Les contrôleurs au sein des services d'inspection du travail et de la protection sociale en agriculture

Par Jean Bessière, ancien adjoint du Directeur des Relations du travail au ministère du travail[1]

Le préambule de la convention 129 de l'Organisation Internationale du Travail (1969), se référant à la convention 81 (1947), considère « qu'il est souhaitable d'adopter à présent des normes internationales sur l'inspection du travail dans l'agriculture en général ». L'article 7 de la Convention laisse cependant aux états qui l'auront ratifiée (c'est le cas de la France qui l' a publiée par décret 74-456 du 15 mai 1974) une grande latitude quant à son organisation et évoque notamment un organe unique d'inspection compétent pour toutes les branches de l'activité économique, ou un service d'inspection spécialisé placé sous la surveillance d'un organe central spécifique.

L'inspection du travail en agriculture française est exercée depuis le 1er janvier 2009 dans un service unique placé sous une seule autorité centrale (la Direction Générale du Travail). Son histoire s'inscrit néanmoins dans le cadre d'un service spécialisé dont les spécificités qui furent les siennes la distinguent des autres fonctions d'inspection du travail confiées à divers départements ministériels comme ce fut le cas pour les activités de transport, et comme le prévoit toujours la partie règlementaire du Livre Huit du Code du Travail pour les mines et carrières, les industries électriques et gazières et les établissements de la défense.

Si ce n'est qu'en 1938 qu'apparaissent, fort timidement, les premières notions de « contrôleur » dans la politique sociale agricole, diverses dispositions légales relatives à la protection des travailleurs ou au droit du travail s'appliquaient antérieurement au secteur agricole, soit parce qu'elles le prévoyaient expressément (loi du 25 mars 1919 sur les conventions collectives, loi du 31 juillet 1929 relative à l'amélioration du logement des travailleurs agricoles, lois du 15 juillet 1914 et du 15 décembre 1922 étendant aux exploitations forestières puis aux salariés agricoles le bénéfice de la loi du 9 avril 1898 sur les

[1] Entre 1971 et 1975, Jean Bessière a été contrôleur des lois sociales en agriculture au début de sa carrière administrative puis inspecteur, directeur adjoint et directeur du travail dans les services agricoles jusqu'en 1988.

accidents du travail, loi du 20 juin 1936 et décret du 26 septembre 1936 sur les congés payés…) soit par évolutions jurisprudentielles[2]

Ces diverses évolutions législatives ont contribué à définir le « secteur agricole » en matière de protection sociale dont les contours sont assez bien tracés en 1936. Sans être exhaustif, on citera les exploitations de polyculture et d'élevage, les haras et centres équestres (à l'exception des haras nationaux), les exploitations forestières et leur prolongement (scieries notamment), les sociétés coopératives, les sociétés d'intérêt collectif agricole, les caisses de mutualité agricole et de crédit agricole, les ouvriers jardiniers, les entrepreneurs de travaux agricoles, les ateliers d'artisanat ruraux. Ces contours ont trouvé, pour l'essentiel, leur consécration dans l'article 1144 du code rural qui fut longtemps la référence avant les dispositions actuelles des articles L722-1 et L722-20 du code rural.

I- L'organisation de l'inspection du travail agricole avant 2009

1938/1953 : L'affirmation de l'unité d'une politique sociale agricole

Le décret du 31 mai 1938 relatif aux allocations familiales en agriculture est fréquemment cité comme première pierre de la construction d'un service de contrôle de l'application des lois sociales en agriculture. Son article 16 stipule en effet « Est autorisée la création, par nomination directe ou détachement, ou mise hors cadre, de vingt emplois de contrôleurs agricoles au ministère de l'agriculture…. Le nombre d'emplois de cette catégorie à pourvoir dans le courant de l'année 1938 est limité à 15….Les contrôleurs agricoles sont assimilés aux professeurs d'agriculture en ce qui concerne les conditions de recrutement, de traitement et d'avancement. Ils ont, en ce qui concerne l'application des dispositions relatives aux allocations familiales agricoles, les pouvoirs d'officier de police judiciaire ». Le même article confie aussi le contrôle de l'application du décret à divers services ou autorités, dont les « services de main d'œuvre agricole », dont l'organisation et les missions ont été très hétérogènes suivant les périodes (guerre 14/18 notamment) et les types de recrutement (problématiques de l'important apport de main d'œuvre étrangère entre 1920 et 1939, avec parfois des préoccupations très ciblées – ont ainsi été mis en place dans certains départements des « comités départementaux de protection des salariées agricoles polonaises »).

Le régime de Vichy ajoute deux pierres à un édifice encore fragile mais avec deux orientations majeures :

- La loi du 5 avril 1941 donne au ministère de l'agriculture la responsabilité de l'ensemble de la politique sociale agricole. Cette attribution répond à la volonté du monde agricole, depuis la création du ministère de l'agriculture en 1881, de disposer d'une relative autonomie dans la majeure partie des champs de l'action publique dans le secteur agricole. L'actuel livre VII du Code Rural s'inscrit dans le prolongement de ce

[2] Chambre criminelle de la Cour de Cassation 20 octobre 1898, 25 juin 1910… sur l'application de la loi du 9 avril 1898 dans les coopératives agricoles.

choix, avec des dispositions spécifiques sur les champs du travail, de l'emploi et de la protection sociale. La fonction de contrôle esquissée en 1938 est réaffirmée par la loi de 1941. Elle y est toujours limitée à la protection sociale.

- La loi du 15 mars 1943, précisée par un décret en avril, institutionnalise le contrôle avec la création d'un service constitué d'un contrôleur général, chef de service, 20 contrôleurs divisionnaires et 60 contrôleurs principaux ou contrôleurs.

Après la libération, le gouvernement provisoire de la République Française institue, par l'ordonnance 45-1400 du 7 juillet 1945 signée par le Général de Gaulle, des commissions paritaires de travail chargées, dans chaque département, d'établir des règlements du travail en agriculture. L'article 7 de l'ordonnance prévoit des poursuites devant le tribunal de simple police à l'encontre des employeurs ne respectant pas les dispositions des arrêtés préfectoraux et l'article 8 donne compétence « aux directeurs des services agricoles et aux contrôleurs des lois sociales en agriculture » pour constater, « concurremment avec les officiers de police judiciaire, les infractions dans des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire ».

1953/1975 L'inspection des lois sociales en agriculture

Le règlement d'administration publique du 16 septembre 1953 organise le service d'inspection et de contrôle des lois sociales en agriculture. Son article 1 répartit le personnel de contrôle entre deux corps de fonctionnaires : le corps des inspecteurs des lois sociales en agriculture et le corps des contrôleurs des lois sociales en agriculture, bénéficiant tous deux de statuts particuliers prévus à l'article 2 de la loi du 19 octobre 1946 portant statut de la fonction publique. L'article 1 précise, en outre qu' «en raison des difficultés d'exercice de l'activité des fonctionnaires de ces deux corps, leur recrutement ne peut être effectué que parmi les candidats de sexe masculin » Cette restriction, supprimée pour le corps des contrôleurs par le décret 60-644 du 7 juin 1960, perdurera pour le corps des inspecteurs jusqu'à la mise en œuvre du décret d'avril 1975 créant le corps interministériel des inspecteurs du travail et supprimant le corps des inspecteurs des lois sociales en agriculture. La « petite histoire » retiendra, comme une curiosité anecdotique, que le sujet de culture générale du dernier concours de recrutement d'inspecteurs des lois sociales en agriculture, organisé en fin d'année 1974, invitait les candidats, tous de sexe masculin, à disserter sur « la place de la femme dans la société française depuis 1945 ».

L'article 2 du RAP du 16 septembre 1953 précise que le corps des inspecteurs des lois sociales en agriculture sera constitué d'un inspecteur général (placé sous l'autorité du directeur des affaires professionnelles et sociales du ministère de l'agriculture), 18 inspecteurs divisionnaires, 25 inspecteurs de 1ère classe et 79 inspecteurs de 2ème classe ou stagiaires. Les attributions des inspecteurs divisionnaires de des inspecteurs s'étendent à toutes questions sociales intéressant le monde rural. En particulier :

- Ils sont habilités à effectuer le contrôle de l'application de la législation du travail et de la législation sociale aux ressortissants français et étrangers des professions agricoles. Un certain nombre d'entre eux peuvent être affectés spécialement au contrôle des organismes de mutualité sociale agricole.

- En vue d'orienter la politique sociale agricole et de susciter les règlementations futures, ils informent de façon permanente le ministre de l'agriculture.

L'article 16 du RAP place les contrôleurs des lois sociales en agriculture « sous l'autorité hiérarchique des inspecteurs des lois sociales en agriculture dont ils sont les adjoints ». Il précise en outre que le corps comprend :

- Des contrôleurs de classe exceptionnelle
- Des contrôleurs de 1ere classe
- Des contrôleurs de 2eme classe

Le RAP du 16 septembre 1953 structure le service durant plus de deux décennies, avec quelques aménagements statutaires. En 1960 (Décret du 7 juin) est précisée la répartition des contrôleurs entre classe exceptionnelle (10), 1ere classe (35%) et 2eme classe (55%). En 1963 (décret du 23 décembre) la pyramide du corps des inspecteurs est modifiée avec la création du grade d'adjoint à inspecteur divisionnaire. Celle des contrôleurs est revue en 1970 (décret du 16 septembre) ; elle comporte toujours 3 grades, avec des titres différents : contrôleur, contrôleur principal, contrôleur divisionnaire.

L'organisation des services (inspections divisionnaires et inspections départementales) ne pouvait être envisagée sans un apport de compétences d'agents administratifs. L'effectif d'agents de l'Etat de catégories C ou D (et plus rarement de catégorie B) a été complété par des agents mis à disposition par les caisses de Mutualité Sociale Agricole. Cet apport conséquent (entre 250 et 300 agents selon les périodes) était théoriquement justifié (mais bien sûr discutable en de multiples dimensions) par les charges incombant aux services pour gérer le comité départemental des prestations sociales agricoles (CDPSA) et le contentieux de la Sécurité Sociale (secrétariat des commissions de première instance -CPI- puis des sections agricoles des tribunaux des affaires de sécurité sociale -TASS-, secrétariat des commissions régionales agricoles d'invalidité et d'inaptitude au travail (CRAIIT). Il a connu un développement supplémentaire dans le cadre des dispositions de la loi 72-965 du 25 octobre 1972 relative à l'assurance des travailleurs de l'agriculture contre les accidents du travail et les maladies professionnelles créant (article 1244-3 du code rural) « des agents chargés du contrôle de la prévention affectés à ce service -inspection des lois sociales en agriculture- ». Dans les faits, ces agents dénommés « techniciens régionaux de prévention » étaient affectés au niveau régional des services d'inspection des lois sociales en agriculture, à raison d'un ou deux techniciens par région, avec un agent de secrétariat et un budget de fonctionnement, la totalité des charges de personnel, de déplacement et de matériel étant supportée par la Mutualité Sociale Agricole.

1975 1984 : Impacts de la création d'un corps interministériel d'inspecteurs du travail

Cette relative stabilité de l'organisation des services pendant plus de 20 ans ne saurait cacher les multiples réflexions et débats alors en cours sur une éventuelle fusion des services d'inspection du travail. En points d'orgue, peuvent être cités un rapport présenté au Comité

économique et social par Robert Delorozoy et adopté le 27 octobre 1965, et surtout le rapport du conseiller d'Etat Jouvin en 1973, considéré comme déterminant dans les évolutions de l'organisation de l'inspection du travail. Le ministre de l'agriculture (Jacques Chirac) s'étant alors fermement opposé à la fusion des services sans rejeter a priori une éventuelle fusion des corps d'inspecteurs, le décret 75-723 du 21 avril 1975 portant statut particulier de l'inspection du travail a éteint le corps des inspecteurs des lois sociales en agriculture au profit d'un corps unique d'inspecteurs du travail.

Le décret 77- 1146 du 12 octobre 1977 portant organisation des services extérieurs du travail et de la protection sociale agricoles crée de nouvelles entités, placées sous l'autorité du directeur des affaires sociales du ministère de l'agriculture (est ainsi marquée la fin juridique de l' « inspection générale des lois sociales en agriculture » à laquelle succèderont diverses formules de mission d'animation des services d'inspection): les directions régionales du travail et de la protection sociale agricoles et les services départementaux du travail et de la protection sociale agricoles. L'article 3 du décret prévoit que ces services comprennent notamment des fonctionnaires du corps interministériel de l'inspection du travail et des fonctionnaires du corps des contrôleurs des lois sociales en agriculture. Il précise en outre que ces fonctionnaires exercent leurs fonctions dans les services extérieurs du travail et de la protection sociale agricoles et à l'administration centrale du ministère de l'agriculture.

Au-delà de l'évolution juridique des services, la fusion des corps d'inspection a percuté l'habituelle répartition des agents entre services régional et départemental, et subséquemment entre inspecteurs et contrôleurs. En effet l'insistance des inspecteurs (ou désormais inspectrices) pour exercer des fonctions d'inspection du travail stricto sensu à l'issue de leur formation à l'institut national du travail a incité le ministère à créer des emplois d'inspecteurs non chefs de service en service départemental. Cette évolution spontanée, et donc non préparée, a imposé des accommodements pas toujours faciles entre agents du corps de l'inspection (chef de service et « inspecteur en second ») et entre « inspecteur en second » et contrôleur(s) tant en termes de répartition des tâches de contrôle qu'en matière de positionnement hiérarchique. En outre, l'addition, en quelques années, d'affectations dans les services « agricoles » d'inspecteurs et inspectrices du travail formés à l'INT pendant 18 mois (et non plus « formés sur le tas » et acculturés au service qu'ils avaient choisi en passant le concours d'inspecteur des lois sociales en agriculture) a progressivement influé sur le collectif de travail au sein des services (nouvelles méthodes, nouvelles références…).

1984 2004 : La politique sociale au service de la politique agricole au sein des DRAF et DDAF

Le fonctionnement des services ayant pour cadre le décret de 1977 a été percuté par les décrets 84-1191 relatif à l'organisation des services extérieurs du ministère de l'agriculture, 84-1192 relatif à l'organisation et aux attributions des directions régionales de l'agriculture et de la forêt, et 84-1193 du 28 décembre 1984 relatif à l'organisation et aux attributions des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, sous l'égide de Michel Rocard, ministre de l'agriculture. L'ambition de ces décrets est évidente : affirmer l'unité et la

cohérence de l'action territoriale en donnant aux directeurs régionaux et départementaux la responsabilité de l'application « de la politique agricole, forestière, de développement et d'aménagement rural ». Sont ainsi abrogés 5 décrets organisant des services antérieurement distincts, dont celui du 12 octobre 1977 relatif aux services du travail et de la protection sociale agricoles, devenus services de la DRAF ou de la DDAF chargés de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles.

Selon l'article 3 du décret 1192, le DRAF est « assisté » par 8 chefs de service pour autant de missions : 1) économie agricole, 2) formation développement et enseignement agricole, 3) forêt et bois, 4) aménagement des eaux, 5) protection des végétaux, 6) statistiques agricoles, 7) politique sociale agricole, 8) haras.

L'article 8 exige que le chef du service de la DRAF chargé de la mise en œuvre de la politique sociale agricole soit un directeur du travail ayant au moins rang de directeur du travail de 1ère classe. Ce service comprend notamment des fonctionnaires du corps interministériel des inspecteurs du travail placés sous l'autorité du ministre de l'agriculture ainsi que des fonctionnaires du corps des contrôleurs des lois sociales en agriculture. Il est bien sûr précisé que les dispositions de la convention internationale du travail n° 129 s'appliquent aux personnels de ce service qui exercent des missions d'inspection et de contrôle de la législation du travail. Il y a, évidemment, un effet miroir sur l'ensemble de ces dispositions dans le décret n°1193 sur les DDAF. Dans la plupart des régions, l'inventaire des missions exercées sur le champ de la protection sociale a rendu évident le peu d'intérêt, pour le DRAF ou le DDAF, des fonctions techniques exercées en matière de contentieux (Tribunal des affaires de sécurité sociale ou commissions régionales agricoles d'invalidité et d'inaptitude) et le caractère spécifique du contrôle des comptes des caisses de MSA dans le cadre des Comités Départementaux d'Examen des Comptes pilotés par les Trésoriers Payeurs Généraux d'autant qu'une circulaire de la direction de la comptabilité publique (Ministère des Finances), également publiée en 1984, entendait développer les possibilités de contrôles interministériels (Trésoreries Générales, Directions Régionales des affaires de Sécurité Sociale et Direction Régionales du Travail et de la Protection Sociale Agricoles). Il n'en reste pas moins que l'intégration des services dans des nouvelles directions régionales et départementales a été très majoritairement mal perçue et a donné lieu à diverses résistances, voire recours qui n'ont pu aboutir. Il n'est pas certain que les fonctions exercées par les inspecteurs du travail et à fortiori les contrôleurs des lois sociales agriculture aient été considérablement percutées par cette importante évolution organisationnelle (les avis ont longtemps été partagés sur l'incidence de la réforme sur les moyens matériels -véhicules de service notamment- ou immobiliers d'exercice des missions des services d'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole).

Cependant, les contrôleurs des lois sociales en agriculture sont évidemment parties prenantes de toutes les problématiques des agents de catégorie B en interministériel et plus particulièrement celles des contrôleurs au sein des différents services d'inspection du travail. Dans ce contexte difficile, 22 ans après la fusion des corps d'inspecteurs, le décret du 18 avril 1997 procède à la fusion des corps de contrôle de catégorie B en créant un corps

interministériel de contrôleurs du travail. Disparait ainsi le corps des contrôleurs des lois sociales en agriculture. Le décret du 18 avril 1997 prévoit 3 grades :

- Contrôleur du travail de classe normale
- Contrôleur du travail de classe supérieure
- Contrôleur du travail de classe exceptionnelle

Il contient de multiples dispositions susceptibles de gérer les correspondances entre les grades des corps supprimés et ceux du nouveau cadre. Il instaure aussi, en son article 6, une formation initiale de 12 mois pour les nouveaux contrôleurs. Cette formation incombe à l'Institut National du Travail et de la Formation Professionnelle.

Cette avancée statutaire, si significative soit-elle, n'a pas suffi pour répondre aux attentes des agents. Un nouveau décret, en 2003 (décret 2003-870 du 11 septembre 2003), procèdera à :

- Une revalorisation du corps dans la catégorie B
- Un niveau de recrutement (externe) à Bac+2
- Une redéfinition des échelons dans chaque classe (12 échelons en classe normale, 6 échelons en classe supérieure, 5 échelons en classe exceptionnelle)
- De nouvelles modalités d'avancement

2004/2008 : Réformes plus ou moins congruentes dans un contexte marqué par l'assassinat de Sylvie Trémouille, contrôleur stagiaire du travail

En déplacement à l'Institut National du Travail de l'Emploi et de la Formation professionnelle (INTEFP) en juin 2004, le ministre chargé du travail (Gérard Larcher) avait fait part de sa volonté d'ouvrir après l'été une réflexion devant déboucher sur un plan d'action en faveur de l'inspection du travail. Il évoquait la politique du travail sur l'ensemble des champs investis par une inspection généraliste, avec une préoccupation particulière pour les conditions de travail. Il faisait ainsi référence aux développements judiciaires peu favorables à l'Etat, notamment sur le dossier de l'amiante, et les nouvelles problématiques de santé au travail induites par l'évolution des modes de production dans les secteurs industriels et des services. Il ne pouvait se douter que le mois de septembre alourdirait de la pire des manières le contexte de la réflexion envisagée. Sylvie Trémouille, contrôleur du travail stagiaire en cours de formation à l'INTEFP (Centre Interrégional de formation de Nantes) effectuait un stage au sein du service départemental de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles de Dordogne où elle avait commencé sa carrière professionnelle comme agent administratif. Le chef du service départemental avait organisé la participation de la stagiaire à un contrôle de travail illégal conduit sur une exploitation agricole par Daniel Buffière, le responsable du service de contrôle de la Caisse du Mutualité Sociale Agricole. Le chef d'exploitation devant faire l'objet du contrôle a fait usage du fusil de chasse qu'il avait à portée de main et a abattu le contrôleur de la MSA avant de porter un coup fatal à la stagiaire qui tentait de fuir. Ce double assassinat (l'auteur a été condamné à 30 ans de prison), a eu un retentissement considérable, le plus souvent présenté comme le meurtre de « deux inspecteurs du travail », au mépris de l' identité professionnelle hautement respectable des

deux victimes (le 2 septembre 2024, marquant le 20ème anniversaire du double meurtre, ICI.fr titre encore sur le meurtre de deux inspecteurs du travail) et a provoqué un énorme traumatisme au sein des services d'inspection, quel que soit leur ministère de rattachement. Il a justifié l'expression du président de la république, Jacques Chirac, le 30 septembre 2004 : « inspection du travail, services sanitaires et sociaux, services de la formation professionnelle et de l'emploi, services responsables du logement et de la ville, ces métiers sont au cœur de la vie quotidienne des françaises et des français et de la défense de leurs droits. Les conditions dans lesquelles ils s'exercent sont parfois mal appréciées et mal connues. Leur difficulté est souvent sous-estimée. Ils nécessitent à la fois, ces métiers, de l'autorité, de la conviction, du cœur, un engagement et une grande force morale. Celles et ceux qui les exercent doivent être respectés dans leur mission comme dans leur personne. Et je pense à nos deux responsables de contrôle de la législation sociale qui ont perdu la vie dans l'exercice de leur fonction. A travers moi, c'est la Nation toute entière qui condamne cet acte tragique et qui témoigne à leurs familles et à leurs proches de l'estime et la solidarité du pays… ».

Dans ce contexte, le long processus qui a abouti à la mise en œuvre du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) à partir de l'été 2006, sous la maîtrise d'œuvre de la Direction Générale du Travail, créée dans ce cadre en août 2006 avec une organisation permettant d'exercer clairement (enfin) les fonctions d'autorité centrale prévue par la convention 81 de l'OIT, a largement pris en compte la nécessité absolue d'assurer un soutien aux agents de contrôle, avec une entité administrative dédiée. Ont été notamment exploitées les suggestions et propositions formulées au cours des réunions tenues en octobre 2004 dans chaque DRTEFP par les Comités d'Hygiène et Sécurité Régionaux et les Comités techniques Paritaires Régionaux en octobre 2004. Si ces éléments ne concernaient pas a priori les services placés sous l'autorité du ministère de l'agriculture, ils ont fait l'objet de divers échanges constructifs avec le service central de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles et avec l'inspecteur général de l'agriculture alors missionné pour investir toutes les questions de sécurité des agents de contrôle du ministère de l'agriculture (tous services confondus). Les priorités données par le PMDIT à un important rééquilibrage des effectifs de contrôle (inspecteurs et contrôleurs) au sein du ministère du travail, et à des enjeux forts de management (jugés essentiels) pour une évolution progressive des organisations et des méthodes ont expressément laissé à un second temps les questions, pourtant évoquées, relatives au positionnement des contrôleurs (l'attente d'une étude d'impact de la réforme de leur statut en 2003 était notamment avancée) et à la fusion des services d'inspection qui pouvait ainsi apparaître comme une arlésienne puisqu'elle avait été aussi envisagée en 1993 suite à une annonce sans ambiguïté du Président de la République François Mitterrand, puis repoussée pour ne pas faire l'unanimité notamment auprès des partenaires sociaux (étant entendu que le ministre de l'agriculture n'était pas très « allant »).

La nécessaire mobilisation de toute une chaîne managériale que supposait le PMDIT a vite été fragilisée par la volonté gouvernementale de jouer sur le meccano administratif dans le cadre pas toujours maîtrisé de la Revue Générale des Politiques Publiques. C'est ainsi qu'en l'espace de quelques mois, l'Etat a procédé à la fusion des services d'inspection du travail (décret 2008-1510 du 30 décembre 2008) puis à l'intégration du service unique d'inspection du travail , comme tous les services des Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation

Professionnelle, dans les nouvelles Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (Décret 2009-1377 du 10 novembre 2009).

La fusion des services d'inspection du travail décidée en 2008 a surpris par la rapidité avec laquelle elle a été imposée puis mise en œuvre. Elle pouvait difficilement être critiquée sur le fond puisqu'envisagée et justifiée en de multiples séquences depuis 1965 ce qui donnait toute sa saveur à l'expression d'un directeur du travail inspiré : « on en parle depuis 40 ans et on la réalise en 40 jours ! » … C'est ainsi que disparaît un service auquel des hommes, puis des femmes, avaient consacré leur énergie et leur foi dans la possibilité de faire progresser, à l'aune de leur engagement, la protection des travailleurs du monde agricole.

II- L'activité de l'inspection des lois sociales en agriculture et des contrôleurs des lois sociales en agriculture

1) La protection sociale

C'est l'activité originelle et fondatrice. La première mission des contrôleurs a été de contribuer à l'affiliation (allocations familiales, assurance sociales, assurance vieillesse, puis assurance accidents du travail) des agriculteurs, pour eux, leurs familles et leurs ouvriers. Progressivement, l'affirmation d'un vrai service d'inspection, à partir de 1953, a permis de faire émerger une organisation spécifique sur le champ de la protection sociale avec une certaine cohérence. Au début des années 1970, le schéma distinguait assez clairement les missions exercées au niveau régional et au niveau départemental. Les contrôleurs étant très majoritairement affectés en service départemental leur participation aux missions du niveau régional relevait de l'exception.

Au niveau régional :

- La tutelle des caisses de mutualité sociale agricole : approbation de toutes les décisions des conseils d'administration de chaque caisse départementale (les caisses bi-départementales étaient l'exception). L'approbation du budget annuel, encadrée par des instructions ministérielles notamment sur les taux de progression des dépenses, était l'exercice le plus chronophage en fin d'année. Il pouvait conduire à des échanges assez tendus avec les caisses de mutualité sociale agricole en fonction des instructions données par le ministère de l'agriculture. Un des enjeux était l'évolution du taux de cotisation dite « complémentaire » qui dans chaque département contribuait au financement du fonctionnement de la caisse de mutualité sociale agricole et de ses actions sociales (ce système était cependant équilibré entre les départements au niveau national avec des « compensations créditrices » et « débitrices » garantes de la solidarité entre départements selon les revenus globaux de leur agriculture).
- Le contrôle technique des organismes de sécurité sociale agricole : contrôle du fonctionnement des services de la MSA mais aussi des assureurs (hors mutualité) de l'assurance maladie regroupés en Gamex (Groupement d'Assurance Maladie des Exploitants Agricoles) au niveau départemental et Ramex au niveau national.

- Le contrôle comptable des caisses de mutualité sociale agricole dans le cadre du Comité Départemental d'Examen des Comptes des organismes de sécurité sociale animé par le Trésorier Payeur Général. Exercice annuel dans chaque caisse, avec deux types de contrôle : le contrôle allégé et le contrôle approfondi. Le « CODEC » définissait chaque année les caisses (régime général de sécurité sociale ou régimes particuliers) qui devaient faire l'objet d'un contrôle approfondi (le plus souvent une fois tous les cinq ans pour un organisme jugé en bonne gestion) ou d'un contrôle allégé. L'examen du rapport de contrôle par le comité départemental était concrétisé par une approbation des comptes, sans réserve ou avec réserves, et dans les cas les plus graves un refus d'approuver les comptes. Une préoccupation exprimée par un Comité Départemental sur une question pouvant avoir une dimension nationale pouvait être signalée à la Cour des Comptes et donner lieu à des investigations de cette dernière dans l'organisme visé par le signalement.
- Le contentieux technique de la sécurité sociale agricole, exercé dans une seule commission régionale (Commission Régionale Agricole de l'Invalidité et de l'Inaptitude) le plus souvent réunie dans des compositions spécifiques au niveau territorial (infra régional) et au type de recours puisque la Commission est compétente pour les litiges entre la sécurité sociale agricole et ses bénéficiaires sur des questions essentiellement médicales impliquant l'attribution d'avantages sociaux au titre de l'invalidité ou de l'inaptitude, mais aussi pour examiner les recours sur les décisions des COTOREP relatives à l'Allocation aux Adultes Handicapés, à l'allocation compensatrice ou à des placements en établissement spécialisé. Le directeur régional (ou inspecteur divisionnaire) ou son représentant préside la Commission dont le fonctionnement mobilise surtout la compétence des médecins experts et celle des secrétariats (constitution des dossiers, compte rendu des réunions, notification des décisions…), justifiant ainsi le financement d'un ou deux postes de secrétariat sur le budget des Caisses de MSA.
- Le contentieux général de la sécurité Sociale, avec la production d'avis devant les chambres sociales des cours d'appel sur les affaires jugées par le tribunal des affaires de sécurité sociale-TASS- (ou antérieurement de la Commission de Première Instance-CPI-) et ayant fait l'objet d'appel (à l'initiative de l'assuré ou assujetti ou de la CMSA).
- La tarification des cotisations d'assurance accidents du travail des salariés agricoles, notamment l'attribution de ristournes ou de cotisations supplémentaires (dispositions de la loi d'octobre 1972, qui n'ont pas provoqué de fortes surcharges de travail pour les inspecteurs divisionnaires ou les directeurs régionaux dont l'investissement dans les comités techniques régionaux de prévention est, par contre, à souligner).

Au niveau départemental :

- Le contentieux général de la sécurité sociale agricole : mission essentielle à l'échelon départemental, le secrétariat de la commission de première instance (CPI), puis du tribunal des affaires de sécurité sociale, était habituellement confié à un contrôleur ou une contrôleuse des lois sociales en agriculture, puis du travail. Son activité peut être

comparée à celle d'un greffe de tribunal de l'ordre judiciaire : enregistrement des recours, constitution des dossiers, diverses notifications, ordonnancement des audiences et, en lien avec le magistrat président la commission, rédaction des décisions. Cette mission recouvrait des dimensions très différentes suivant les départements selon le volume d'affaires traitées (le plus souvent d'une ou de deux audiences par mois) et de la relation instaurée entre le magistrat-président et le secrétaire, notamment sur la répartition des tâches de rédaction des jugements, toujours sous l'autorité du magistrat qui signait la décision. Le secrétaire était assisté par le personnel administratif mis à disposition par la MSA (couramment un agent par département, mais le volume d'affaires pouvait justifier une dotation plus importante -3 agents en Gironde par exemple). Au-delà du processus judiciaire proprement dit, les secrétariats du contentieux général pouvaient, lorsque cette procédure était privilégiée par les caisses de Mutualité sociale agricole, faire face à d'importantes tâches administratives, sous la responsabilité du contrôleur ou de la contrôleuse - secrétaire dans le cadre de la validation et signification des contraintes à l'encontre des débiteurs de cotisations sociales, puis par la gestion des « oppositions à contrainte ».

- Le comité départemental des prestations sociales agricoles : (CDPSA). C'était une instance consultative présidée par le préfet de département dont l'activité principale était de donner un avis une fois par an sur les taux de cotisation complémentaire (comme indiqué ci-dessus le financement du fonctionnement et de l'action sociale des CMSA était financé sur de « cotisations complémentaires » dont le montant était fixé dans chaque département, avec une litanie de taux applicables au revenu cadastral ou au revenus théoriques des cultures spécialisées). L'investissement du service départemental en ce domaine était peu contraignant (le calcul des taux, parfois fastidieux pour les cultures spécialisées, était fait par la MSA, sous le contrôle de l'inspecteur divisionnaire -puis directeur régional- dans le cadre de sa mission de tutelle et parfois le directeur des services fiscaux en raison de la nécessaire cohérence des bases de calcul entre social et fiscal). Les services départementaux bénéficiaient cependant d'une secrétaire (deux dans de rares départements) mise à disposition par la MSA (dernière prescription règlementaire à l'article 4 de l'arrêté ministériel du 8 janvier 1991) dont l'emploi du temps annuel était pour une large part occupée par des missions autres. Sauf très rares exceptions, cette activité impliquait peu ou pas les contrôleurs ou contrôleuses (sauf à muscler leur secrétariat)
- Le contrôle technique des organismes de sécurité sociale et le contrôle des assujettis au régime agricole de protection sociale agricoles : si cette mission était principalement du ressort de l'échelon régional, l'histoire du service et sa dualité « travail et protection sociale » fondaient quelques interventions régulières ou ponctuelles des contrôleurs sur le champ « sécurité sociale ». Régulièrement, l'approche « travail » d'une relation entre l'employeur et son ou ses salariés incluait un contrôle -et le cas échéant une régularisation- des cotisations sociales. Elle pouvait aussi donner lieu à un signalement, par les salariés ou leur employeur, d'anomalie ou d'interrogation sur les prestations sociales débouchant sur un contrôle ou tout au moins un échange avec les services de la MSA pour vérifier la bonne application des

textes. Plus ponctuellement, le ministère de l'Agriculture appelait aussi à des opérations nationales de contrôle, notamment sur l'assiette des cotisations sociales, sur des thèmes particuliers (par exemple contrôle de l'assiette des cotisations sociales du régime « salariés » dans les entreprises, ou contrôle des cotisations des non-salariés pour les exploitations agricoles dont le revenu cadastral était susceptible d'avoir considérablement évolué dans le cadre des opérations de remembrement).

- Le contrôle de l'application de l'obligation d'assurance accident du travail des non-salariés agricoles, impliquant des interventions auprès des chefs d'exploitation, souvent en grande difficulté n'ayant pas payé leur cotisation et dont le contrat d'assurance était résilié par la compagnie d'assurance auprès de laquelle il avait souscrit son contrat.

Bien que ne pouvant pas être directement intégré au volet « protection sociale agricole », l'investissement de l'inspection des lois sociales agriculture dans les années 1960 et le début des années 1970 dans la mise en œuvre de la politique nationale de restructuration des exploitations agricoles (longtemps identifiée au ministre de l'agriculture Edgar Pisani) a, dans certains départements (suivant les décisions de délégation de chaque préfet de département), pris une dimension importante, en terme d'activité mais aussi de notoriété. Le noyau dur de cet investissement était le traitement des dossiers d'indemnités viagères de départ (IVD, avantages pécuniers prévus par le décret du 6 mai 1963 donnés aux agriculteurs cessant leur activité et cédant leur exploitation soit à un nouvel agriculteur soit à un autre agriculteur élargissant son exploitation) qui revenait à l'inspecteur des lois sociales en agriculture bénéficiaire de la délégation du préfet. Les contrôleurs des départements concernés se voyaient confier d'autres types de dossiers relevant de la même politique générale d'aménagement des structures agricoles (mutations professionnelles pour de jeunes actifs agricoles se reconvertissant dans un autre secteur professionnel ou aides spécifiques à l'installation dans certaines conditions). Cette activité a progressivement cessé dans les années 1970 après la création du Centre National d'Aménagement des Structures et des Exploitations agricoles (CNASEA) et de ses relais locaux sous forme d'Associations Départementales (ADASEA). Il est intéressant de relever que cette politique visant une meilleure productivité de l'agriculture est une déclinaison nationale d'une des premières politiques européennes conçues après le traité de Rome. L'émergence de la CEE n'est pas complètement étrangère, à la création, également en 1963, du Fonds National de l'Emploi, ligne budgétaire à la disposition du ministère du travail pour faciliter les mutations de l'emploi industriel et les reclassements des travailleurs.

2) L'inspection du travail :

Deux éléments majeurs expliquent des pratiques professionnelles particulières pour les agents de contrôle sur le champ travail : un droit du travail particulier et la tardive généralisation des sections agricoles des conseils de prud'hommes.

1) Un droit du travail particulier et des formes d'emploi ancestrales

L'exposé des motifs de l'ordonnance n° 54-1400 du 7 juillet 1945 (réf supra) situe assez bien le décor dans lequel ont longtemps évolué les inspecteurs et les contrôleurs des lois sociales en agriculture et qui explique l'exercice, jusque dans les années 1970, de métiers qui se distinguent de ceux de l'inspection du travail dans les autres secteurs d'activité économique : *« les conditions particulières de travail dans les exploitations agricoles qui résident notamment dans le fait que ce travail doit être accompli en tenant compte des saisons et des conditions atmosphériques essentiellement variables et qu'il ne peut cesser à aucun moment, en raison des soins à donner aux animaux, ne permettent pas, d'autres part, comme dans les professions non agricoles, de prévoir la limitation de la durée du travail et le repos hebdomadaire et des jours fériés, qui constituent d'importantes questions de règlementation en faveur des salariés. Sans doute, le caractère familial des exploitations agricoles d'importance relativement faible, en grand nombre dans notre pays n'impose-t-il pas avec la même nécessité que dans les établissements non agricoles l'intervention d'une règlementation du travail dans l'agriculture… ».*

Ce constat aurait pu être complété par une référence à l'enracinement de pratiques sociales ayant traversé les siècles : « vers 1440-1460, les abbayes de Saint-Denis et de Saint-Germain-des-Prés payaient la façon des vignes, qui représentait un travail déjà spécialisé, entre 7 et 8 livres l'arpent ». L'histoire de la France rurale, sous la direction de Georges Duby et Armand Wallon (seuil 1975), témoigne ainsi d'une certaine normalisation du salariat agricole libéré du servage. La référence trouvait un étonnant écho dans la pratique du « prixfait », encore courante au début des années 1970 dans les vignes du cognaçais ou du bordelais. On y distinguait :

- Le « prixfaiteur total », engagé pour l'année culturale (par exemple, sous les auspices de Saint-Michel, du 29 septembre au 28 septembre de l'année suivante) dans une relation de travail pouvant être poursuivie par tacite reconduction pendant des années, et chargé de toutes les façons de la culture de la vigne sur un nombre d'hectares bien défini (dans le cognaçais on estimait à 400 heures par an le travail nécessaire sur un hectare, ce qui permettait d'apprécier un emploi à temps plein sur 6 hectares (2400h/an)

- Le prixfaiteur à façon, dont l'activité à temps partiel, souvent exercée par des femmes, était également appréciée sur un forfait à l'hectare, ne concernait que certains travaux : taille, ramassage des bois, effeuillage, etc.

Dans le même temps, à quelques dizaines de kilomètres du cognaçais, dans le confolentais, les salariés des exploitations de culture et d'élevage, également engagés pour des contrats annuels reconductibles tacitement, étaient très fréquemment rémunérés sur un forfait annuel équilibrant à peu près les rémunérations en espèces et en nature, comme l'Histoire de la France Rurale (précitée) le situait au 15ème siècle dans le Languedoc : « les gages presque toujours prescrits en nature ou mixtes »

Le parti pris par l'ordonnance de 1945 sacralisant le particularisme et privilégiant le niveau local n'a pas été démenti au cours des décennies suivantes. Jusqu'au début des années 1970, la loi a quasi systématiquement exclu, ou concerné au prix adaptations

règlementaires le plus souvent locales, le secteur primaire. La consultation de l'édition 1963 de l'ouvrage « le droit du travail en agriculture » de R Malezieux et R Menasseyre (Edition Berger-Levrault) permet de situer les disparités légales entre les secteurs industriel et commercial d'une part et le monde agricole d'autre part. Quelques thèmes peuvent être cités à titre d'exemple :

Conditions de travail : un arrêté du 2 août 1962 pris en application de la loi du 11 mars 1957 a visé un certain nombre de machines dangereuses en agriculture ; en 1963, a été mis en place un processus d'homologation des dispositifs d'alimentation des clôtures électriques

Durée du travail : la loi du 10 mars 1948 renvoie l'essentiel, en agriculture, aux arrêtés préfectoraux. La référence pour ces règlements est de 2400 heures et 300 jours de travail par an, mais les adaptations locales prévoient parfois 3000 heures

Congés Payés : les lois de 1936 et 1956 sont applicables à l'agriculture mais des dispositions restrictives locales sont courantes, notamment sur les périodes de congés

Contrat de travail : l'absence d'écrit obligatoire conjuguée à des références particulières (annualité de l'activité, travaux à la tâche ou à façon…) rend peu lisible la volonté des parties

Salaires : le SMIG n'est pas applicable en agriculture où la référence est un salaire minimum garanti agricole (SMAG), instauré en 1950. A cette date, pour un SMIG à 78F de l'heure le SMAG, suivant les régions oscille entre 46.15F et 65F. En outre les conditions d'emploi dans bon nombre d'entreprises agricoles impliquent la fourniture d'avantages en nature tels que nourriture et logement qui imposent une règlementation spécifique pour leur évaluation. (La rémunération pouvait aussi prendre la forme de mise à disposition d'éléments de la production de l'exploitation : volaille, porc, mouton, fromage, vin, etc…. ce qui nécessitait une évaluation aléatoire pour apprécier le salaire réel). Les conditions de logement, pourtant visées par la loi dès 1928, sont un vrai sujet de préoccupation que les arrêtés préfectoraux contribueront à traiter, dans une certaine mesure.

Dans les années 1970, un large mouvement législatif a fortement rapproché le droit du travail agricole de celui des secteurs industriel et commercial : loi de 1970 sur le SMIC (étant entendu que dès 1968 le SMAG avait été placé au niveau du SMIG), loi de 1971 sur la formation professionnelle et l'apprentissage, loi de 1971 sur la prescription quinquennale en matière salariale, loi de 1971 sur les comités d'entreprise, loi de 1972 sur la prévention des accidents du travail en agriculture, loi de 1973 sur les licenciements individuels, loi de décembre 1974 sur les 40 heures, loi de janvier 1975 sur les licenciements économiques, loi de décembre 1976 sur l'hygiène et la sécurité et la prévention des accidents du travail, loi de 1979 sur les prud'hommes…..

2) la tardive généralisation des sections agricoles des conseils de prud'hommes :

La loi du 25 décembre 1932 a étendu à l'agriculture les dispositions de la loi de mars 1907 qui instituait les conseils de prud'hommes « pour terminer par voie de conciliation les différends qui peuvent s'élever à l'occasion du contrat de louage d'ouvrage pour le

commerce et l'industrie entre les patrons ou leurs représentants et les employés, ouvriers et apprentis de l'autre sexe qu'ils emploient », étant précisé que leur « mission comme conciliateur et comme juge s'applique également aux différends nés entre ouvriers à l'occasion du travail ».

Cependant, la procédure de création des conseils de prud'hommes, à l'initiative des conseils municipaux, n'était guère adaptée au monde agricole. La loi 58-1276 du 22 décembre 1958, outre le fait qu'elle remplaçait la référence au « contrat de louage d'ouvrage » par celle de contrat de travail ou d'apprentissage, donnait l'initiative de création des conseils de prud'hommes aux ministres de la justice, du travail et de l'agriculture (après avis des conseils municipaux), sans que cela ait un effet de généralisation de l'institution dans le monde agricole. Ainsi, l'ouvrage précité de R Malézieux et R Menasseyre listait en 1963 10 sections agricoles sur l'ensemble du territoire national à Aix en Provence (13), Annemasse (74), Arles (13) Béziers (34) Cayenne (973) Chatillon sur Seine (21) Le Cateau (59) Montpellier (34) Nîmes (30) Port-Sainte-Maxence (60).

Au terme d'un long processus lancé par le ministre de la justice en 1976, la loi 79-44 du 18 janvier 1979 (article 512-2 du code du travail) a généralisé les 5 sections des conseils de prud'hommes : encadrement, industrie, commerce, agriculture, activités diverses.

3) La forte implication de l'inspection des lois sociales dans la production de normes

Le préambule de l'ordonnance du 7 juillet 1945 pariait sur une articulation efficace entre deux sources de droit pour construire ou adapter les droits des salariés agricoles au niveau départemental ou local : les arrêtés préfectoraux, qu'elle tendait à rendre obligatoires, et les conventions collectives, tout en constatant que les limites de la législation de 1919 sur les conventions collectives avaient permis « l'élaboration d'une certaine règlementation d'ailleurs temporaire et fragmentaire ».

Cette articulation a, de fait, été déséquilibrée en deux temps. Dans l'immédiat après-guerre, les arrêtés préfectoraux rédigés à partir des travaux des commissions paritaires ont constitué l'essentiel des sources de droit locales. Le faible nombre de « contrôleurs des lois sociales agricoles » recrutés sous l'empire de la loi de 1943 a forcément limité l'implication de ces fonctionnaires dans ce développement des normes et le contrôle de leur application.

La loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives a modifié l'équilibre entre droits règlementaire et conventionnel. Son article 2 prévoyait en effet que les arrêtés préfectoraux « restent en vigueur jusqu'à l'intervention des conventions collectives…tendant à les modifier ». Cependant un avis du Conseil d'Etat en date du 12 septembre 1950 a considéré que la loi de février « n'a apporté aucune restriction aux pouvoirs donnés aux préfets par l'ordonnance de 1945 ». Une certaine dualité entre les deux normes a donc persisté, puis s'est effacée sans totalement disparaître après la loi du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes, dont le code rural. La primauté des conventions collectives s'est donc imposée à la fin des années 1950, au

moment où le RAP de 1953 permettait la construction progressive de vrais services d'inspection des lois sociales en agriculture.

Ces services ont alors eu un rôle essentiel dans le développement de la négociation collective. La diversité des formes de production agricole entre les différents départements, la variété des situations locales et des secteurs d'activité en ce qui concerne le fonctionnement des organisations d'employeurs et des syndicats de salariés ont donné lieu à des pratiques très différentes suivant les régions et les branches professionnelles. Partout, cependant, le rôle de l'inspection des lois sociales en agriculture (et des services qui lui ont succédé sous plusieurs appellations) a été déterminant dans l'élaboration du droit conventionnel. Bien au-delà de la présidence des commissions mixtes, les services ont très fréquemment assuré le secrétariat des commissions, la rédaction des procès-verbaux de réunion, souvent la rédaction des avenants, et veillé, pour le moins, au bon déroulement des procédures de dépôt et d'extension. Cette activité a été parfois densifiée par l'actualité (inflation des années 1970 qui impliquait plusieurs commissions mixtes par an dans chaque branche pour revaloriser les salaires, mise à jour des clauses juridiques des conventions suite à des modifications importantes de la loi- comme au cours des années 80, la mise en conformité avec les différentes lois Auroux). Il était assez courant que dans chaque département soit élaborées puis mises à jour 3 ou 4 conventions collectives (polyculture-élevage, exploitations forestières, cultures spéciales -horticulture-maraîchage-viticulture), sans préjudice de celles relevant du niveau régional ou interrégional (paysagistes par exemple). Si le ministère entendait confier la présidence des commissions aux inspecteurs divisionnaires puis directeurs ou chefs de service régionaux, ou leur représentant, l'importance de l'investissement des services dans ce domaine a fortement mobilisé les services départementaux au sein desquels la place prise par les contrôleurs n'a pas été négligeable même si elle a pu être très différente suivant les situations locales.

4) La prédilection de l'inspection des lois sociales en agriculture pour le traitement des demandes individuelles et le règlement des conflits individuels du travail.

Ce sujet, comme les autres, nécessite que soit bien précisé que selon les configurations locales les pratiques pouvaient être différentes suivant les caractéristiques des professions agricoles, voire les personnalités des agents de contrôle. Cependant la quasi absence de sections agricoles au sein des conseils des prud'hommes jusqu'à la fin des années 1970 a donné un rôle dans les litiges individuels beaucoup plus marqué pour les contrôleurs des lois sociales en agriculture que pour leurs homologues du ministère du travail. Sans occulter la possibilité pour les salariés de saisir les tribunaux de grande instance statuant en matière prud'hommale, très peu utilisée (comme si résonnait encore dans le monde rural la méfiance exprimée au siècle précédent par Emile Guillaumin dans la Vie d'un simple : « devant les juges, avec les meilleures raisons, les malheureux se trouvent avoir tort »), dans de nombreux départements l'activité principale des contrôleurs des lois sociales en agriculture était centrée sur le traitement de la demande individuelle. Au ou à la salarié(e) venant faire état (souvent après la fin de son contrat de travail) de divers manquements dont il ou elle considérait être victime (salaires, congés payés, heures

supplémentaires, délai de préavis, indemnité de licenciement…) il était proposé une intervention écrite auprès de l'employeur. La lettre alors envoyée faisait état des griefs invoqués par le ou la salarié(e), invitait à la production d'observations et suggérait la possibilité d'une « confrontation » entre les parties en présence du contrôleur. La « confrontation » se déroulait en principe dans le bureau du contrôleur ou dans la salle où il tenait des permanences bi-hebdomadaires ou mensuelles dans les villes sous-préfecture ou centres d'activités agricoles importants.

Elle était considérée comme un succès lorsqu'elle aboutissait à la signature, sous l'égide du fonctionnaire, « d'une transaction », en référence au code civil. Selon les cas, surtout après l'intervention de la loi de 1971 sur la prescription quinquennale en matière salariale, le coût de la transaction pouvait apparaître particulièrement élevé pour l'employeur, même si le terme même de transaction impliquait des concessions réciproques et en conséquence l'abandon, par le ou la salarié(e) d'une partie de ce que les faits, et parfois le droit, auraient exigé.

Cette pratique, pas exempte, a posteriori, de critiques fondées sur le fond et la forme a été progressivement abandonnée à partir de la fin des années 70.

5) Une politique de contrôle dans les entreprises très réaliste :

La pratique du contrôle dans les entreprises a longtemps été caractérisée par la relativité du temps restant disponible compte tenu des différentes missions évoquées ci-dessus et ci-dessous (dans nombre de départements le temps consacré au contrôle en entreprise était la variable d'ajustement), mais aussi par une prise en compte des formes de production De ce point de vue, étaient souvent privilégiées les investigations dans les secteurs connexes (coopératives, centres équestres, exploitations forestières et scieries, champignonnières, artisans ruraux…) et les exploitations agricoles structurées (grandes cultures, viticulture, horticulture). Des règlementations spécifiques (travailleurs handicapés, main d'œuvre étrangère, apprentissage, chômage partiel…) justifiaient aussi des contrôles réguliers.

Comme dans l'industrie et le commerce, la répartition des entreprises entre inspecteurs et contrôleurs avait pour critère principal la taille des entreprises, les inspecteurs arguant de leurs compétences spécifiques sur les institutions représentatives pour structurer leur « portefeuille » autour des entreprises de plus de 10 ou de 20 ou de 50 salariés suivant la structure de l'emploi agricole dans le département. L'approche de l'entreprise était parfois délicate, dans un milieu où les exigences du droit du travail paraissaient bien secondaires et parfois contreproductives par rapport aux exigences de la nature et de ses caprices et au poids des habitudes et des traditions (tel ce président de petite coopérative laitière et maire, étonné -en 1980- que l'on puisse exiger que son unique chauffeur ramasseur respecte le jour de repos hebdomadaire : «dans la commune, à part l'instituteur, le secrétaire de mairie et le percepteur, qui a une activité qui n'implique pas un travail tous les jours ? Le dimanche, c'était prévu pour aller à la messe, mais il n'y a plus de curé »).

3) L'emploi

Des principaux textes organisationnels des services, c'est le décret du 12 octobre 1977 qui est le plus précis en ce qui concerne la compétence des services en matière d'emploi en précisant en son article 1 er (2°) « La main d'œuvre agricole, et notamment l'emploi de certaines catégories de salariés agricoles et de la main d'œuvre étrangère, le chômage et le contrôle de l'emploi »

L'emploi des travailleurs handicapés est sans doute le thème « emploi » qui a le plus mobilisé les contrôleurs des lois sociales en agriculture du fait de la qualification du secteur agricole pour recevoir et employer des travailleurs handicapés, y compris les hommes et les femmes classés dans la catégorie C et relevant d'un emploi en « milieu protégé ». Outre la participation régulière aux réunions (équipes techniques et sessions plénières) de la commission des infirmes puis de la COTOREP, et les enquêtes parfois nécessaires pour donner un avis pertinent sur certains dossiers (abattements sur salaire principalement), le service était chargé dans le cadre de la loi du 30 juin 1975 de l'instruction des dossiers de « garantie de ressources » par lesquels les employeurs concernés demandaient le remboursement de l'avance qu'ils avaient consentie pour assurer le complément de salaire dû à leurs salariés handicapés « bénéficiaires d'une orientation pour le travail en milieu ordinaire avec un abattement de salaire ». Cette instruction, principalement sur pièces, débouchait dans un certain nombre de cas sur une assistance administrative pour assurer la conformité des bulletins de paye et des dossiers, et parfois nécessitait des contrôles sur place pour vérifier des conditions d'emploi des travailleurs handicapés (en juillet 1980 une instruction du ministère de l'agriculture a exigé un contrôle, en quelques semaines, de toutes les exploitations employant un travailleur handicapé relevant du milieu protégé).

La main d'œuvre étrangère : traditionnellement l'agriculture (notamment les exploitations agricoles et les exploitations forestières) ont recours au recrutement de travailleurs et travailleuses étrangères. En lien avec les services des directions départementales du travail et de la main d'œuvre (et leurs successeurs) les agents de contrôle en agriculture ont veillé au bon déroulement des procédures d'introduction (notamment pour les saisonniers), aux conditions d'emploi, de salaires et de logement des travailleurs étrangers. Ils ont aussi, avec le développement des différentes organisations interministérielles de lutte contre le travail illégal, participé à des contrôles ciblés (pas seulement sur l'emploi irrégulier de main d'œuvre étrangère)

Comme leurs homologues du secteur industriel et commercial, les contrôleurs des lois sociales en agriculture puis du travail exerçant dans le secteur agricole ont participé essentiellement, dans leur domaine de compétence, aux politiques publiques relatives à l'apprentissage et aux formations en alternance, à la défense de l'emploi grâce au chômage partiel, au contrôle des licenciements économiques, à l'aide à la création d'entreprise par les demandeurs d'emploi et suivant les périodes, des mesures telles que les contrats de solidarité de 1981, les dispositifs dits de Robien puis les lois Aubry pour la réduction du temps de travail, ou la lutte contre les exclusions (activités agricoles de certaines associations intermédiaires ou entreprises d'insertion) etc.

Le code rural dans son édition 2026 témoigne de la volonté du ministère de l'agriculture d'être toujours à l'initiative pour tenter de répondre aux besoins spécifiques des productions agricoles en matière d'emploi. Ces dispositions supposent l'implication des services de contrôle sur des mesures telles que le « titre emploi simplifié agricole » ou les contrats emploi-vendange, sans perdre de vue que de nouvelles formes d'emploi partagés, comme les services de remplacement ou les groupements d'employeurs ont souvent trouvé leur origine ou leur meilleur terrain d'expérimentation dans le secteur agricole.

4) L'information et la « vulgarisation » :

Le décret fondateur de 1953 assignait à l'inspection des lois sociales en agriculture un devoir d'information « permanente » du ministre de l'agriculture « en vue d'orienter la politique sociale agricole et de susciter les règlementations futures ». Cette obligation, assez classique, et qui constituait une mission prioritaire de 'l «Office du Travail » crée par le décret des 19-21 août 1891 (il avait l'ambition, entre autres, d'apprécier « les conditions des ouvriers de l'agriculture : leurs salaires- petites et grandes cultures ») s'est concrétisée comme dans la plupart des administrations par des rapports périodiques, étayés par les données statistiques que purent par la suite fournir les caisses de mutualité sociale agricole, sans exclure des signalements ponctuels lorsque les circonstances l'exigeaient.

L'information du public a aussi été une préoccupation constante des services. Leur taille ne permettait pas la création de services de renseignements à l'instar de ceux fonctionnant dans les directions départementales du travail. Cependant, contrôleurs et secrétaires organisaient une réponse à la « demande individuelle », qu'elle soit exprimée par téléphone ou au bureau. Cette disponibilité se déclinait aussi dans des permanences périodiques (mensuelles ou bimensuelles) tenues par les inspecteurs et surtout les contrôleurs dans les villes sous-préfectures ou dans les communes centres d'activités agricoles importants (il était fréquent que ces permanences rapprochent les services d'inspection de ceux de la Mutualité Sociale Agricole pour une réponse adaptée à des problèmes transversaux exposés par les visiteurs).

La lente et longue évolution du droit du travail en agriculture a aussi justifié d'autres vecteurs d'information, comme les intervenions dans les établissements de formation agricoles, ou les publications régulières dans la presse agricole. Dans certains départements, des associations, comme l'association des salariés agricoles pour la vulgarisation du progrès agricole- ASAVPA- ont pu compter sur des conférences régulières données en veillée à l'attention de leurs adhérents.

Conclusion

La conclusion juridique et organisationnelle de l'histoire de l'inspection du travail spécialisée pour l'agriculture a été apportée par la « revue générale des politiques publiques » en 2008. Elle fut brutale au regard de l'emballement politique qui l'a signifiée. Elle était pourtant devenue inexorable au fil des temps et sa justification esquissée en 1965 (Delorozoy), argumentée en 1973 (Jouvin), présidentialisée en 1993 (Mitterand) se renforçait chaque année compte tenu :

- De l'effondrement du nombre d'exploitations agricoles et des salariés du secteur primaire, devenus très minoritaires dans les effectifs des salariés relevant de la protection sociale agricole et visés à ce titre par le Code Rural.
- De la lente mais quasi complète homogénéisation du droit du travail spectaculairement intensifiée à partir des années 1970.
- De l'évolution des conditions de travail liées à la modernisation de l'agriculture d'une part et à l'émergence, ou la plus grande visibilité, de risques professionnels touchant l'ensemble des travailleurs.
- De la fusion des corps d'inspecteurs puis de contrôleurs du travail. La porosité inévitable entre services distincts a indiscutablement contribué à une évolution des cultures, des pratiques et aussi de l'organisation et de l'activité des services de l'inspection du travail de l'emploi et de la protection sociale agricoles. Cette dynamique a été le plus souvent présentée, légitimement ne serait-ce que par la force des formations dispensées à l'INTEFP tant pour les inspecteurs que pour les contrôleurs, comme un mouvement des services du ministère du travail vers ceux du ministère de l'agriculture. Elle a aussi eu une composante dans le sens inverse, notamment à partir de la fin des années 80 quand le directeur des affaires sociales du ministère de l'agriculture a infléchi la stratégie de son administration en facilitant les mouvements de l'agriculture vers le travail.
- Des évolutions organisationnelles du ministère du travail de 2006, consacrées par une nouvelle définition « du système d'inspection du travail » dans le Code du Travail (Conseil National de l'Inspection du Travail, Autorité Centrale au sens du Bureau International du Travail, Direction Générale du Travail et Services Déconcentrés).

Le « contrôle des lois sociales en agriculture » (terme générique pour l'ensemble des organisations de 1938 à 2008) né sans aucune référence à l'inspection du travail qui fut ensuite longtemps confondue dans la « politique sociale agricole » s'est prolongé, 70 ans plus tard, dans le système d'inspection du travail français, général et généraliste. Dans ses balbutiements, il avait été surtout identifié comme un instrument de plus au service d'une politique agricole embrassant tous les aspects de la vie rurale sous l'autorité du Ministère de l'Agriculture, en pleine cohérence avec les ambitions affichées et concrétisées par Gambetta à la création de ce ministère en 1881.

Son implication postérieure sur le champ « travail » a indiscutablement contribué à une amélioration de la condition des salariés agricoles grâce à son activité soutenue dans

l'élaboration des sources de droit, d'abord règlementaires puis conventionnelles. Sur l'effectivité du droit, sa mission de contrôle, forcément limitée par le rapport entre le nombre d'établissements assujettis et les effectifs disponibles (petit nombre de fonctionnaires dont les activités hors contrôle sur plusieurs champs professionnels étaient importantes), a longtemps été reléguée au second rang compte tenu de la priorité donnée au traitement de la demande individuelle, avec l'obsession d'une certaine recherche de paix sociale à travers des conciliations (même si comme indiqué ci-dessus ce constat doit être relativisé dans certaines régions agricoles qui occupaient davantage de main d'œuvre dans les exploitations).

Comment ne pas trouver un effet miroir avec la critique remarquablement développée par Jacques Le Goff[3]évoquant les débuts de l'inspection du travail après sa création en 1892 et l'évidence d'une contradiction entre deux logiques : celle du contrôle de la règlementation et celle de l' « agent de régulation par excellence près du terrain où s'esquisse le droit conventionnel » : « rien de moins naturel que d'apparaître simultanément comme les agents d'une répression impliquant une position d'extériorité, et comme des conciliateurs, des arbitres, des agents de paix sociale, ce qui engage au contraire dans un rapport d'implication, de proximité et d'immersion dans le champ des forces sociales, dans un travail d'élaboration, de recherche et de compromis de nature à obérer l'efficacité de la mission principale».

L'inflexion des pratiques professionnelles en faveur du contrôle observée à la fin du vingtième siècle dans les services d'inspection du travail en agriculture a sans doute amoindri les tensions entre priorités et a peut-être facilité l'effectivité de la fusion des services au début du 21 -ème siècle… Elle n'a pas mis fin cependant aux questionnements de l'inspection du travail et à l'expression récurrente de marges de progrès dans l'affirmation de son identité et dans la pratique de son management.

[3] Le Goff Jacques, *Du silence à la parole*, Ed Mouton, 2004, p292.