



HAL
open science

L'inspection du travail agricole : vie et mort d'une institution d'exception

Jean-Noël Jouzel, Giovanni Prete

► **To cite this version:**

Jean-Noël Jouzel, Giovanni Prete. L'inspection du travail agricole : vie et mort d'une institution d'exception. Olivier Pilmis; Sylvain Brunier. La règle et le rapporteur. Une sociologie de l'inspection, Presses des Mines, pp.23 - 42, 2020, 9782356715999. hal-02639309

HAL Id: hal-02639309

<https://sciencespo.hal.science/hal-02639309>

Submitted on 16 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'inspection du travail agricole : vie et mort d'une institution d'exception

A paraître in :

Brunier, Sylvain & Pilmis, Olivier (dir.). La règle et le rapporteur, une sociologie de l'inspection. Presses des Mines (2020) : pp 23-42

Jean-Noël Jouzel

Giovanni Prete

Introduction

L'inspection du travail en France constitue un objet abondamment étudié par les sciences sociales. Des travaux ont fait l'histoire de cette administration en montrant qu'elle illustre les ambiguïtés des politiques d'encadrement du développement industriel depuis plus d'un siècle, qui à la fois le promeuvent et cherchent à limiter les effets délétères qu'il induit pour la santé des populations [Dhoquois-Cohen, 1993 ; Reid, 1994, 1995 ; Viet, 1994]. Dans une perspective inspirée de la sociologie du droit, d'autres travaux ont fait de l'inspection du travail un cas d'étude de la bureaucratie d'Etat au concret et de la manière dont est négociée la traduction des règles légales dans les activités sociales [Dodier, 1986, 1988 ; Tiano, 2003 ; Mias, 2015]. Enfin, en s'inscrivant dans une sociologie de l'Etat attentive aux dynamiques de managérialisation de l'action publique [Bezes, 2009], des recherches mettent en évidence la perte progressive d'autonomie des inspecteurs du travail [Szarlej et Tiano, 2013 ; Szarlej-Ligner, 2016 ; Mias 2015 ; Borraz, Merle et Wesseling, 2017].

Pour l'essentiel, ces travaux se sont intéressés aux services d'inspection dépendant directement du ministère du Travail, chargés d'inspecter les entreprises relevant du régime général (industrie et services). Pourtant, le contrôle de l'application du droit du travail a été historiquement pris en charge par des services d'inspection multiples, dont les frontières ont varié au cours du temps [Szarlej-Ligner, 2017]. En se focalisant sur le seul régime général, la plupart des travaux sur l'inspection du travail négligent par construction le poids des conflits de territoires entre administrations centrales dans l'évolution de leur objet. Dans cet article, nous proposons précisément d'éclairer une partie de cette infrastructure institutionnelle, à partir du cas de l'inspection du travail agricole, de sa naissance à la fin des années 1930 à sa mort en 2009. Plusieurs travaux de sciences sociales ont en effet mis en évidence la forte autonomie de nombreux champs d'action publique dans le secteur agricole, en raison de la mise en place, dans le contexte de la modernisation des exploitations, d'un dispositif néo-corporatiste impliquant des liens étroits entre élites politico-administratives et élites syndicales agricoles [Maresca, 1983 ; Keeler, 1987 ; Muller, 1984]. Certains de ces travaux ont étudié les institutions spécifiques qui résultent de ce mode de gouvernement de l'agriculture, en pointant leurs singularités : régime de Sécurité sociale [Manderscheid, 1991] ; système d'enseignement [Sanselme, 1999 ; Lelorrain et Bobbio, 2005] ; banques [Gueslin, 1988]. L'inspection du travail agricole figure au rang de ces institutions à part, dont l'existence a été justifiée au nom du caractère « exceptionnel » du droit du travail et des relations professionnelles en agriculture. La naissance, la vie et la mort de cette inspection constituent à ce titre un traceur des luttes institutionnelles autour de l'exception politique agricole, et donne à voir comment cette dernière s'est affaiblie au cours de la période contemporaine.

Nos données proviennent d'une enquête reposant sur une douzaine d'entretiens auprès d'anciens contrôleurs et inspecteurs du travail en agriculture et de membres de leurs administrations centrales de tutelle, ainsi que sur la collecte et l'exploitation de fonds d'archives publiques (Archives nationales) et privés. Outre les archives sur l'inspection du travail mise en ligne par le syndicat SUD¹, nous utilisons un fonds privé d'archives écrites et orales, constitué par ancien inspecteur du travail agricole ayant exercé principalement en Seine Maritime. Nous développerons notre propos en trois parties. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la genèse d'une administration en charge d'inspecter l'application des lois sociales dans le secteur agricole. Nous soulignerons sa constitution tardive, à la mesure du retard des droits accordés aux travailleurs agricoles, et sa singularité, tenant au caractère relativement marginal des enjeux liés aux conditions de travail dans sa juridiction. Dans un second temps, nous décrirons la transformation de cette administration en une inspection du travail proprement dite à partir des années 1970. Nous montrerons que cette évolution est le produit d'un compromis entre des acteurs qui, dans un contexte d'alignement progressif des droits des travailleurs agricoles sur ceux du régime général, souhaitent la création d'un service d'inspection du travail unifié et le souhait des institutions politiques agricoles de garder la maîtrise de leur inspection. Dans un troisième temps, nous rendrons compte de la disparition du service d'inspection du travail agricole, point d'aboutissement non seulement de dynamiques de managérialisation de l'Etat, mais aussi d'un questionnement porté par les inspecteurs du travail agricole eux-mêmes quant à la légitimité d'un service spécifique aux entreprises agricoles.

1. Des affaires familiales aux conditions de travail : la genèse d'une inspection sous tutelle

A la jonction des XIX^e et XX^e siècles, plusieurs inspections du travail sont instaurées en France pour encadrer les relations de travail et l'application des droits sociaux naissants des travailleurs relevant de différents secteurs d'activité et ministères d'autorité. En 1892 est créée – pour la « troisième fois » [Viet, 1994] – une inspection du travail de l'industrie, suivie dans la décennie, de trois inspections dédiées aux mines et carrières, à l'armée et aux transports. Le secteur agricole reste initialement à l'écart de ce processus. La constitution d'une inspection du travail y est beaucoup plus tardive et progressive, traduisant la lenteur de l'alignement des droits des travailleurs agricoles sur ceux du secteur industriel.

1.1. A la remorque de l'Etat providence : la création d'une inspection des lois sociales agricole

Historiquement, l'extension au monde agricole de droits sociaux visant initialement les travailleurs de l'industrie a eu lieu avec retard, pour deux raisons. En premier lieu, les conditions de travail en agriculture sont, aux yeux des élites réformatrices de la troisième République, moins susceptibles de « menacer l'ordre social et l'ordre public » [Szarlej-Ligner, 2017, p. 46] que celles des travailleurs de l'industrie. Deuxièmement, la très petite taille de la grande majorité des entreprises du secteur, et les difficultés (ou les réticences) des chefs d'exploitation à financer leur propre protection sociale et celle de leurs éventuels salariés autrement que sur une base volontaire (*via* l'adhésion libre à des caisses mutuelles réparties sur l'ensemble du territoire) ont constitué un frein puissant à l'extension des droits sociaux

¹ Accessibles à l'adresse : <http://www.inspection-du-travail-sud-travail-affaires-sociales.fr/>. Le fonds, où nous avons pu accéder à plusieurs rapports cités dans cet article, contient cependant peu d'archives consacrées à l'inspection du travail agricole.

des travailleurs industriels à ceux de l'agriculture [Michard, 2004 ; Darpeix, 2013]. De fait, les grandes lois sociales de la troisième République, sur la réparation des accidents du travail (1898), sur le repos hebdomadaire de 24 heures (1906), sur la durée maximale, fixée à huit heures, de la journée de travail (1919) ou les accords de Matignon de 1936 limitant à 40 heures la durée hebdomadaire du travail, ne s'appliquent qu'avec retard et parcimonie aux travailleurs agricoles. Le régime de Vichy institutionnalise l'exception agricole des politiques sociales, en confiant, en 1941, cette législation au seul ministère de l'Agriculture, au détriment – et au grand dam – de celui du Travail [Michard et Bourrigaud, 2006]. Après la Seconde Guerre mondiale, le ministère de l'Agriculture parvient à maintenir cette exception, au nom de l'unité et de la spécificité des conditions économiques de l'agriculture. Cette singularisation des politiques sociales agricoles se traduit par une application différenciée aux salariés de l'agriculture des nouveaux droits octroyés à ceux de l'industrie ou du tertiaire. Non seulement les salariés de l'agriculture se voient octroyer des droits plus tardivement que ceux des autres secteurs, mais l'application de ces droits se fait selon une logique territoriale au nom des « spécificités agricoles » locales [Legendre, 1966 ; Pellet, 2013].

L'administration en charge du contrôle de la mise en œuvre effective de ces droits sociaux se structure progressivement. Dans la première partie du XX^e siècle, le respect des dispositions applicables aux salariés agricoles (par exemple l'extension, en 1922, de la loi sur les accidents de travail de 1898 aux salariés agricoles) relève principalement de la mise en œuvre de sanctions pénales et il semble qu'elle soit assurée principalement par des officiers de police judiciaire [Jouvin, 1973]. Une administration spécialisée dans l'application du droit du travail en agriculture apparaît cependant à partir d'un service initialement dédié au contrôle de l'application du droit social. Le décret-loi du 31 mai 1938 crée en effet un service de « contrôleurs agricoles » d'une quinzaine de personnes rattachées aux services de la Main d'œuvre agricole du ministère de l'Agriculture pour contrôler le fonctionnement des Caisses mutuelles d'allocations familiales. Le régime de Vichy transforme, par la loi du 5 avril 1941, ce service en un corps des contrôleurs des lois sociales agricoles. Dans les décennies d'après-guerre, ce corps voit le statut de ses membres se renforcer : le décret n° 53-850 du 16 septembre 1953 entérine en effet la création d'un corps des « inspecteurs des lois sociales agricoles » (Ilsa) de catégorie A et d'un corps de « contrôleurs des lois sociales agricoles » (CLSA) de catégorie B, tous deux sous la tutelle directe du ministère de l'Agriculture et, pour le premier, fermé aux femmes². Leurs effectifs augmentent progressivement : en 1970, ce sont environ 850 personnes qui travaillent pour les services des lois sociales, dont 239 cadres A et 169 cadres B, le travail administratif étant partagé entre 181 cadres C et D et environ 200 agents rémunérés sur d'autres budgets que ceux des services du ministère [FO, 1970]. Surtout, leur périmètre d'action s'étend progressivement en intégrant peu à peu les enjeux d'application du droit du travail.

Les attributions du service concernent l'ensemble des actifs (chefs d'exploitation, aides familiaux, salariés agricoles) et non actifs agricoles (enfants à charge, retraités salariés et non-salariés) relevant du secteur agricole, c'est-à-dire employés à des activités agricoles proprement dites³ ou dans d'autres secteurs dépendant du régime agricole de la Sécurité sociale (soit, en 1970, environ huit millions de personnes, dont la moitié d'actifs agricoles [FO, 1970]). Une grande partie de ses activités ont trait à la tutelle et au contrôle de la Mutualité

² Sur la place des femmes dans l'inspection du travail de l'industrie, voir Schweitzer [2017].

³ Pour distinguer ces activités, les inspecteurs s'appuient sur la distinction faite en droit rural entre « activités agricoles par nature » et « activités agricoles par détermination de la loi ».

sociale agricole (MSA), organisme de droit privé gestionnaire du régime agricole de Sécurité sociale. Ce contrôle s'exerce au niveau régional principalement, mais aussi au niveau départemental : vérification des comptes des caisses, participation à diverses commissions (comités départementaux d'action sociale ; comités départementaux de prestations sociales agricoles ; etc.), interventions dans des procédures contentieuses (secrétariat des commissions de première instance de la Mutualité sociale agricole ; etc.). Le service a également des activités d'information économique auprès de son ministère de tutelle. Il est par exemple chargé de produire des rapports réguliers aux services centraux du ministère de l'Agriculture pour faire un état des lieux de la main d'œuvre agricole et, plus largement, de « l'ambiance sociale » locale⁴.

1.2. *Une inspection du travail, oui mais agricole*

Si le service des lois sociales en agriculture reçoit en 1945 la mission d'assurer l'application de la législation du travail et des salaires (ordonnance du 7 juillet 1945), il n'accroît son investissement dans ce domaine que dans les années 1960, à la faveur de l'élaboration d'un droit concernant spécifiquement la question des conditions de travail en agriculture. A la suite des plans de modernisation de l'agriculture, un ensemble de politiques sociales visant à améliorer les conditions de travail des salariés de ce secteur et à aligner leurs droits sur ceux qui prévalent en régime général est mis en place. Une branche accidents du travail maladies professionnelles (AT-MP) se structure alors au sein de la MSA. En 1966 est instaurée une assurance obligatoire des exploitant pour le risque d'AT-MP de leurs salariés, demeurant cependant sous le régime de la liberté de choix de l'organisme d'assurance. La même année une médecine du travail agricole spécifique est créée. En mai 1968, les accords de Varenne reconnaissent pour la première fois – dans le principe du moins – les mêmes droits aux ouvriers de l'agriculture qu'aux autres salariés et alignent le salaire minimum garanti du secteur sur celui de l'industrie. En 1972, la MSA institue de plus un corps de conseillers techniques en prévention des risques professionnels agricoles, et en 1976 une loi est votée qui entérine l'extension de la prévention aux entreprises agricoles⁵.

L'inspection des lois sociales agricoles est progressivement investie du contrôle de la mise en œuvre de ces politiques et devient, à la fois dans des textes⁶ et de fait, une inspection du travail à proprement parler. Pour mener à bien ses activités d'inspection, certains observateurs de l'époque [Jouvin, 1973] l'estiment plutôt mieux dotée que l'inspection du travail du régime général. Par rapport à cette dernière, son organisation est singulière à plusieurs égards. Premièrement, nous l'avons souligné, une grande partie de ses activités continue à avoir trait à la tutelle de la MSA. Deuxièmement, son fonctionnement organisationnel est spécifique. L'accès au corps de l'Isa implique par exemple la réussite d'un concours moins sélectif que celui de l'inspection du régime général, dont les épreuves sont moins axées sur le droit du travail et davantage sur l'organisation économique et institutionnelle de l'agriculture. A l'issue du concours, les inspecteurs et les contrôleurs qui rejoignent le service sont essentiellement formés sur le tas, dans les services départementaux, contrairement aux inspecteurs du régime général qui reçoivent une formation initiale de

⁴ On trouve des exemples de tels rapports rédigés à la fin des années 1970 et dans les années 1980 aux archives nationales (19880036/16-19880036/28).

⁵ Loi 76 1106 du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail.

⁶ En 1960, une loi clarifie leurs pouvoirs d'investigation et de contrôle (Loi n°60-771 du 30 juillet 1960). En 1972, la France ratifie la Convention 129 de l'OIT sur l'inspection du travail pour les entreprises agricoles, qui complète la Convention 81 ratifiée en 1950 sur l'inspection du travail du régime général.

plusieurs mois dans un centre dédié, créé en 1955. Par ailleurs, les carrières des Ilsa sont moins avantageuses que celles des inspecteurs du régime général, quand on les évalue au prisme des grilles de rémunération en place ou des chances d'accéder aux postes les plus élevés [Szarlej-Ligner, 2017].

Ces évolutions législatives et réglementaires, qui font entrer le contrôle des conditions de travail dans le périmètre d'action de l'Ilsa, soulèvent également rapidement des interrogations sur l'opportunité de maintenir une inspection spécifiquement agricole. Dès 1965, un rapport dans lequel le député Robert Delorozoy présente au Conseil Economique et Social (CES) des pistes de réforme de l'inspection du travail de l'industrie évoque une possible incorporation de l'Ilsa en son sein. Les organisations agricoles s'opposent alors massivement à cette perspective, qui est abandonnée.⁷ Quelques années plus tard, la question du maintien d'une inspection agricole spécifique est relancée. A partir de 1970, le ministère du Travail met en avant la multiplication et la complexification des missions de l'inspection dont il a la tutelle pour réclamer une réforme de son organisation et, surtout, de ses règles d'avancement et de traitement. Le gouvernement engage alors des négociations sur cette réforme et envisage très vite qu'elle puisse s'accompagner d'une fusion des services d'inspection existants. En 1973, un rapport rendu par le Conseiller d'Etat Bernard Jouvin, à la demande du premier ministre Pierre Messmer, justifie ainsi la nécessité de la fusion des corps d'inspection des ministères de l'Agriculture et de l'Industrie dans un nouveau corps qui serait sous la tutelle principale du ministère des Affaires sociales en invoquant plusieurs raisons : l'évolution des caractéristiques des salariés du régime social agricole qui, selon lui, relèveront, du fait de la modernisation agricole, de plus en plus du secteur tertiaire⁸ et de moins en moins du secteur primaire ; le rapprochement du droit du travail agricole de celui du régime général ; la nécessaire professionnalisation des agents de l'inspection agricole ; plus généralement l'équité de traitement entre les salariés [Jouvin, 1973]. Dans les négociations interministérielles qui suivent la remise du rapport, le ministère de l'Agriculture énonce très fermement et très rapidement qu'il n'accepte la fusion des corps d'inspection qu'à la condition du maintien d'une séparation fonctionnelle lui permettant de maintenir une tutelle sur « son » propre service d'inspection du travail, afin de garder la maîtrise de l'application du droit social agricole.⁹ En 1975 est donc créé un corps interministériel de l'inspection du travail (les corps de contrôleurs du travail restant alors séparés), dont les agents dédiés au travail agricole, qui ont obtenu une revalorisation de leurs carrières et de leur traitement¹⁰, restent cependant directement supervisés par le ministère de l'Agriculture, dans des Services régionaux et

⁷ Lors de la séance du CES faisant suite à la présentation du rapport Delorozoy en octobre 1965, un amendement « relatif au rattachement de l'inspection des lois sociales en agriculture à l'inspection du travail » est largement rejeté (37 pour, 77 contre, 31 abstenus), notamment par le « groupe de l'agriculture » du CES.

⁸ Rappelons que le régime de la mutualité sociale concerne non seulement les exploitants et salariés agricoles, mais également les salariés d'entreprises de services relevant du régime agricole (Crédit Agricole, mutualité, coopératives, ..)

⁹ Peu après la publication du rapport Jouvin, le ministre de l'Agriculture Jacques Chirac le souligne par exemple dans une lettre adressée au secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique : « *J'ai l'honneur de vous faire connaître que je donne mon accord au principe de la fusion [...] Bien entendu cette fusion ne saurait entraîner aucune modification dans les attributions de mon Département en matière de droit du travail et de mutualité sociale [...] J'estime d'autre part nécessaire que les moyens en personnel et en crédit dont je dispose ne soient pas affectés par la fusion* ». (Lettre du 18/7/1973, Arch. Nat. 19990466/2).

¹⁰ Il s'agit alors d'une revendication récurrente des agents de l'Ilsa. En 1969, le syndicat national des personnels de l'inspection des lois sociales agricoles entame ainsi une grève administrative pour demander une revalorisation indiciaire et statutaire.

départementaux du travail et des politiques sociales agricoles qui succèdent à l'Ilsa (Décret 77-1146 du 12 octobre 1977).

2. Une autonomie négociée

Si la réforme de 1975 marque un tournant institutionnel important dans l'histoire du contrôle des conditions de travail en agriculture, il ne faut cependant pas surestimer les changements qu'elle entraîne pour l'inspection du travail agricole. En raison de la continuité de ses agents et de ces modes d'organisation, cette dernière demeure marquée par une forte singularité par comparaison avec l'inspection du travail du régime général, qui se traduit par une autonomie plus limitée vis-à-vis de son environnement institutionnel.

2.1. Le maintien d'une inspection singulière

La fusion de 1975 prévoit un recrutement et une formation unifiés des inspecteurs, rendant possible leur circulation d'une administration à l'autre au cours de leurs carrières. Dans les faits, cette réforme n'entraîne pas un renouvellement important des agents qui composent les services de l'inspection du travail agricole. Constituée pendant plusieurs années d'agents déjà en poste au moment de la fusion, elle compte également d'anciens contrôleurs des lois sociales en agriculture qui accèdent au corps de l'inspection du travail par un deuxième concours. Les agents recrutés après 1975 à l'issue du concours commun à toute l'inspection interministérielle découvrent quant à eux le plus souvent à l'issue du concours ou lors de leur formation l'existence d'un service spécifiquement dédié à l'agriculture, auquel ils ne se destinaient pas initialement :

Je n'avais aucune prédestination à venir dans le corps d'inspection du travail agricole. [...] J'ai fait des études de droit et... bah j'étais intéressé par l'inspection du travail. C'est vrai que les études de droit m'ont amené à me poser des questions de... Et je me suis dit : « Tiens c'est un boulot intéressant... » [...] C'était l'aspect un peu redresseur de tort, celui qui défend le faible. Bon c'était... ça m'a plu. [...] J'avais à peine entendu qu'il existait une inspection du travail agricole mais à l'époque c'était pas du tout ma préoccupation. [...] J'ai passé le concours d'inspecteur du travail que j'ai réussi. [...] Je suis sorti au début de l'année 84. Et voilà le hasard ensuite a fait que... alors c'est plutôt un hasard géographique. [...] Mon choix initial était d'être affecté au ministère du Travail [mais] je voulais me rapprocher de mon épouse, qui était fonctionnaire aussi, et si je voulais être dans la même résidence qu'elle, il fallait que je demande à être affecté à l'agriculture. Donc j'ai permuté avec une collègue qui était affectée au ministère de l'Agriculture, je lui ai laissé mon poste au ministère du Travail.¹¹

Les affectations aux différents postes ouverts sont en effet déterminées sur la base d'une négociation interne à chaque promotion d'étudiants au cours de laquelle une hiérarchie assez implicite place l'inspection du secteur agricole comme la moins désirable. Elle est celle qui est réputée requérir moins de technicité en matière de droit du travail [Szarlej-Ligner, 2017, p. 112] et celle qui peut être considérée comme la moins propice à un usage politique du droit par les recrues les plus militantes – majoritaires dans le recrutement des inspecteurs du travail du régime général de la période post-1968 [Reid, 1995 ; Szarlej-Ligner, 2017]. En conséquence, on peut penser que le renouvellement de l'inspection du travail agricole passe par le recrutement des candidats les moins politisés. La formation qu'ils suivent à l'Institut National du Travail (INT) ne les prépare d'ailleurs que marginalement à leurs missions de contrôle spécifique au monde agricole, et c'est sur le tas, au cours de leur première affectation, souvent

¹¹ Entretien avec un ancien inspecteur du travail agricole, février 2018.

au sein d'un service départemental de l'Inspection du travail et des politiques sociales, qu'ils se forment véritablement :

Alors les formations spécifiques, en gros on nous expliquait ce qu'était qu'un... bon la spécificité agricole, la MSA, la situation des services, une législation spécifique pour les tracteurs, etc., mais ça, ça durait que... de mémoire je pense que ça n'a pas duré plus d'une semaine, vous voyez. Sur dix-huit mois une semaine de formation spécifique agricole.¹²

Ces éléments favorisent une certaine continuité dans les manières dont les agents de l'inspection du travail agricole conçoivent et pratiquent leur métier. Ils agissent dans une perspective caractérisée notamment par le maintien et la valorisation – davantage encore que dans le régime général – d'une posture « conciliatrice » dans le rapport aux employeurs et au droit du travail, en particulier s'agissant du contrôle des exploitations agricoles. Cette posture se traduit par des prises de positions individuelles conciliantes avec les exploitants :

Ça me rappelle autre chose : un collègue contrôleur avec moi... enfin moi j'étais inspecteur, il était contrôleur, il arrivait à faire à un moment des lettres de 5-6 pages. Et tout était bon, enfin, tout était justifié, juridiquement justifié. Mais par rapport à l'agriculteur de base avec lequel il était en contact, c'était aberrant. C'était de l'acharnement administratif. Un exploitant agricole qui reçoit une lettre d'observations où il y a 3 pages, 4 pages d'articles en disant « voilà, voilà, voilà »... ça passe mal.¹³

Cette posture « conciliatrice » se traduit, plus généralement, par l'encouragement hiérarchique aux modes de règlements des conflits non-juridictionnels, comme la transaction.¹⁴

Si les hommes changent peu, les modes d'organisation de l'inspection du travail agricole sont également très stables en dépit de la réforme de 1975. Le service continue d'être structuré autour de deux échelons territoriaux. Les services départementaux comptent classiquement un inspecteur du travail chef de service avec, parfois, un inspecteur du travail adjoint, un à trois contrôleurs du travail (soit environ 250 agents de contrôle sur l'ensemble du territoire national au début des années 2000). Si la division du travail entre inspecteurs et contrôleurs est soumise à des variations locales, les premiers s'occupent en général des plus gros employeurs de main d'œuvre agricole, qui sont rarement des exploitations mais plus souvent des entreprises tertiaires (Crédit Agricole, caisse de MSA...) ou agro-alimentaires, tandis que les seconds inspectent les petits employeurs. Deux à quatre agents administratifs complètent les effectifs. Ces services jouissent d'une importante autonomie vis-à-vis de leur hiérarchie. Celle-ci est constituée, au niveau régional, d'un service régional, administré typiquement par un directeur du travail, un inspecteur-adjoint et un personnel de secrétariat. Ce service a un rôle de relais des instructions ministérielles au niveau départemental, d'animation de la politique de l'emploi, de contrôle des organismes de Sécurité sociale et d'évaluation des

¹² Entretien avec un ancien contrôleur et inspecteur du travail agricole aujourd'hui à la retraite, février 2018.

¹³ Entretien avec un ancien contrôleur et inspecteur du travail agricole aujourd'hui à la retraite, décembre 2017.

¹⁴ Pour une argumentation en faveur de ces modes de règlements par un acteur, voir Caron [1975].

agents des services départementaux. Au niveau central, le tout est animé par une direction¹⁵, où un petit service dédié aux conditions de travail se met en place dans les années 1970, supervise l'action des services départementaux d'inspection et tente surtout de faire reconnaître sa légitimité auprès du ministère du Travail et d'autres directions du ministère de l'Agriculture. Dans cette organisation, les inspecteurs du travail agricole ne consacrent souvent qu'une part relativement mineure de leur temps d'activité à inspecter les conditions de travail sur les fermes présentes sur leur département, leur attention étant davantage accaparée par les gros employeurs de main d'œuvre agricole de leurs secteurs (entreprises agro-alimentaires, scieries...) et par les missions de contrôle des « lois sociales » en agriculture.

2.2. *Entre inspection du travail et contrôle des lois sociales : le maintien d'une confusion des genres*

Après 1975, les services régionaux du travail et des politiques sociales agricoles continuent en effet de contrôler les comptes des caisses de MSA présentes sur leur territoire. Au-delà de ce rôle officiel, les services d'inspection du travail entretiennent une relation ambiguë avec cet organisme, qui limite de fait leur autonomie. La MSA met en effet à leur disposition du personnel administratif, qui constitue en général l'essentiel du secrétariat¹⁶, et fournit un appui technique par la mise à disposition, au sein des services régionaux du Travail et des politiques sociales agricoles, de techniciens régionaux de prévention (TRP), rémunérés par la MSA et qui apportent leur expertise aux missions de contrôle. La MSA finance également une part du budget de fonctionnement des services d'inspection du travail agricole. Si la mise à disposition de ces moyens matériels et humains constitue une source de confort matériel pour les services, elle crée également une forme de gêne pour les agents. Les inspecteurs du travail contrôlent en effet les comptes de la MSA tout en pouvant également l'inspecter en sa qualité d'employeur de main-d'œuvre relevant du régime agricole. Peu problématique dans les faits, les conditions de travail en MSA étant *a priori* loin d'être les plus défavorables pour les salariés ressortissant du régime agricole de Sécurité sociale, cette ambiguïté n'en est pas moins systématiquement perçue comme problématique par les contrôleurs et inspecteurs que nous avons interrogés :

Le fait d'avoir du personnel mis à disposition par la MSA n'était sans doute pas très confortable dans la mesure où, bah, [...] on était un peu en... j'allais dire, en situation de... comment dire... on était un petit peu redevables des caisses de MSA, donc c'est vrai que les relations qu'on avait avec les caisses de MSA étaient un peu particulières. « Un peu particulières » dans la mesure où [...] le ministère de l'Agriculture assurait la tutelle des caisses de sécurité sociale agricole, donc la tutelle de MSA, la tutelle sur le plan

¹⁵ Le nom de la direction centrale à laquelle les Ilsa puis les Itepsa sont rattachés varie au cours du temps, indiquant le progressif élargissement des missions au-delà le seul respect des lois sociales : en 1948, on trouve une Direction Affaires Professionnelles et Sociales (Daps), en 1962 une Direction Affaires Professionnelles et de la Protection Sociale (Dapps), en 1977 une Direction des Affaires sociales (Das, décret du 2 juin 1977) et en 1987 une Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi (Depse, décret du 10 février 1987).

¹⁶ En 1995, la MSA mettait à disposition de l'inspection du travail agricole plus de 250 agents, essentiellement de catégorie C. En 2005, un rapport du Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI, Agriculture) intitulé « Analyse des fonctions de secrétariat et de contrôle de prévention dans les services de l'Itepsa » évoque 315 agents mis à disposition. Sa publication souligne combien cette mise à disposition est constituée, au cours des années 1990, comme problème au sein du ministère. (Arch. Nat. 20144612/22)

administratif et comptable *mais* les caisses de MSA sont des établissements de droit privé qui sont soumis au contrôle de l'inspection du travail, donc vous voyez. Bon l'inspecteur du travail qui est chargé de contrôler l'entreprise mais dont le directeur met à sa disposition du personnel, enfin c'est vrai que ça créé des situations... bon disons pas... pas très logiques ni normales. Bon cela dit heureusement ce n'était pas les conditions les pires qu'on trouvait dans les caisses [...], on n'a pas eu trop de cas de conscience à se poser mais enfin ce n'était pas... ce n'était pas sain. Le système n'était pas très sain quoi.¹⁷

Soulignons que cette dépendance fonctionnelle vis-à-vis de la MSA peut d'autant plus être perçue comme problématique que cet organisme est lui-même structurellement dépendant du jeu des intérêts agricoles. Il est en effet dirigé sur une base tripartite par les représentants des salariés, des exploitants et des employeurs agricoles. Ces deux dernières catégories étant largement superposées, et leurs intérêts souvent alignés, la MSA est de fait placée sous l'influence des syndicats majoritaires parmi les chefs d'exploitations : la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA). Les conseils d'administration des caisses locales de MSA peuvent s'opposer, de façon plus ou moins frontale, aux initiatives de leurs propres agents dédiés à la prévention des risques professionnels, qu'ils soient médecins du travail agricole ou conseillers en prévention¹⁸. Ils peuvent aussi, plus indirectement, tenter de faire pression sur les services d'inspection du travail agricole et même, dans la mesure où les niveaux hiérarchiques y sont peu nombreux, directement sur les inspecteurs, comme le mentionne un ancien inspecteur dans un entretien :

Dans les MSA, il y a un système mutualiste, donc vous avez au conseil d'administration un président et puis des délégués. Le poids politique du président de la MSA, par exemple en Meuse, qui est un département rural, c'est très important [...]. Il est exploitant. Ou pas, il peut très bien être salarié agricole aussi, mais en réalité c'est souvent un exploitant agricole, employeur de main d'œuvre. Cet employeur de main d'œuvre n'est pas exonéré, parce qu'il est président de la MSA, et qu'indirectement c'est lui qui vous paie pour vos secrétaires et vos crayons [...], d'un contrôle. Donc il est contrôlé comme les autres. Et moi ça m'est arrivé de devoir sanctionner un président de MSA. [...] Ça a donné lieu, pour l'agent de contrôle, c'est-à-dire pour moi, à des difficultés majeures vis-à-vis de sa hiérarchie. [...] Plutôt que de me donner raison, ils ont joué la montre pour que le problème se règle avec le temps, sans qu'il y ait besoin de procédure pénale.¹⁹

Si plusieurs travaux de sciences sociales portant sur les inspecteurs du travail du régime général soulignent qu'eux aussi sont dépendants du bon vouloir des employeurs qu'ils contrôlent et ont intérêt à maintenir de bonnes relations avec eux, au besoin en « accommodant » et en « négociant » le droit [Dodier, 1988 ; Dhocquois, 1993], la multiplicité et la matérialité des liens entre la MSA et l'inspection du travail agricole singularisent néanmoins cette dernière.

¹⁷ Entretien avec un ancien contrôleur et inspecteur du travail agricole aujourd'hui à la retraite, février 2018.

¹⁸ Sur la multi-positionnalité des dirigeants syndicaux agricoles dans les institutions de l'agriculture, voir Maresca [1983]. Pour un cas d'affrontement entre logiques gestionnaires et logiques de prévention autour d'un enjeu de santé au travail en agriculture, voir Dedieu et Jouzel [2015].

¹⁹ Entretien avec un ancien contrôleur et inspecteur du travail agricole aujourd'hui à la retraite, février 2018.

2.3. *Entre autonomie et tutelle : un corps « parasite » ?*

Au début des années 1980, certains changements institutionnels créent de nouvelles contraintes pour l'inspection du travail agricole. Dans le cadre des lois de décentralisation sont alors instaurées des directions départementales et régionales de l'agriculture et des forêts (Ddaf et Draf, décret n° 84-1193 du 28 décembre 1984), placées sous l'autorité des préfets. Si les textes réglementaires soulignent – en accord avec la convention 129 de l'OIT – que les missions d'inspection du travail échappent à l'autorité des Ddaf et des Draf, les directeurs de ces dernières ont la main sur un certain nombre de ressources fonctionnelles indispensables à la bonne marche des services d'inspection : bureaux, places de parking pour les véhicules de fonction, chauffage des locaux, attribution de personnel administratif.

Cette dépendance fonctionnelle ne va pas sans poser problème dans une conjoncture marquée par la dégradation de la situation de l'emploi, en agriculture comme dans de nombreux autres secteurs d'activité, au cours des années 1980-1990. Dans ce contexte, le corps de l'inspection du travail, tous secteurs confondus, est de plus en plus incité, dans le contexte de crise économique de la fin des années 1970, à jouer un rôle dans la défense de l'emploi, ce qui se traduit notamment par la fusion au cours des années 1980 des administrations locales en charge du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle [Szarlej-Liner, 2017, p. 148-153]. Cet objectif est aussi affirmé dans le secteur agricole et, à cet égard, les directeurs des Ddaf et des Draf, qui en sont responsables, déplorent régulièrement que « l'activité en matière d'emploi [...] semble être encore minoritaire »²⁰ dans l'agenda des inspecteurs du travail agricole. En effet, si ces derniers voient leurs missions étendues à cet enjeu – extension qui trouve une traduction dans le changement d'appellation des services d'inspection qui deviennent, au milieu des années 1980, des services départementaux et régionaux d'inspection du travail, *de l'emploi* et des politiques sociales (Sditepsa et Sritepsa) – ils n'y participent pas toujours de bonne volonté, pouvant concevoir cette mission comme une remise en cause de leur indépendance et de leur rôle de protection des salariés : « les Draf nous disaient “faites de l'emploi et puis tant pis pour le reste”. Ne faites pas trop d'inspection du travail, quoi. »²¹ Dans certaines directions régionales et départementales de l'agriculture, il peut s'en suivre une guérilla de bureau, les directeurs cherchant à faire pression sur les services d'inspection du travail agricole en limitant leur accès aux ressources fonctionnelles communes :

[La création des Ddat et des Draf] Ça a été un problème ça pour les inspecteurs du travail agricole en fait [...]. Tout le monde l'a mal vécu, parce qu'on se retrouvait sous l'autorité complète des Draf. Alors selon la personnalité du Draf, ça se passait bien ou ça se passait moins bien. [...] Par exemple au tout début, on avait une voiture de service, eh bien le Directeur régional [de l'agriculture et des forêts] nous l'a piquée, des mesquineries de ce genre en fait. [Le chef du Service régional d'inspection du travail] avait un bureau qui était grand, bah il lui a coupé en deux. Voilà c'était des mesquineries.²²

²⁰ Compte rendu du 20/04/2000 du Comité Technique Paritaire (CTP) de l'Itepsa (Fonds privé) : au cours de la réunion sont présentés, par le directeur départemental de l'agriculture et des forêts de la Sarthe, les résultats d'une enquête menée par un groupe de travail sur le « fonctionnement des services Draf-Ddaf/Sitepsa et leurs missions (travail, emploi) ». L'enquête met en évidence la difficulté d'impliquer les services d'inspection dans les politiques d'emploi en raison d'une absence de volonté de ces derniers et du manque de leviers du ministère sur cet enjeu.

²¹ Entretien avec un ancien contrôleur et inspecteur du travail agricole aujourd'hui à la retraite, décembre 2017.

²² Entretien avec un ancien inspecteur du travail agricole et ancien chef de service régional, mai 2019.

La question des rapports complexes entre agents de l'inspection et Directions de l'agriculture et des forêts est discutée à de nombreuses reprises dans les instances nationales du ministère de l'Agriculture, les syndicats d'inspecteurs du travail invoquant la nécessité de voir leur autonomie réaffirmée par l'administration centrale. Ils déposent – sans succès – un recours au conseil d'Etat pour s'opposer aux décrets de 1984²³. En 1985, la circulaire « Rocard » du 29 mars rappelle que les missions des inspections du travail échappent à l'autorité des Ddaf et Draf, mais elle n'empêche pas les tensions de perdurer. En somme, l'inspection du travail agricole constitue à partir des années 1980 un service « parasite, [...] occupant des bureaux, consommant de l'énergie, des voitures »²⁴, dans l'architecture institutionnelle des politiques sociales agricoles. Assurant une mission d'inspection des conditions de travail parfois jugée gênante, elle jouit d'une forte autonomie hiérarchique, mais souffre d'un ensemble de liens de dépendance fonctionnelle qui constituent autant d'entraves à l'exercice de cette mission.

3. L'intenable exception : la disparition d'une inspection sectorielle

Fragile, l'inspection du travail agricole est de plus en plus menacée à partir des années 1990. En 2009, elle sera finalement fusionnée avec l'inspection du travail du régime général. La disparition d'un service d'inspection du travail spécifiquement dédié à l'agriculture résulte pour partie de pressions externes, liées à l'intensification des politiques de réduction des dépenses publiques que connaît l'Etat à la fin du XX^e siècle. Elle est également le point d'aboutissement de tensions internes, que traduisent les mobilisations syndicales des agents de l'Itepsa.

3.1. La fusion des inspections comme conséquence d'un projet de rationalisation des finances publiques : vieux projet, nouveau motif

De nombreux travaux en sociologie et en science politique se sont penchés sur la transformation de l'organisation des services administratifs de l'Etat en France depuis les années 1970 au nom d'un impératif de modernisation. En particulier, les travaux de P. Bezes ont décrit très finement les importantes transformations de l'administration française et leurs effets de légitimation et de diffusion de politiques visant à imposer la réduction des dépenses de l'Etat *via* des instruments de politiques publiques néo-managériaux [Bezes 2012]. La réforme de la loi de finances publiques en 2001 (Lof), suivie de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), sont les traductions les plus manifestes de cette évolution au long cours, qui est également passée, à différents niveaux territoriaux de l'appareil administratif français, par des politiques de fusion des services existants [Bezes, Le Lidec, 2016] qui ont affecté des services d'inspection dans plusieurs secteurs [Demonteil, 2019]. A partir des années 2000, l'administration du travail en général, et l'inspection du travail du régime général en particulier, ont connu des réformes profondes qui s'inscrivent dans cette dynamique de managérialisation de l'Etat. D'importantes mesures sont alors prises dans le but de rationaliser la « politique du travail » et de piloter plus étroitement les activités de l'inspection : création de programmes et d'objectifs chiffrés visant à orienter l'action de l'inspection dans le cadre de la Lof, lancement, en 2005 par le ministère du travail, d'un « plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail » (PMDIT) ; réorganisation territoriale et mise en place des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Créée en 2006 au sein du ministère du

²³ Recours n°66447 devant le CE et décision du CE de 1988.

²⁴ Entretien avec un ancien contrôleur et inspecteur du travail en agriculture, aujourd'hui inspecteur du travail à la Direccte de Normandie, février 2018.

Travail par le Décret n° 2006-1033, la Direction Générale du Travail est chargée de superviser l'ensemble de ces impulsions nouvelles.

En 2009, parmi les nombreux projets de transformation de l'inspection du travail engagés, il est décidé de fusionner les services de l'inspection du travail agricole avec ceux du régime général. Nous l'avons souligné, le rapprochement entre les différents services d'inspection n'est pas un projet nouveau. Evoqué en 1965 et 1975, ce projet est relancé au début des années 1990. Débattu dans les cabinets ministériels à partir de l'été 1990, il est annoncé officiellement par François Mitterrand le 19 janvier 1993, à l'occasion d'un discours pour le centenaire de l'inspection du travail. Les différents ministères s'engagent dans la rédaction d'une « Charte du service unifié d'inspection du travail ». Le projet, qui s'inscrit dans un souci croissant de réduction des dépenses publiques²⁵, ne voit cependant alors finalement pas le jour du fait de difficultés organisationnelles qu'il soulève²⁶, difficultés qui sont mises en avant par une partie du ministère de l'Agriculture – en particulier la Direction des exploitations, des politiques sociales et de l'emploi (Depsa), en charge de l'Itepsa, qui craint de perdre la main sur toutes les politiques sociales en cas de départ des inspecteurs agricoles vers le ministère du travail²⁷ – et par une partie des syndicats représentant les inspecteurs. Dix ans plus tard, le projet de fusion est relancé et bénéficie alors de la « fenêtre d'opportunité » qu'offre le mouvement général de politiques de réformes de l'administration » [Szarlej-Ligner, 2016]. Son succès est aussi lié au fait que son principe est soutenu de l'intérieur par une partie des agents de l'Itepsa et de leurs organisations syndicales.

3.2. Une administration d'exception contestée en son sein

Les inspecteurs et les contrôleurs du travail agricole apparaissent comme une population active particulièrement syndiquée. Deux syndicats sont globalement majoritaires parmi les agents rattachés au ministère de l'Agriculture depuis la fin des années 1980 : Force Ouvrière (FO) et la Confédération française démocratique du travail (CFDT). Un troisième, la Confédération générale du travail (CGT), capte une partie résiduelle de la représentation des fonctionnaires de l'Itepsa. Par ailleurs, au début des années 2000, une partie des militants de la CFDT rejoignent le Syndicat National Unitaire Travail Emploi Formation Economie de la Fédération Syndicale Unitaire (SNUTEFE FSU), en opposition à la politique réformatrice menée alors par la centrale syndicale. Ces syndicats ont, des années 1980 aux années 2000, des positionnements différenciés vis-à-vis de l'éventualité de fusionner les services de l'Itepsa au sein de l'inspection du travail du régime général. La CFDT – et, dans un second temps, la FSU – est en pointe sur ce sujet. Elle prend position à plusieurs reprises pour le transfert de l'Itepsa vers le ministère du Travail, avançant la nécessité de mieux garantir l'indépendance des inspecteurs vis-à-vis des pressions éventuelles des institutions agricoles. Elle dénonce l'instrumentalisation de la rhétorique de l'exceptionnalité des caractéristiques du travail en agriculture au bénéfice des employeurs du secteur, et soutient qu'« un corps spécifique à l'agriculture n'a pas sa raison d'être »²⁸. Elle est rejointe sur cette ligne par la CGT. Comme

²⁵ Au début des années 1990 par exemple, la « mission Bousquet » est chargée de réfléchir aux effectifs dans les services extérieurs du ministère de l'Agriculture.

²⁶ Il pose en particulier la question du devenir du corps des contrôleurs des lois sociales agricoles et des agents mis à disposition par la MSA. Le rapport Dael [1993] liste une série d'options à cet égard.

²⁷ Cf. Courrier de la Depsa au ministre de l'Agriculture du 15/6/1990 (Arch. Nat. 19950064/10).

²⁸ Cf. Compte rendu du 09/03/1990 du Comité Technique Paritaire (CTP) de l'Itepsa (Fonds privé) : intervention du représentant de la section CFDT de l'Itepsa. Cette position « anti-corporatiste » de la CFDT a déjà pu être relevée au sujet d'autres groupes professionnels agricoles, comme celui des conseillers agricoles [Brunier, 2018].

l'illustre le tract ci-dessous, le syndicat souligne que l'« exception agricole » constitue un argument commode pour des organisations agricoles qui souhaiteraient limiter l'avancée des droits sociaux en agriculture et privilégier les intérêts d'une clientèle politique :

A partir de la mise en avant, pour des raisons d'intérêt économique et financier évidentes, de la « spécificité » agricole par les employeurs de main d'œuvre, s'est développée une spécificité juridique qui sert, à son tour, de prétexte au gouvernement pour perpétuer une situation préjudiciable à la fois aux salariés agricoles et aux agents du service de l'inspection du travail et de la protection sociale agricole.²⁹

Cependant la CGT est plus nuancée que la CFDT sur la fusion, soulignant qu'elle ne doit pas être un moyen de gérer la pénurie des moyens ou d'organiser le « dépeçage des services »³⁰. Enfin FO s'oppose clairement à tout projet de fusion de l'Itepsa au sein de l'inspection du travail du régime général. Ces prises de position syndicales différenciées renvoient pour partie à des enjeux de représentation de différentes catégories de personnel. FO représente en effet principalement le personnel de catégories B et C (personnel administratif, contrôleurs du travail), plus attachés aux avantages matériels et humains d'un service autonome, et la CFDT représente davantage les inspecteurs du travail, de catégorie A, plus sensibles aux perspectives de carrières moindres et au poids symbolique négatif du rattachement à l'agriculture. A partir du début des années 1990, ces lignes de tension entre syndicats entrent en résonance avec les différents projets gouvernementaux visant à fusionner l'ensemble des services d'inspection du travail dans un service unique rattaché au seul ministère du Travail.

Le projet de 1993 est accueilli favorablement par la CFDT de l'Itepsa mais fait l'objet d'un rejet tant par FO que par la CGT. Cette dernière voit en effet derrière ce projet *a priori* compatible avec les intérêts qu'elle défend un agenda caché portant sur la réduction des dépenses publiques, visant principalement le ministère de l'Agriculture, qui gère un secteur d'activité en nette perte de vitesse³¹. Tout comme FO, elle s'oppose à un projet qui pourrait signifier une perte de moyens pour les inspecteurs du travail qu'elle représente, notamment parce que « le ministère de l'Agriculture a indiqué qu'il était hors de question qu'un seul des 650 personnels de la MSA qui travaillent à l'inspection du travail en agriculture, et dont 350 sont affectés au secrétariat de l'inspection du travail, suive dans le cadre de cette fusion »³². Par ailleurs, les délégués CGT de l'Itepsa sont sensibles aux inquiétudes de la Fédération de la CGT qui défend les intérêts des salariés agricoles (Fnaf CGT) et souhaite « garder son inspection »³³, la fusion risquant à ses yeux d'aboutir à un amoindrissement du contrôle des conditions de travail en agriculture. Cette opposition syndicale contribue à ce que le projet soit finalement abandonné en 1994.

3.3. *Qui veut la peau des inspecteurs du travail agricole ? De l' « affaire de Saussignac » à la fusion des services*

Le projet de fusion porté quinze ans plus tard réactive les oppositions syndicales. La proposition de fusion des services d'inspection du travail suscite de fortes contestations, tant

²⁹ Document syndical de la CGT de l'Itepsa, années 1980 (Fonds privé).

³⁰ Cf. Compte rendu du 20/05/1992 du Comité Technique Paritaire (CTP) de l'Itepsa (Fonds privé).

³¹ Encore plus de 1,6 millions travaillent en agriculture au milieu des années 1980, un chiffre divisé par deux de nos jours.

³² Courrier du syndicat CGT des affaires sociales du Gard, 1993 (Fonds privé). Notons que ces chiffres sont légèrement surévalués. Cf. le rapport mentionné note 15, qui évoque 315 agents en 2005, y compris agents en charge de la prévention (TRP).

³³ Entretien avec un ancien contrôleur et inspecteur du travail agricole aujourd'hui à la retraite, ancien responsable CGT Inspection, juin 2019.

de la part de FO, qui y voit la « chronique d'un gâchis annoncé »³⁴ en raison de la perte prévisible d'un nombre conséquent d'agents administratifs détachés de la MSA, que de la CGT qui dénonce « la fusion-RGPP » tout en maintenant que la fusion est souhaitable mais dans d'autres conditions budgétaires³⁵. L'opposition syndicale à la fusion de l'ensemble des inspections au sein du ministère du Travail faiblit néanmoins, face aux tentatives du ministère de l'Agriculture en vue de resserrer son emprise sur les missions de l'Itepsa. Au début des années 2000, le ministère publie par exemple un projet de circulaire qui annonce que les directeurs départementaux de l'Agriculture et de la forêt pourront participer à la notation des agents des services d'inspection du travail agricole. Il provoque une forte résistance portée par un front syndical unifié, qui met en avant la menace qu'une telle option de gestion administrative constituerait pour l'indépendance de l'inspection du travail en agriculture, indépendance garantie notamment par la convention n° 129 de l'OIT.

C'est dans ce contexte où le maintien dans le giron du ministère de l'Agriculture apparaît de moins en moins protecteur pour les agents de l'Itepsa que survient un événement qui les marque fortement, et auquel ils font souvent référence comme le « drame de Saussignac » : le 2 septembre 2004, lors d'une visite qu'ils conduisent sur une ferme située à Saussignac, en Dordogne, une contrôleuse du travail agricole et un agent de la MSA sont assassinés à coups de fusil par le chef d'exploitation. L'ensemble des syndicats des fonctionnaires de l'Itepsa déplore avec virulence la réaction du ministère de l'Agriculture à ce drame. Celui-ci fait en effet paraître un communiqué de presse qui les indigne, non seulement parce qu'il présente le meurtre comme la conséquence des « difficultés extrêmes » du monde rural mais aussi parce qu'il ne condamne pas les prises de position publique des organisations d'exploitants agricoles qui l'ont présenté comme le résultat regrettable d'une forme d'acharnement administratif visant les petites exploitations. Une lettre ouverte écrite au nom du syndicat CGT du ministère de l'Agriculture reproche par exemple au ministre d'entretenir « une vision consensuelle et idéalisée » du « monde agricole »³⁶, passant sous silence les souffrances des travailleurs les plus démunis de ce secteur : saisonniers, salariés précaires... Si, face à l'indignation syndicale, le ministre Gaymard rappelle que « les services de l'inspection du travail ont toute leur place au sein du ministère »³⁷, l'affaire de Saussignac renforce, auprès des agents et de leurs représentants syndicaux, la conviction qu'ils ne sont pas soutenus par leur ministère.

Le « drame de Saussignac » sert d'appui aux promoteurs de la fusion des inspections du travail et, plus généralement, de leur réforme. A la suite du double meurtre, Gérard Larcher, ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale commande à Jean Bessière, ancien inspecteur

³⁴ La Gazette de FO-Itepsa, 14 avril 2009.

³⁵ Rappelons que les réformes néo-managériales que connaît l'inspection du travail du régime général donnent lieu à l'organisation d'une opposition syndicale assez massive. En mars 2006, les principales organisations syndicales organisent les « États généraux de l'Inspection du travail » pour s'opposer au « plan de modernisation ». Dans les services, les agents se mobilisent depuis la création de la direction générale du travail contre de nombreuses mesures prises dans le cadre de la réforme de l'Inspection. Dès 2002, les syndicats SUD travail et CGT SETE s'élevèrent contre le développement d'une politique du Travail [Szarlej & Tiano, 2013] et, par la suite, la majorité des syndicats se sont opposés à de nombreuses mesures mises en place dans le cadre du plan de modernisation (suivi des activités, développement de sections spécialisées ; mise en place d'entretiens d'évaluation, etc.) [Szarlej-Ligner, 2016].

³⁶ Lettre ouverte de la CGT du ministère de l'Agriculture à M. Gaymard, 7 septembre 2004 (Fonds privé).

³⁷ Discours d'Hervé Gaymard, ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales devant le séminaire des Directeurs régionaux et des Directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt, le 29 septembre 2004.

du travail devenu Directeur de l'institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle à Marcy-l'Étoile, un rapport devant tirer les leçons du drame pour éviter que ne se reproduisent des atteintes à l'intégrité physiques des agents de contrôle des conditions de travail, tous régimes confondus. Si le rapport Bessière, rendu en janvier 2005, ne se prononce pas explicitement pour la fusion des services d'inspection, il légitime néanmoins cette option en indiquant qu'« il semble souhaitable que l'inspection du travail ait une approche unique de ses missions, quelle que soit la solution retenue quant à son organisation »³⁸, afin de renforcer sa légitimité et de pacifier le contexte de l'exercice de ses missions. Le 1^{er} janvier 2009, c'est sur la base de ce rapport que la fusion de l'Itepsa et de l'inspection du travail des transports au sein de l'inspection du travail du régime général est actée.

Conclusion

Née tardivement, l'inspection du travail agricole s'est d'abord constituée comme inspection des lois sociales. L'extension progressive de sa juridiction au contrôle des conditions de travail et d'emploi n'a eu lieu qu'à la faveur de la normalisation tardive des contraintes de droit encadrant les activités agricoles. Dans le même temps, cette normalisation a fait apparaître son rattachement au ministère de l'Agriculture comme étant de plus en plus contestable. Au bout du compte, cet article donne à voir le caractère singulier et ambigu des relations entre les inspecteurs du travail agricole et leur ministère de rattachement. Si les premiers ont rarement choisi l'affectation en agriculture par vocation, la plupart y ont fait l'ensemble de leur carrière en ayant le sentiment de bénéficier de conditions de travail relativement avantageuses, tout en souffrant d'une autonomie restreinte du fait de leur dépendance matérielle à des institutions structurellement sensibles aux intérêts des employeurs de main d'œuvre agricole. Quant au ministère de l'Agriculture, son attachement à son propre service d'inspection du travail est profondément lié à sa volonté d'adapter à son secteur d'activité les avancées des droits sociaux progressivement octroyés aux travailleurs de l'industrie, afin d'éviter qu'ils n'induisent de trop grandes tensions parmi les exploitants. Ce double attachement paradoxal n'a pas résisté à la perte de vitesse du secteur agricole et à la rationalisation de la dépense publique.

Deux questions méritent alors d'être posées. On peut premièrement relever que d'autres institutions agricoles spécifiques, dans le domaine de la banque, de l'enseignement, de l'assurance et de la protection sociale, continuent d'exister dans un contexte pourtant également peu favorable. Ce constat conduit à ne pas s'en tenir à une lecture de la fin de l'Inspection du travail agricole uniquement attentive aux facteurs exogènes qui ont précipité sa disparition. En l'occurrence, si la diminution drastique de la main d'œuvre agricole et le contexte de rationalisation de la dépense publique ont joué un rôle évident dans le transfert des missions de l'Itepsa au ministère du Travail, nous avons montré qu'il était essentiel d'interroger également les dynamiques internes qui ont participé à cette évolution. L'analyse de ces dynamiques – l'attachement de plus en plus grand des inspecteurs à leurs missions de contrôle du droit du travail ; les tensions intersyndicales au sujet de ce transfert – devrait être poursuivie et mise en perspective au regard du destin d'autres administrations relevant spécifiquement du secteur agricole. Une seconde piste de questionnement tient au fait que cet article ne fait qu'effleurer la question du lien entre les évolutions organisationnelles de l'Itepsa et la pratique concrète de l'inspection du travail agricole par les agents de cette

³⁸ Rapport Bessière, p. 11.

administration. Si les pratiques d'inspection ont été bien étudiées dans le secteur industriel, elles n'ont jamais fait l'objet d'une réflexion sur la spécificité, réelle ou supposée, des contextes agricoles d'activité. Il serait utile de mener ce travail et de s'interroger en particulier sur ce qu'inspecter le travail agricole veut dire aujourd'hui, après dix ans de fusion des services d'inspection.

BIBLIOGRAPHIE :

- [Bezes, 2009] Bezes, Philippe. *Réinventer l'État*, Paris, Presses universitaires de France.
- [Bezes, 2012] Bezes, Philippe. « Etat, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales* 193, 16-37
- [Bezes & Le Lidec, 2016] Bezes, Philippe & Le Lidec, Philippe. « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique* 3(66), 507-541.
- [Borraz et al., 2017] Borraz, Olivier, Merle, Ivane & Wesseling, Mara. « Les risques de l'inspection. Les stratégies de défense des inspecteurs face aux changements du droit », *Droit et société* 2(96), 289–304.
- [Brunier, 2018] Brunier, Sylvain. *Le bonheur dans la modernité. Conseillers agricoles et agriculteurs (1945-1985)*, Lyon, ENS éditions.
- [Caron, 1975] Caron, M. « Les règlements des conflits entre employeurs et salariés », *Économie rurale* 105, 40-41.
- [Dael, 1993] Dael, Serge. « Rapport sur les modalités d'unification des services d'inspection du travail », Conseil d'Etat.
- [Darpeix, 2013] Darpeix Aurélie. « La main d'œuvre salariée en agriculture : histoire d'une invisibilité », *Le Demeter*. [En ligne]
- [Dedieu & Jouzel, 2015] Dedieu, François & Jouzel, Jean-Noël, « Comment ignorer ce qu'on sait ? La domestication des savoirs inconfortables sur les intoxications des agriculteurs par les pesticides », *Revue française de sociologie* 56 (1), 105-133.
- [Demonteil, 2019] Demonteil Marion. *Des corps à l'ouvrage. Les inspections du ministère de la Culture face au new public management (1959-2017)*, Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique, Université Paris Dauphine, Paris.
- [Dodier, 1986] Dodier, Nicolas. 1986. « La fugacité des chantiers : Inspection du travail et prévention des risques professionnels dans le secteur du Bâtiment et travaux publics », *Sociologie et sociétés* 18(2), 61-72.
- [Dodier, 1988] Dodier, Nicolas. « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction », *Sciences sociales et santé* 6(1), 7–28.
- [Dhoquois-Cohen, 1993] Dhoquois-Cohen, Régine. « Idéologie conciliatrice et répressions des récalcitrants dans l'inspection du travail 1892-1970 », *Droit ouvrier*, 87–92.

- [FO, 1970] FO. « Rapport présenté par le syndicat national FO de l'inspection des lois sociales agricoles. Journées nationales FO sur les problèmes de l'inspection du travail. »
- [Gueslin, 1988] Gueslin André. « Crédit agricole et agriculture en France au XX^e siècle », *Économie rurale* 184-186, 107-115.
- [Keeler, 1987] Keeler, John T. S. *The Politics of Neocorporatism in France : Farmers, the State and Agricultural Policymaking in the Fifth Republic*, NewYork (N. Y.), Oxford University Press.
- [Legendre, 1966] Legendre, Pierre. « Aspects de l'évolution du droit du travail en agriculture », *Économie rurale* 68, 41-48.
- [Le Lorrain & Bobbio, 2005] Le Lorrain, Anne-Marie & Bobbio, Marigold. *L'enseignement agricole et vétérinaire de la Libération à nos jours*, Educagri
- [Manderscheid, 1991] Manderscheid, Françoise. *Une autre mutualité sociale. La mutualité agricole*, Paris, L'Harmattan.
- [Maresca, 1983] Maresca, Sylvain. *Les Dirigeants paysans*, Paris, Minuit.
- [Mias, 2015] Mias, Arnaud. « Autonomie des agents et légitimité de l'inspection du travail », *La Nouvelle Revue du Travail* [En ligne] (7).
- [Michard, 2004] Michard, Claire-Elise. « Les accidents, fléaux méconnus en agriculture. De la solidarité facultative à la solidarité obligatoire : pour une histoire sociale du monde agricole », *Ruralia* [En ligne], 14(2).
- [Michard & Bourrigaud, 2006] Michard, Claire-Elise & Bourrigaud, René. « Les relations ministère du Travail/ministère de l'Agriculture : le tournant de Vichy », in Chatriot, Alain, Join-Lambert, Odile et Viet, Vincent (dir.), *Les politiques du Travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 275-287.
- [Muller, 1984] Muller, Pierre. *Le Technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- [Pellet, 2013] Pellet, Rémi. « La suppression de la concurrence dans la gestion de l'assurance maladie des exploitants agricoles », *Journal de droit de la santé et de l'assurance maladie* (3), 38-48.
- [Reid, 1994] Reid, Donald. 1994. « “Les Jeunes Inspecteurs” : Ideology and Activism Among Labour Inspectors in France After May 1968 », *French History* 8(3), 296–315.
- [Reid, 1995] Reid, Donald. 1995. « L'identité Sociale de l'inspecteur Du Travail, 1892-1940 », *Le Mouvement Social* 170, 39–59.
- [Sanselme, 1999] Sanselme, Franck. « L'identité de l'enseignement agricole à l'épreuve de l'État et du “service public” : le cas des Maisons familiales rurales », *Ruralia* [En ligne], 04.
- [Szarlej & Tiano, 2013] Szarlej, Marie and Vincent Tiano. 2013. « Conflits de valeurs dans une inspection du travail en mutation », *Droit social* (2), 164–172.
- [Szarlej-Ligner, 2016] Szarlej-Ligner, Marie. « Les résistances des agents de l'inspection du travail à la reddition de comptes (1980-2013) », *Revue française d'administration publique* 4(160), 1139–1163.
- [Szarlej-Ligner, 2017] Szarlej-Ligner, Marie. « Socio-Histoire de l'inspection du travail : une administration comme une autre ? », Doctorat de sociologie, Université de Nantes.

[Schweitzer, 2017] Schweitzer, Sylvie. *Les Inspectrices du travail, 1878-1974. Le genre de La fonction publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

[Tiano, 2003] Tiano, Vincent. « Les Inspecteurs Du Travail à l'épreuve de l'évaluation Des Risques : Une Profession Sous Tension. » Doctorat de sociologie, Université de la Méditerranée - Aix-Marseille II.

[Viet, 1994] Viet, Vincent. *Les voltigeurs de la République (1) : L'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, CNRS éditions.