquelle travaillent de conserve la DDTEFP, l'ANPE et l'organisme de formation professionnel Delta Sud Formation, anciennement ADEFOCSA (qui jouit d'une excellente réputation), est loin d'être complètement utilisée, situation surprenante quand on sait les besoins non satisfaits ailleurs (mais cette observation mériterait d'être expertisée de façon plus approfondie.)

Tel et le cercle vicieux dans lequel s'enferme une trop grande partie de l'agriculture des Bouches-du-Rhône: les employeurs peuvent se plaindre de ne pas trouver la main d'œuvre dont ils ont besoin, mais l'accès au travail salarié professionnel ou quasi-professionnel en agriculture est bouché. Les professionnels ont beau jeu de dénoncer la pénurie de main d'œuvre locale, dont ils tirent profit à court terme grâce aux saisonniers étrangers et que, dans leur grande majorité, ils ne sont pas disposés à abandonner.

## **2.2.2. Les quelques initiatives de valorisation de la main d'œuvre locale ne sont pas de nature à modifier le jugement d'ensemble**

### 1 L'APEA et l'« Ensemblier »

L'APEA, Association pour l'emploi en agriculture, est une association intermédiaire de reclassement de personnes en difficulté, créée au début des années 90, comme bien d'autres structures de ce type, sur l'initiative de la FDSEA au sein de laquelle fonctionnent ses équipes professionnelles et techniques. L'association bénéficie d'une bonne réputation et mérite sans doute des éloges.

Depuis deux ans, à la suite de la loi sur l'exclusion, la même équipe a diversifié son action en conservant la direction commune des structures qui forment dorénavant l'« Ensemblier » : celui-ci est composé de l'APEA, dont le public est dorénavant ciblé sur le plus en difficulté, d'une entreprise d'insertion, AGRI-ACTION, ainsi que d'un groupement d'employeur, l'association REAGIR, au statut de droit commun qui prend en charge, notamment, les personnes dont la durée annuelle de placement excède le plafond imposé aux associations intermédiaires.

Toutefois, une ambiguïté plane sur la finalité de ce groupement d'employeur ; par son appartenance au groupe des organisations départementales professionnelles de l'agriculture, ne serait-il pas, d'une certaine manière, un moyen de dissuader des groupes d'exploitations de bâtir entre eux des groupements d'employeurs ? Dans d'autres groupements, mais telle n'est pas la philosophie de l'action dans les Bouches-du-Rhône.

### 2 Les autres structures de réinsertion : les « Relais travail saisonnier » d'Avignon et d'Entressen (près de Miramas)

Ils sont issus de missions locales et fonctionnent comme des bureaux de placement : ils facilitent l'embauche (principalement des jeunes en difficulté) en préparant, par exemple, les DUE, et ils effectuent un suivi social des jeunes placés en exploitation. La qualité de leur service est reconnue.

### 3 Les « Points Emploi », tel celui de Berre

Le « Point Emploi » de Berre a été récemment créée sur l'initiative de la municipalité et des serristes de la zone. Animé et encadré par l'APEA, il s'est greffé sur une petite structure de l'ADEFOSCA et le service emploi de la mairie de Berre, et bénéficie d'une convention avec l'ANPE. De la sorte, cette structure rassemble toutes les conditions pour faire œuvre utile et efficace : mettre en avant les besoins de formation et bâtir une offre adaptée, être née d'une initiative locale en partenariat avec le milieu professionnel, être spécialisée en agriculture.

Quelques points doivent cependant être relevés : les syndicats de salariés sont absents (mais cette observation n'est pas propre au Point Emploi de Berre) ; des inscriptions de ressortissants étrangers en situation irrégulière ont été découvertes par l'ITEPSA, révélant un défaut de vigilance et un manque de formation de la personne responsable : si la bonne foi des professionnels ne doit pas être mise en doute, il convient d'incriminer des habitudes de travail qui frisent la complaisance à l'égard de la fraude ordinaire. Par ailleurs, les rapporteurs ont pu remarquer les silences entourant une dérive grave : la zone de Berre abrite un bidonville où s'entassent pèle mêle, semble-t-il, des saisonniers agricoles et des clandestins. Il est certes de bon aloi que les exploitants se préoccupent de disposer des compléments de main d'œuvre dont ils ont besoin, mais ils devraient également s'organiser pour trouver des solutions correctes aux problèmes de logement.

En conclusion, il faut féliciter les personnes de bonne volonté qui font vivre ces structures dont l'utilité pour des jeunes et des demandeurs d'emploi en difficulté est certaine : les agents qui y travaillent avec dévouement et compétence, des responsables professionnels, des responsables de missions locales, des élus, etc. Ces actions d'insertion, cependant, ne peuvent contribuer que dans une certaine mesure à la solution des problèmes d'emploi en agriculture. Il est hasardeux, et un peu naïf, de tenter de mettre en parallèle les actions de réinsertion et

les introductions de travailleurs étrangers. Au pire, il pourrait s'agir d'œuvres de façade justifiant un peu plus le recours aux saisonniers OMI.

L'exemple de la plus grande entreprise arboricole des Bouches-du-Rhône est parfaitement édifiant. Plusieurs centaines d'hectares sont plantés dans la Crau au cours des années passées. L'administration est impliquée puisque, à tout le moins, le régime hydraulique impose des autorisations. Quand les arbres arrivent en production, le chef d'entreprise se tourne vers l'administration préfectorale pour l'aider à régler le problème de l'emploi car des dizaines de postes permanents de toute sorte sont offerts, et des emplois saisonniers par centaines. La mission locale est sollicitée et fera de son mieux pour aboutir, on pouvait s'en douter, à des résultats limités. Le chef d'entreprise utilisera ces circonstances pour demander et obtenir un très grand nombre d'introductions. Comment peut-on lancer de tels investissements sans s'être préoccupé de savoir comment sera couvert le besoin d'emploi, s'il existe une main d'œuvre locale disponible, s'il y a des jeunes en formation et où ? Ces questions devaient être posées il y a cinq ans au moins. Le comble, c'est que la désinvolture de cette entreprise est à l'origine du dérapage de 2001.

### **3. ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS**

Une fois constatés et compris les errements des années 2000 et 2001, il est urgent de faire prévaloir la raison et une plus juste application des règles de droit. Il s'agit de mieux raisonner les besoins en main d'œuvre, notamment saisonnière, afin de ne recourir aux introductions OMI qu'en tant que de besoin et dans le respect des règles qui les régissent et de l'ensemble du droit du travail. Ainsi ces introductions ne pèseront plus de façon négative sur le marché de l'emploi. Des équilibres nouveaux se feront jour progressivement.

Pour parvenir à ce résultat, la mission préconise le retour à la politique de régulation concertée qu'avait initié l'accord de 1995. Si ce choix était fait, il conviendrait cette fois de s'y tenir.

#### **3.1. REACTIVER DE L'ACCORD DE 1995, AMPLIFIER LES EFFORTS EN FAVEUR D'UN MARCHÉ DE L'EMPLOI DYNAMIQUE, ORGANISER L'ANIMATION DU DISPOSITIF**

##### ***3.1.1. Réactiver de l'accord de 1995***

Aucun principe ne s'oppose, au contraire, à réactiver l'accord de 1995 comme base des relations entre l'administration, la profession agricole et les représentants des salariés. L'accord, conclu pour une durée indéterminée, n'a pas été dénoncé. Les rapporteurs sont favorables à la poursuite d'une politique concertée visant à réduire de manière progressive la dépendance de l'agriculture des Bouches-du-Rhône à l'égard de l'immigration saisonnière, en développant et en amplifiant les efforts pour susciter un regain d'intérêt pour les emplois agricoles.

L'accord de 1995 entendait s'inscrire dans le temps et c'est ainsi que le conçoivent les rapporteurs : le nombre des introductions OMI ne se décrète pas car il est la résultante de mécanismes économiques et sociaux complexes. Mais il ne faut pas douter qu'une sage appréciation des besoins et l'application stricte des règles de droit aboutiront à un nombre d'introduction progressivement plus compatible avec le désir de freiner les voies d'immigration dans notre pays et de revenir à des relations du travail plus équitables et facteurs de progrès.

Il devrait être entendu que les demandes de renouvellement d'introductions déjà accordées dans le passé seront en principe satisfaites, sachant qu'elles demeurent nominatives. Mais cela ne peut se faire en contrariété avec le droit, ce qui oblige évidemment l'administration à vérifier que les exploitants concernés respectent leurs obligations les plus élémentaires.

Se référer à l'accord de 1995 signifie également que les autorisations données en 2001 pour des primo-migrants n'ouvrent pas droit automatiquement à les renouveler puisque l'accord stipule que le « renouvellement automatique est possible dès lors que le salarié est venu travailler au moins deux fois au cours des trois dernières années (alinéa 1, deuxième tiret de l'accord de 1995).

En pratique, les rapporteurs suggèrent de mettre en place, pour encadrer en 2002 les introductions, un dispositif reposant sur les principes suivants :

- reprise des dispositions de l'accord garantissant le renouvellement des introductions réalisées en 2000 ;
- respect des dispositions réglementaires encadrant les introductions ;
- établissement de deux régimes, celui des renouvellements et celui des demandes nouvelles ; conduisant l'administration à organiser un circuit plus simple et rapide dans le premier cas.

Ce dispositif est explicité dans le point 3.2

### **3.1.2. Amplifier les actions en direction des demandeurs d'emploi, avec de nouvelles perspectives**

L'accord de 1995 énonçait dans son annexe les « actions à mettre en œuvre en direction des demandeurs d'emploi, d'une part, et des entreprises, d'autre part » : repérage des personnes susceptibles d'être intéressées, actions d'évaluation, actions de formation, information sur les métiers, expérimentations dans les domaines du transport et de l'hébergement, d'une part, diffusion auprès des employeurs des mesures d'aide à l'emploi et à la formation, nouveaux modes d'organisation du travail (groupements d'employeur de l'APEA), d'autre part.

Le caractère très général de ces objectifs et le défaut d'une méthode pour suivre et faire avancer les projets, ce qui révèle la fragilité du consensus, expliquent la minceur des résultats.

La réactivation de l'accord de 1995 doit donc aller de pair avec un engagement ferme de la profession agricole sur un certain nombre de points où des initiatives ou des progrès sont nécessaires, notamment : l'organisation du marché de l'emploi, l'insertion, la formation, l'amélioration du statut des saisonniers, la promotion des métiers de l'agriculture.

#### 1. L'organisation du marché de l'emploi

Malgré les réels progrès des agences locales de l'ANPE dans le domaine de la production agricole, les exploitants continuent, dans les Bouches-du-Rhône, tantôt à ignorer les services de l'Agence, tantôt à refuser de collaborer avec eux. La « part de marché » de l'Agence dans le secteur de la production agricole est extrêmement faible.

Les rapporteurs proposent que les partenaires sociaux soient mis sans délai « au pied du mur » : l'ANPE qui met au point son projet de nouvelle agence locale à Châteaurenard, propose d'y créer, en partenariat, une section à part, exclusivement dédiée au secteur agricole et agroalimentaire. Si la profession agricole entend sérieusement se donner les moyens d'attirer des demandeurs d'emploi vers les métiers agricoles, elle doit répondre favorablement à cette offre.

Cette affaire devrait constituer un test à bien des égards, et l'administration devrait faire en sorte qu'elle réussisse, sachant que les clés de cette réussite résident dans le partenariat et l'implication des organisations d'employeurs comme de salariés et, si possible, des élus locaux.

#### 2 Les actions en faveur de l'insertion

Les responsables de l'Ensemblier ont le projet d'ouvrir de nouveaux « points emploi » à l'exemple de celui de Berre. Il importe évidemment que le soutien de l'administration soit sans faille et efficace, en mobilisant les collectivités départementales et régionales, pour concrétiser ces initiatives qui traduisent une bonne volonté de la part de la profession des Bouches-du-Rhône.

Il conviendrait d'encourager et de soutenir d'autres initiatives permettant d'enrichir les approches, de diversifier les structures de ce type telles que les « Relais travail saisonnier » dont les méthodes semblent justes et efficaces. Il ne serait ni légitime, ni judicieux, d'accorder une sorte d'exclusivité à la FDSEA des Bouches-du-Rhône.

#### 3 L'offre de formation permanente

Les outils existent et ont fait leur preuve. Dans un département de forte densité de production de fruits et légumes, les conditions pour monter des groupes de formation sont plutôt favorables. Les formations en entreprise sont financièrement avantageuses. Les organisations professionnelles pourraient conclure avec l'ANPE une convention cadre sur les formations d'adaptation aux postes de travail qui répondrait, en partie, aux suggestions du CDJA. Les exploitants intéressés concluraient ensuite des conventions individuelles centrées sur leurs besoins spécifiques.

Les organisations professionnelles ne sauraient donc constamment se dérober, au risque de pénaliser leurs mandants : une action d'information d'envergure, celle qui était déjà envisagée il y a plus de cinq ans, doit être au plus tôt entreprise. La FDSEA dispose d'un service juridique étoffé et compétent qui devrait être l'utile partenaire pour réaliser cette promotion. Delta Sud Formation peut être l'autre partenaire, appuyé par le FAFSEA et ses moyens, d'un côté et le service public de l'emploi pour les publics prioritaires, de l'autre.

#### 4 L'amélioration du statut des saisonniers

Les rapporteurs proposent que soit suivi l'exemple de plusieurs collectivités régionales qui encouragent la création de groupements d'employeurs respectant une charte de qualité : il ne s'agit pas de grandes associations pratiquant plus ou moins l'intérim et enfermant les salariés dans la précarité, mais de petits groupements qui assurent à un ou quelques salariés un vrai statut et des perspectives professionnelles.

Se pose aussi la question de la transformation des contrats saisonniers de salariés employés depuis plusieurs années sur la même exploitation en contrats à durée indéterminée. Cette transformation n'est sans doute pas de droit, mais elle apporterait au salarié une sécurité qui lui ouvrirait bien des perspectives, y compris sur le plan personnel. Ce pourrait être un vrai sujet de débat entre partenaires sociaux.

Reconnaissance et classification des qualifications, reconnaissance des acquis, conditions de rémunération, modalités de la formation continue, ancienneté, protection sociale complémentaire, logement : autant de thèmes dont les partenaires devront bien s'emparer pour améliorer le statut juridique de ces emplois, condition de l'avenir des exploitations spécialisées de dimensions moyennes et grandes.

L'ampleur du chantier justifie la reprise du dialogue social dans le cadre de la convention collective départementale, sans attendre la conclusion d'accords nationaux.

#### 5 La promotion des métiers de l'agriculture

L'accord de 95 y faisait référence avec clairvoyance, mais peu a été fait. Il est absurde que dans un département où vivent certaines des plus grandes entreprises agricoles françaises, les emplois agricoles y soient si mal connus et si peu considérés. Les responsables de l'économie et de l'emploi devraient se mobiliser et exiger des professionnels qu'ils fassent les efforts nécessaires : accepter la transparence des conditions de travail, assurer un statut professionnel aux saisonniers, recruter localement, chercher les jeunes où ils sont, c'est à dire dans les écoles.

Tout ceci peut permettre de forger un véritable plan d'action pour le court et le moyen terme, mobilisant les professionnels agricoles, les représentants syndicaux et les autorités de l'Etat. Et il y a urgence à le faire.

##### ***3.1.3. Organiser l'animation de cette politique par les services de l'Etat***

L'accord de 1995 fixait les grandes lignes d'une politique concertée de l'emploi. Un groupe de pilotage devait faire vivre l'accord. Force est de constater que le dispositif d'animation s'est rapidement essoufflé. Les rapporteurs considèrent que la réactivation de l'accord de 1995 n'a de sens et n'aura de portée que si les services de l'Etat, sous l'autorité du préfet, organisent, animent et régulent un dialogue et un travail suivis avec la profession et les partenaires sociaux.

## 1 Réunir à nouveau le Comité de pilotage de l'accord de 1995

Ce comité a une composition large qui inclut les partenaires de l'emploi et de la formation. Il avait été accepté en son temps et il importe de réactiver ce consentement. Cette méthode est bien évidemment un garde fou à l'égard des risques d'une confrontation permanente entre les représentants de l'Etat dans le département et la profession agricole appuyée par les forces politiques.

L'accord cite nommément le chef de l'ITEPSA plutôt que le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt. Il conviendrait, évidemment de réintroduire ce dernier, étant entendu que les rôles du DDAF et du chef de l'ITEPSA ne se confondent pas : celui-ci est seul juge de son action en tant qu'inspecteur du travail, celui-là est chargé de la conduite de la politique de l'emploi en s'appuyant sur les conseils et l'action de son chef du SDITEPSA.

### 1 Associer les représentants syndicaux à la concertation

Tout ce qui touche à l'emploi devrait faire l'objet de discussions entre les partenaires sociaux, hors les syndicats ont été écartés de ce débat. Il appartiendra donc à l'autorité préfectorale de trouver les voies et moyens pour satisfaire cette exigence. Il pourra ne pas être possible de les introduire dans le Comité de pilotage, mais il conviendra de veiller à leur présence dans les groupes de travail.

Dès que les circonstances le permettront, il conviendra que la commission mixte soit réunie sur un ordre du jour plus ambitieux que celui des dernières années. Encore une fois, la détérioration de la situation des salariés en agriculture tient aussi à la faiblesse des relations sociales, alors même que de nombreux problèmes pratiques et concrets, qui restent en suspens, pourraient faire l'objet d'échanges utiles.

C'est pourquoi, aussi, l'Observatoire de l'emploi salarié en agriculture devra jouer un rôle éminent, sachant que sa compétence couvre tous les domaines de l'emploi salarié dont l'emploi saisonnier ne représente qu'une partie, et l'introduction des saisonniers étrangers qu'un aspect.

### 2 S'appuyer sur l'Observatoire de l'emploi salarié en agriculture

L'ODESA a été installé au début de l'année 2001. Compte tenu du contexte cela mérite d'être souligné. Il reste à le faire vivre.

La première tâche de l'Observatoire est d'approfondir la connaissance réelle du salariat en production agricole. L'objectif est de parvenir à un constat partagé de l'offre et de la demande, des qualifications, des causes de dysfonctionnement : un grand coup de projecteur sur des réalités que l'on dissimule habituellement. Il est évident que cela devrait s'appliquer immédiatement au domaine de l'emploi saisonnier.

Le rapport présenté par le chef de service de l'ITEPSA, en janvier, est une première et courageuse étape qui doit être continué. Les méthodes restent à mettre au point : groupes de travail, co-présidences, appui d'experts extérieurs, économistes et sociologues, universitaires, implication de la MSA, etc. La conduite de cette affaire serait plutôt du domaine du directeur départemental de l'Agriculture et de la Forêt, et il va sans dire que l'adjoint effectif du directeur départemental, dans cette entreprise, devrait évidemment être le chef de service de l'ITEPSA.

Pour les rapporteurs, l'ODESA, par sa composition et son objet, serait un lieu utile de dialogue et d'élaboration de celles des actions à conduire qui débordent le cadre des introductions de l'OMI : marché du travail et action de l'ANPE, appui aux actions d'insertion, formation.

### 3 Quelques pistes de progrès à explorer

L'autorité préfectorale peut mobiliser l'administration du travail et de l'emploi, et l'ANPE, ainsi que celle de l'agriculture, DRAF et DDAF, et d'autres encore, notamment le rectorat et l'inspection d'Académie, pour prendre l'initiative dans les domaines énoncés plus haut.

#### - Le marché de l'emploi et l'ANPE

L'action de l'ANPE pourrait utilement s'inscrire dans un accord passé avec sa direction régionale, déterminant, entre autre, les termes d'une charte de qualité l'engageant vis-à-vis des exploitants.

#### - Les actions de réinsertion

La pérennisation et l'extension des actions actuelles de l'APEA, de l'Ensemblier et des autres structures du même type nécessitent un appui financier adapté. Il y a là un champ pour l'action sociale de la MSA, très peu investie sur ce type d'action dans les Bouches-du-Rhône.

#### - La formation

La formation a été plusieurs fois évoquée. Comment pousser les entreprises à entrer dans un processus de formation au terme duquel la main d'œuvre formée sur l'exploitation viendrait progressivement remplacer la main d'œuvre saisonnière étrangère de 8 mois ? Comment utiliser les aides individuelles aux entreprises (CTE et aides des Offices) pour faire pression dans ce sens ?

Quant à la formation initiale, bien des pistes sont probablement à approfondir, en rapprochant les responsables de l'enseignement technique agricole et ceux de l'Education nationale des professionnels, sous la houlette du directeur régional de l'Agriculture et de la forêt et de son chef du service régional de la formation et du développement.

### **3.2. DEFINIR AU NIVEAU DEPARTEMENTAL DE NOUVELLES BASES ET DE NOUVELLES PERSPECTIVES DE TRAVAIL POUR L'ADMINISTRATION LOCALE**

Les rapporteurs veulent insister en premier lieu sur la responsabilisation des chefs de services concernés, par un pilotage plus précis qui les implique davantage dans la préparation de la politique et dans l'élaboration du plan annuel d'action (détermination des priorités et des objectifs, désignation de chefs de projet, établissement de relevés de décision).

Ensuite, les rapporteurs recommandent de clarifier et de rénover la procédure d'instruction administrative des demandes d'introduction de saisonniers et de prolongation de leur contrat, ainsi que de développer le contrôle sur pièces et certains contrôles sur place.

#### **3.2.1. Clarifier et rénover la procédure d'instruction administrative des demandes d'introduction de saisonniers et de prolongation de leur contrat**

##### 1 Clarifier

La mission propose de revenir au double régime de traitement des demandes « OMI » induit par l'accord de 1995, en aménageant le système du dépôt d'offres d'emploi à l'ANPE, dans le respect des dispositions réglementaires :

- un régime simplifié pour les exploitants déjà autorisés à introduire des saisonniers étrangers en 2000 dont la demande porte sur un nombre égal ou inférieur d'introductions par rapport à l'année précédente, sans primo migrant. Dans ce cas, la notification des offres d'emploi est jointe à la demande d'introduction ; la DDTEFP transmet les offres à l'ANPE et recueille son avis sur les demandes d'introduction ; l'absence de réponse de l'ANPE sous sept jours vaut accord pour la DDTEFP. L'instruction dossier est sommaire, sauf avis contraire de l'ITEPSA ;

- un régime de droit commun s'applique à toutes les autres demandes. L'exploitant doit déposer auprès de l'ANPE ses offres un mois avant d'adresser les contrats. Il joint à l'appui (CERFA n°61-2070). Le dossier fait l'objet d'une instruction approfondie de la part de la DDTEFP et l'ITEPSA, en liaison avec l'ANPE ;
- ce double régime s'applique aux demandes de prorogations des contrats.

## 1 Rénover

Il s'agit de développer une complémentarité accrue entre la DDTEFP et l'ITEPSA à partir de nouveaux modes de collaboration (détermination d'objectifs communs, réunions périodiques de travail) et de nouvelles méthodes d'investigation. Compte tenu du contexte particulier du département, les deux services pourraient utilement définir le périmètre des demandes d'introduction et de prorogation nécessitant une instruction approfondie. L'ITEPSA, saisie de l'ensemble de ces dossiers, en assurerait l'instruction technique. L'avis qui en résulterait pourrait être utilement débattu au cours des réunions périodiques de travail.

### **3.2.2. Développer le contrôle sur pièces et certains contrôles sur place**

Le développement du contrôle sur pièces et de certains contrôles sur place permettrait de donner plus d'ampleur à la vérification du respect de la législation sociale par les employeurs.

Avec l'appui des autres services de la DDA, l'ITEPSA devrait rapidement se doter d'un outil de suivi des exploitations permettant d'analyser la cohérence entre les spéculations, les surfaces exploitées, les emplois permanents et le besoin exprimé en main d'œuvre saisonnière.

Des investigations périodiques auprès de la MSA devraient permettre de vérifier, de manière plus systématique, le respect du versement régulier des cotisations sociales et, singulièrement, du précompte ouvrier, l'existence de la déclaration d'embauche pour les contrats OMI antérieurement souscrits, la concordance entre les mentions portées sur la DUE et celles portées sur le contrat.

De son côté, la DDTEFP pourrait vérifier auprès de l'OMI que les exploitants se sont bien acquittés des redevances pour les introductions réalisées au cours de l'année n-1.

De telles investigations pourraient utilement être conduites dans le cadre des contrôles approfondis antérieurement évoqués.

Ces contrôles sur pièces ne doivent pas être réalisés, cela va de soi, au détriment des actions de terrain. Certains contrôles ciblés, sur place, mériteraient d'ailleurs d'être développés :

- la vérification de la présence sur l'exploitation des saisonniers introduits lorsque leur nombre ne paraît pas en adéquation avec ses caractéristiques. Certains de ces contrôles seraient utilement conduits avec l'appui des services de police et de gendarmerie, en liaison avec les parquets concernés ;
- la vérification de l'existence de logement quand il n'est pas assuré par l'employeur et qu'il y a un doute sur les mentions figurant dans le dossier d'introduction.

Pour les services de l'Etat, il s'agit de « reprendre la main », aussi vite que possible, et de s'organiser en conséquence. Dans cette perspective, les rapporteurs rappellent qu'en présentant sur place, à l'issue de la mission, leurs premières conclusions, ils ont insisté sur la nécessité de procéder rapidement à des contrôles, sur pièces d'abord, sur place si nécessaire, avec pour cible les exploitants ayant présenté, cette année, une demande, soit pour la première fois, soit en forte progression. La seconde catégorie, constituée d'une soixantaine d'exploitants, est identifiée dans le tableau de suivi mis en place par la DDTEFP.

### **3.3. ADOPTER AU NIVEAU NATIONAL UN CERTAIN NOMBRE DE DISPOSITIONS PROPRES A REDRESSER LA SITUATION**

La mission a rassemblé sous ce chapitre des préconisations qui relèvent d'une décision du niveau central. Certaines intéressent le seul département des Bouches-du-Rhône, les autres, de portée générale, entendent prévenir de nouveaux dérapages dans ce département comme dans d'autres.

#### **3.3.1. Les mesures spécifiques aux Bouches-du-Rhône**

##### 1 Préparer la campagne 2002 dans le département avec le préfet

Les conditions du retour à la normale doivent être arrêtées de manière à ne laisser place à aucun malentendu. La mission suggère que les objectifs qui seront assignés au préfet le soient à l'issue d'une réunion de travail sur l'initiative des cabinets des deux ministères.

##### 2 Conforter la situation de l'ITEPSA

Il s'agit d'adapter et rénover ses moyens afin de permettre à ce service de sortir de son isolement et de jouer le rôle qu'on attend de lui.

Isolés, peu facile d'accès et non fonctionnels, éloignés de la zone agricole, les locaux de l'ITEPSA ne permettant même pas d'accueillir le public de manière digne. La perspective de mieux loger le service en le rapprochant du reste de la DDAF à Bonneveine est très prioritaire aux yeux des rapporteurs.

Certes le problème de l'éloignement par rapport aux lieux de contrôles demeurera. Le projet du chef de service, proposant de compléter la subdivision d'Arles de la DDAF par une antenne ITEPSA. Avec un inspecteur et un secrétariat, y apporterait une réponse qui ne serait que partielle. Cela engage à réfléchir à l'opportunité d'un transfert, à terme, de la DDAF elle-même, sur Aix-en-Provence où sont installés, avec la chambre d'agriculture, l'ensemble des organismes professionnels.

L'insuffisance du nombre de véhicules (deux) et la vétusté de l'un d'entre eux, est également patente et anormale. Il appartient à la DDAF de régler le problème dans les meilleurs délais et à la DGA de l'y aider, comme de l'aider à organiser au plus vite le transfert sur le site de Bonneveine.

Si l'effectif d'inspecteurs et de contrôleurs de l'ITEPSA des Bouches-du-Rhône correspond aux normes, il se révèle insuffisant pour faire face aux nécessités de présence sur le terrain que fait naître la période des travaux saisonniers. Durant cette période, et à tout le moins en 2002, les moyens du service devraient être renforcés. Il a été déjà suggéré, dans un rapport COPERCI antérieur, que les services de l'ITEPSA puissent se prêter main forte, les départements les moins concernés par les activités saisonnières pouvant temporairement renforcer ceux qui le sont le plus.

Par ailleurs, les rapporteurs suggèrent d'examiner la possibilité d'affecter au département un agent de catégorie B supplémentaire qui serait prioritairement affecté au développement des contrôles sur pièces préconisés, dans le cadre d'une action expérimentale que pourrait suivre l'administration centrale. Les inspecteurs et contrôleurs retrouveraient ainsi un peu plus de disponibilité pour les contrôles sur place.

Enfin, une réponse plus rapide du ministère de l'agriculture et de la pêche à la demande de protection judiciaire formulée depuis près d'un an par l'un des inspecteurs de l'ITEPSA, M. Luciani, aurait plus sûrement témoigné du soutien apporté par le ministère à l'action de contrôle de ses services et à ceux de ses agents attaqués à l'occasion de son exercice.

### **3.3.2. Les dispositions de portée générale**

#### 1 Anticiper et suivre les évolutions que pourrait enregistrer la prochaine campagne

##### a) Etablir un bilan exhaustif de la campagne 2001 et en tirer les enseignements

Différents signaux témoignent de l'extension de la revendication en faveur de l'accroissement des introductions « OMI » (pression syndicale accrue sur les préfets dans certains départements tels que le Vaucluse ou le Lot et Garonne, articles dans la presse nationale sur les difficultés de recrutement dans la Drôme).

Les préfets devraient être invités à faire remonter, au plus vite, leur bilan de campagne 2001 dont un volet qualitatif préciserait les évolutions observées, celles pronostiquées pour 2002 ainsi que les points nécessitant, à leur sens, de préciser la doctrine administrative.

##### b) Elaborer une circulaire mobilisatrice et la diffuser en temps utile

La circulaire annuelle retiendrait sans doute plus l'attention des services si elle fixait des objectifs s'appuyant sur le bilan de l'année écoulée, si elle précisait la doctrine sur les points suscitant l'interrogation des services, et si elle était diffusée en tout début d'année (celle pour 2001 est parvenue dans les services déconcentrés en juin)

##### c) Actualiser la doctrine administrative sur les points où elle est dépassée ou insuffisamment développée.

L'association étroite du service départemental de l'ITEPSA à la définition des politiques locales de régulation des introductions de saisonniers agricoles et à l'instruction des demandes individuelles doit se substituer à la saisine ponctuelle envisagée dans la circulaire de base de 1976.

Lors de l'instruction des demandes d'introduction ou de prorogations, la nécessité d'organiser le contrôle du respect par les exploitants de la législation sociale, mériterait d'être rappelée et explicitée, singulièrement en ce qui concerne les dispositions conventionnelles étendues relatives au contrat de travail. Par ailleurs, le développement des contrôles sur pièces antérieurement évoqués devrait être encouragé.

##### d) Désigner au sein des services de l'administration centrale un fonctionnaire responsable de la coordination et de l'appui aux services déconcentrés et du suivi des conditions du déroulement de la prochaine campagne.

Nommée dans la prochaine circulaire, cette personne devra jouer un rôle actif d'interface avec le terrain et de veille sur les conditions de déroulement de la campagne.

#### 2 Adopter ou mettre à l'étude certaines mesures techniques

##### a) Aménager le support de la DUE pour le secteur agricole pour qu'y figure de manière explicite la mention « saisonnier OMI »

L'absence de cette mention complique considérablement les contrôles sur pièces

##### b) Faire en sorte que les allègements de cotisations sociales pour les travailleurs occasionnels ne puissent bénéficier aux saisonniers « OMI »

Par le jeu des dé plafonnements successifs de la durée maximale prise en compte pour le travail occasionnel (actuellement, 154 jours calendaires), la règle d'exclusion initialement posée par le ministère de l'agriculture est devenue incertaine pour ne pas dire caduque. L'extension des allègements de cotisations sociales qui résulte renforce de manière inopportune l'attrait économique du recours aux saisonniers « OMI ».

## **Listes des annexes**

Annexe n°1 : Lettre de mission

Annexe n°2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe n° 3 : Tableau des comptes départementaux de la statistique agricole pour les Bouches-du-Rhône, le Gard et le Vaucluse

Annexe n°4 : Arrêté préfectoral fixant les spéculations ouvrant une possibilité de porter de six à huit mois la durée maximale des contrats des saisonniers étrangers

Annexe n°5 : Accord cadre agricole des Bouches-du-Rhône de juin 1995

Annexe n° 6 : Evolution des introductions de saisonniers étrangers pour les départements des Bouches-du-Rhône, du Gard et du Vaucluse(1980,1991,1994)

Annexe n°7 : Lettre du préfet de région, préfet des Bouches-du-Rhône au président de la chambre d'agriculture (novembre 1998)