

Le Premier Ministre

Paris, le - 7 JAN. 2005

00 5 6 / 0 5 / SG

Monsieur le Député,

L'agriculture est aujourd'hui un secteur en pleine évolution, tant au niveau européen qu'au niveau mondial.

Dans ce contexte, l'agriculture française est soumise à des situations de concurrence qui entraînent des difficultés notamment dans les productions agricoles, pour lesquelles le coût de la main d'œuvre représente une part élevée des charges.

Les organisations professionnelles agricoles soulignent avec insistance les distorsions qui se créent au sein de l'Union européenne, notamment depuis l'entrée des dix nouveaux pays adhérents. Les écarts de coût de production entre les différents Etats membres constituent un handicap qui pourrait conduire à la destabilisation de marchés et entraîner de ce fait la disparition d'exploitations agricoles avec des conséquences néfastes pour l'emploi dans ces secteurs et ceux qui en dépendent.

Sur la question de l'emploi, qui est le sujet central de ce débat, je souhaite vous confier une mission afin que vous examiniez tout particulièrement chez nos principaux concurrents au sein de l'Union européenne que sont l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas les points suivants :

- comment sont traitées les difficultés de recrutement de main d'œuvre dans les secteurs de production concernés ;
- à quel niveau se situe le coût du travail dans ces secteurs ;
- comment se répartit le financement des régimes sociaux entre l'impôt et les charges sociales qui pèsent directement sur le coût du travail ;
- s'il existe des dispositifs d'allègement du coût du travail, qu'il s'agisse de dispositifs généraux (bas salaires, SMIC jeunes ; cotisations réduites pour certaines catégories de salariés...) ou spécifiques aux secteurs en cause (taux de cotisations pour activités agricoles) ;

.../...

Monsieur Jacques LE GUEN
Député du Finistère
Assemblée nationale
Palais Bourbon
PARIS

- quelle est la politique de ces pays vis-à-vis de la main d'œuvre étrangère et notamment celle en provenance des dix nouveaux Etats-membres et des pays tiers :

- application de la libre circulation ou mise en place d'une période transitoire avant celle-ci ;
- existence de quotas ;
- application de règles spécifiques en matière de rémunération (salaire du pays d'origine) et de régimes sociaux (cotisations et droits du pays d'origine) ;

- s'il existe des pratiques d'emploi sous leur statut d'origine d'étudiants ou de stagiaires d'entreprises prestataires de services ;

- à côté de l'emploi direct de salariés, quelle proportion représente le recours à des entreprises prestataires de services et à des entreprises de travail temporaire (nationales ou étrangères) et si ces entreprises se distinguent des nôtres en matière de rémunération et de charges sociales.

Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret de ce jour vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Dominique BUSSEREAU, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité. Vous pourrez disposer du concours et de l'appui de l'inspection générale de l'agriculture et de l'inspection générale des affaires sociales.

Je souhaite que votre rapport me soit remis pour le 30 avril 2005.

En vous remerciant d'avoir accepté cette mission, je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Sincèrement



Jean-Pierre RAFFARIN

Sommaire

Lettre de mission	3
Introduction	7
Première partie	
Le constat	9
Structure de l'emploi dans le secteur de la production agricole	11
Des coûts de main-d'œuvre globalement élevés dans l'Union européenne des quinze, avec certains écarts	13
Les dispositifs qui conduisent à diminuer le coût du travail	15
Les pénuries de main-d'œuvre	17
Des pratiques multiples pour disposer d'une main-d'œuvre efficace et peu coûteuse	19
Le poids des charges, marqué par les spécificités nationales de financement de la protection sociale	23
Quelques points à tirer du diagnostic	25
Deuxième partie	
Des mesures de court terme sur la main-d'œuvre agricole : faciliter l'emploi saisonnier	29
L'emploi occasionnel court	31
L'emploi occasionnel long	32
Le contrat de travail à durée indéterminée intermittent	33
Les contrats saisonniers longs dans le cadre de la politique d'insertion	34
Développer la pluriactivité pour améliorer la fluidité et la permanence des emplois	35
Rapprochement de l'offre et de la demande pour les emplois saisonniers agricoles	37
L'éloignement du lieu de l'offre d'emploi de saisonniers agricoles de celui de la disponibilité de main-d'œuvre	38
Promotion des métiers agricoles	40

Troisième partie	
Des actions à promouvoir au niveau de l'Union européenne	43
Renforcer la lutte coordonnée contre le travail illégal	45
Restreindre le détachement ou l'intérim de ressortissants de pays tiers	46
Réviser la directive 96/71	47
Accélérer la fin de la période transitoire relative à la libre circulation des ressortissants des nouveaux États membres	48
Créer un observatoire des distorsions en Europe	48
Quatrième partie	
Une approche renouvelée du financement de la protection sociale	51
Quelques éléments de diagnostic	53
Les mirages de la TVA sociale	54
Pour une reconfiguration progressive du financement de notre protection sociale	55
Une piste à explorer pour amorcer une reconfiguration de nos prélèvements	56
Cinquième partie	
Quelques repères pour l'orientation de la PAC dans le futur	59
Annexe	
Pour enclencher une évolution profonde et positive du financement de la protection sociale et de nos prélèvements obligatoires	63
Remerciements	69

Introduction

Les organisations professionnelles agricoles s'inquiètent des écarts de coûts de production, notamment ceux liés aux charges de main-d'œuvre, entre les différents États membres, qui pourraient conduire à la déstabilisation de marchés et entraîner de ce fait la disparition d'exploitations agricoles avec des conséquences néfastes pour l'emploi dans ces secteurs et ceux qui en dépendent.

C'est pourquoi, Monsieur le Premier ministre, par lettre du 7 janvier 2005, a confié à Monsieur Jacques LE GUEN, député du Finistère, la mission d'effectuer une étude comparative des coûts du travail, du financement des régimes sociaux, des dispositifs spéciaux d'allègement du coût du travail, des difficultés de recrutement de la main-d'œuvre, de la politique d'introduction de main-d'œuvre étrangère, des conséquences sur le coût du travail des accords de main-d'œuvre avec d'autres pays, des pratiques d'emploi sous des statuts particuliers (étudiants, stagiaires, prestations de services) et du niveau du travail illégal constaté.

La mission a procédé à un grand nombre d'auditions de représentants de la profession, des organisations de salariés et des administrations qui lui ont communiqué un nombre important de documents.

Elle s'est efforcée également d'appréhender la situation sur le terrain, à travers des visites dans six départements, le Lot-et-Garonne, la Dordogne, les Bouches-du-Rhône, la Drôme, le Maine-et-Loire et le Finistère. En outre, elle a sollicité les conseillers agricoles et les conseillers sociaux d'Allemagne, des Pays-Bas, d'Espagne, d'Italie et de Pologne, en particulier à travers un questionnaire.

Elle a également rencontré des membres des représentations diplomatiques d'Italie et de Pologne à Paris. Enfin, elle s'est attachée à identifier les logiques d'action de l'Union européenne à travers des rencontres, à Bruxelles avec les services de la Commission européenne et avec notre représentation permanente, et à Strasbourg avec le président de la commission « agriculture » du Parlement européen.

En s'appuyant sur tous ces éléments, elle a d'abord posé un diagnostic puis fait un certain nombre de propositions. Certaines touchent spécifiquement l'agriculture et devraient pouvoir être mises en place assez rapidement. D'autres sont de portée plus générale et nécessiteront des concertations interministérielles et européennes qui demanderont sans doute plus de temps.

Enfin, comme l'y invitait la lettre du Premier ministre, la mission n'a pas hésité à ouvrir des perspectives sur les sujets stratégiques et structurels que sont le mode de financement de la protection sociale et la PAC.

Première partie

Le constat

Structure de l'emploi dans le secteur de la production agricole

En France, les actifs agricoles représentaient 4,1 % de la population active (Eurostat 2002).

Le secteur de la production agricole occupe la majorité des salariés agricoles (68 %) soit 1,11 million de salariés (326 000 équivalents temps plein). Pour ce secteur, l'augmentation entre 1998 et 2001 des effectifs salariés déclarés est de 13,13 % (9,29 % en ETP). L'augmentation des effectifs du secteur de la production agricole est due à un accroissement de l'embauche de salariés saisonniers, le nombre de salariés permanents restant quasiment stable.

Les secteurs les plus concernés par les emplois saisonniers sont la viticulture, le maraîchage, l'arboriculture et la production forestière.

Les différentes formes de travail précaire se développent régulièrement depuis deux décennies. Toutefois, l'emploi intérimaire, qui représente environ 10 % des effectifs salariés, est en diminution.

En Espagne, les actifs agricoles représentaient 5,9 % de la population active en 2002. Ce chiffre est en constante diminution depuis l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne. Il était de 8,3 % en 1994.

La main-d'œuvre agricole reste à majorité familiale (69,2 %), le salariat ne représentant que 30,8 % soit 327 000 personnes (120 000 permanents, 207 000 occasionnels). La main-d'œuvre familiale et les salariés permanents sont plus fréquents dans le nord du pays, dans des productions orientées vers l'élevage. Les contrats de courte durée sont concentrés dans le sud du fait d'une spécialisation de l'agriculture dans les productions fruitières, maraîchères et viticoles.

En Italie, les actifs agricoles représentent 4,9 % de la population active, les exploitations agricoles étant en moyenne de petite dimension (1,96 millions d'exploitations). Les emplois familiaux et les emplois salariés sont majoritairement saisonniers ou à temps partiel (230 000 ETP salariés dont 75 000 permanents). Plus de la moitié des personnes travaillant dans l'agriculture y sont occupées moins de 50 jours.

La main-d'œuvre agricole en ETP a augmenté de 2,4 % entre 2003 et 2004. Toutefois, cette augmentation doit être relativisée compte tenu de la conjoncture difficile en 2003 et ne remet pas en cause la tendance à la diminution forte à moyen terme, tant en nombre d'exploitations qu'en emplois agricoles.

En Allemagne, la main-d'œuvre agricole représente 2,5 % des actifs, répartie sur 412 300 exploitations. Le nombre total de salariés agricoles est estimé à 487 000 (200 000 ETP). Il se répartit entre 187 000 salariés permanents (157 600 ETP) et 300 000 salariés saisonniers. Le nombre de salariés permanents reste relativement stable sur le moyen terme, les emplois saisonniers étant essentiellement tenus par une main-d'œuvre étrangère.

Aux Pays-Bas, l'agriculture occupait 2,9 % des actifs en 2002, population en constante diminution. La main-d'œuvre familiale en constitue la plus grande partie.

La main-d'œuvre salariée permanente représente 86 200 personnes. Près de 50 000 de ces personnes sont employées dans les secteurs horticole et maraîcher, en particulier dans les serres. 48 700 personnes travaillent plus de 20 heures par semaine.

La main-d'œuvre saisonnière est estimée à 100 000 personnes par an. Elle représente 35 % de la main-d'œuvre employée dans les exploitations légumières de plein champ et 42 % de la main-d'œuvre des exploitations fruitières.

Le travail intérimaire est relativement développé. On estime à 20 000 le nombre de personnes mises à disposition du secteur agricole par les agences d'intérim.

En Pologne, le secteur agricole se caractérise par une dualité très marquée entre, d'une part, une majorité de petites exploitations familiales d'autosuffisance et, d'autre part, quelques grandes exploitations qui produisent pour les marchés nationaux et internationaux.

Les premières réunissent une main-d'œuvre familiale disponible qui constitue également un vivier de salariés saisonniers captifs pour les secondes. Sur 2 933 200 exploitations agricoles, 1 850 000 sont supérieures à 1 ha, 80 % sont inférieures à 10 ha et orientées vers l'autosuffisance. Seulement 300 000 sont supérieures à 15 ha, orientées vers les marchés.

Les exploitations polonaises réunissaient 19,6 % des actifs en 2002.

Les salariés agricoles travaillent principalement dans les grandes exploitations, où l'on trouve les emplois permanents (30 % de leurs emplois), dans les exploitations spécialisées, soit en élevage, soit dans les grandes cultures ou les fruits et légumes.

Les estimations de l'emploi salarié agricole fluctuent selon le statut du salarié, le caractère officiel ou officieux du contrat et la période analysée. La Mission économique de l'ambassade de France à Varsovie estime le nombre global de salariés, y compris les saisonniers, à 150 000 personnes, soit 80 000 ETP.

Des coûts de main-d'œuvre globalement élevés dans l'Union européenne des quinze, avec certains écarts

Les coûts de main-d'œuvre traduisent à la fois le standard de vie d'une population, le niveau de la protection sociale et l'état de la productivité du travail et aussi la difficulté de trouver de la main-d'œuvre adaptée. Il n'est pas étonnant, dans ce contexte, de constater un niveau élevé du coût du travail en Europe de l'Ouest, avec naturellement des écarts liés aux différences économiques entre les pays et dans le niveau et le mode de financement de la protection sociale.

Au-delà des données globales sur les coûts de main-d'œuvre en général (source Eurostat 2002) – coûts horaires de la main-d'œuvre (coûts annuels / nombre d'heures travaillées annuel) : France 26,90 € ; Danemark 29,06 € ; Pays-Bas 25,64 € ; Allemagne 27,25 € ; Suède 28,73 € ; Grande-Bretagne 25,24 € ; Espagne 13,63 € ; Italie 19,99 € – l'analyse de la situation de chaque pays confirme le niveau relativement élevé du coût du travail dans le marché du travail traditionnel. La France se situe dans le peloton de tête, mais elle n'est ni la seule, ni la première.

Les pays dotés d'un salaire minimum légal

Aux Pays-Bas, le salaire minimum est fixé par la loi. Il s'élève, pour les salariés de plus de 23 ans, à 1 264,80 € par mois. S'ajoute à ce montant une prime annuelle de congés de 8 % du salaire annuel brut.

Des minima conventionnels par secteur de production s'appliquent aux travailleurs permanents et temporaires du secteur agricole. Ils peuvent être plus élevés que le salaire minimum. Ainsi, le salaire le plus bas de la convention collective du secteur des serres est de 1 356,80 € par mois, versé à partir de 22 ans.

Les cotisations sociales sont relativement élevées : 18,22 % du salaire brut pour les employeurs et 39,90 % pour les salariés.

En Espagne, le salaire minimal interprofessionnel (SMI) est beaucoup plus faible que son équivalent français : 513 € brut par mois au 31 décembre 2004 (21 909 real decreto 2388/2004). Il a augmenté de 20,76 % en cinq ans (424,80 € début 2000).

En outre, les travailleurs occasionnels bénéficient d'un régime spécial. S'ils ne travaillent pas plus de 120 jours pour la même entreprise, ils ne peuvent recevoir moins de 24,29 € par journée légale.

Toutefois, il importe de relativiser la grande différence constatée entre les deux minima franco-espagnols.

En effet, la part des personnes ayant un salaire égal au salaire minimum est bien inférieure au cas français (2 % des salariés espagnols sont au salaire minimum, plus de 13 % en France), les salaires moyens réels – établis le plus souvent par voie conventionnelle – étant dans la majorité des situations bien supérieurs au salaire minimum légal.

En moyenne, les salaires réellement en vigueur sont très variables et adaptés au type de production et de travail demandé, et bien définis dans des accords spécifiques, conclus régionalement dans les différents secteurs de production. Pour 2004, les salaires des saisonniers ont été en moyenne de l'ordre de 950 € brut par mois, mais avec des grandes variations.

L'évolution de ces salaires a été en constante augmentation durant les cinq dernières années (+ 25 %).

De façon plus spécifique, par exemple, les salaires fixés pour la campagne de la récolte des fraises dans la province de Huelva en 2004 proposaient des salaires quotidiens de 31,14 €, pour une journée de 6 heures 30 et une semaine de 39 heures et il existait une forte demande des travailleurs pour effectuer des heures supplémentaires (payées de 8 à 10 €).

De même, pour la récolte de l'olive dans la province de Cordoue, les salaires quotidiens étaient pour cette même année de 32 à 33 euros selon le type de travail. Pour l'année à venir, la nouvelle convention établit le salaire quotidien des ramasseurs à 41,06 €. Dans le cas de la convention de Cordoue, pour l'année 2004, les salaires quotidiens pouvaient même atteindre 42,35 € pour 7 heures de travail effectif, et le temps supplémentaire était payé 9,61 € de l'heure.

À ce coût, il faut ajouter celui des charges sociales. Dans le régime de sécurité sociale espagnol, les salariés agricoles bénéficient de cotisations spéciales, différentes de celles des autres salariés. Pour le régime général, hors cotisations accidents du travail, (source CLEISS), les cotisations patronales sont au taux de 30,60 % et les cotisations salariales à 6,35 %. Pour les salariés agricoles permanents, la part payée par l'employeur s'élève à 21,90 % (hors accidents du travail) et la part ouvrière à 13,05 %. Pour les salariés temporaires, la part de l'employeur est de 22,60 % et celle du salarié de 13,10 %. Mais les cotisations employeurs sont calculées sur une base forfaitaire (25 € / jour), ce qui en diminue le poids.

Les pays qui ne disposent pas de salaire minimum légal

Dans les pays dépourvus de salaire minimum, les salaires de référence en agriculture sont définis par les conventions collectives.

En Allemagne, les minima conventionnels se situent entre 5 € et 11 € / heure pour les employés permanents de l'agriculture ; cependant rien n'oblige l'employeur à suivre la convention collective s'il n'adhère pas à l'organisation d'employeurs (seulement 5 % y adhèrent dans les

nouveaux Länder). Pour les employeurs non adhérents, aucun tarif conventionnel ne s'applique.

Les cotisations sociales du secteur de la production agricole sont identiques à celles des autres secteurs économiques. Les cotisations patronales et salariales sont de même niveau, sauf en ce qui concerne les accidents du travail, exclusivement à la charge de l'employeur. En dehors de ce risque, le taux des cotisations patronales est d'environ 21 % (sur une assiette plafonnée), avec des petites variantes liées aux différences de taux de cotisation aux caisses maladie.

En Italie, il n'existe pas de salaire minimal fixé par l'État. Les minima sont seulement déterminés par branche après négociation avec les organisations syndicales. Le contrat collectif de travail actuellement en vigueur pour les ouvriers agricoles prévoit trois minima salariaux, selon le niveau de compétence et de formation : 3^e niveau, 589,61 € / mois ; 2^e niveau, 911,82 € / mois ; 1^{er} niveau, 990,87 € / mois.

Les salariés agricoles sont pris en charge par le régime des soins de santé, financé par l'impôt. Le montant des cotisations sociales est élevé, du fait notamment de l'importance des dépenses de retraite : 44,52 % du salaire brut (données 2003 INPS ; hors accidents du travail) ; la répartition est de 35,98 % pour les employeurs et de 8,54 % pour les salariés.

Le président de la « Confagricoltura », Augusto Bocchini, jugeait d'ailleurs exorbitant le coût du travail des saisonniers, double par rapport à la Grèce ou au Portugal (source *Sillons d'Europe*, revue régionale, 4 juin 2004).

Ailleurs, dans l'Union européenne des quinze

En Suède, le salaire horaire moyen dans le secteur agricole est de 119 SEK (13 €) et du même ordre au Danemark.

On le constate, des différences existent, mais peut-être moins importantes qu'on pourrait le supposer. Divers dispositifs conduisent dans certains pays à alléger le coût du travail, ce qui modifie un peu ce tableau, sans toutefois le bouleverser.

Les dispositifs qui conduisent à diminuer le coût du travail

Au-delà des nombreux dispositifs de politique de l'emploi, ciblés sur des populations fragiles (chômeurs, handicapés, jeunes non qualifiés...), présents de façon générale, il en existe quelques-uns spécifiques qui conduisent à diminuer le coût du travail.

Aux Pays-Bas, par exemple, où le salaire minimum est élevé (1 264,80 € mensuel), il existe des abattements substantiels, en dessous de

23 ans, qui conduisent à des niveaux beaucoup plus bas et progressifs en fonction de l'âge (30 % du salaire minimum à 15 ans, 45,5 % à 18 ans, 61,5 % à 20 ans, 85 % du salaire minimum à 22 ans)

Et l'effet est probablement significatif puisque, par exemple dans les serres, 20 à 25 % du travail est effectué par des jeunes de façon occasionnelle ou permanente. À noter cependant que dans ce secteur le minimum conventionnel (1 356,80 € par mois) est plus élevé que le salaire minimum, et que les abattements s'arrêtent à 22 ans.

En outre, il existe un système de réduction des cotisations pour les bas salaires, qui s'exprime par des franchises appliquées à l'assiette.

En Allemagne, les emplois de salariés qui travaillent moins de cinquante jours par an, dans certains secteurs comme l'agriculture, sont exonérés de toutes charges sociales, sous réserve que l'employeur contracte une assurance pour couvrir les frais de soins, si le salarié tombe malade pendant sa période de travail. Le coût en est très modeste. Une cotisation accidents du travail est en outre payée par l'employeur. Elle est calculée en fonction du nombre d'hectares exploités.

En Italie, depuis l'année 2000, il existe un dispositif d'allègement du coût du travail pour les employeurs, dans le secteur agricole, mais celui-ci est minime (0,80 %).

En Espagne, il n'existe pas de dispositif général d'allègement de charges, mais un régime de cotisations spécifique à l'agriculture (cf. ci-dessus).

En Belgique, où les cotisations patronales sont élevées (plus de 40 % du salaire brut), il existe une cotisation forfaitaire pour l'emploi des salariés occasionnels inférieure à 5 € par jour.

Il n'est pas simple de tirer des conclusions mécaniques et tranchées de ces données multiples sur le coût du travail, qui dépendent à la fois de l'environnement réglementaire, des modes de financement de la protection sociale, mais aussi de l'état du marché du travail. Globalement, nos analyses rejoignent celles qu'a faites il y a quelque temps le groupe employeurs du COPA (GEOPA), en ce qui concerne le travail occasionnel peu qualifié.

La France, qui bénéficie d'allègements de charges importants au niveau du SMIC, se situe toujours dans le haut de la fourchette des coûts du travail, mais pas au niveau le plus élevé.

L'Allemagne, grâce à sa souplesse conventionnelle et aux règles spécifiques applicables aux « minijobs », a un coût nettement inférieur, comme l'Espagne, malgré des phénomènes de rattrapage liés notamment à des pénuries de main-d'œuvre, en particulier de main-d'œuvre saisonnière.

La différence est bien moindre avec les Pays-Bas, dont le salaire minimum est légèrement supérieur au nôtre et avec l'Italie, dont les charges patronales sont élevées.

Au Danemark et en Suède, le coût du travail est supérieur.

Naturellement, il existe, en revanche, un très gros décalage avec les niveaux de rémunération et les coûts de main-d'œuvre existant dans les pays de l'Est européen, notamment « les nouveaux entrants ». **En Pologne**, par exemple, il existe un salaire minimum officiel dont le niveau brut s'élève à 849 Zloty par mois (181 €). Il a progressé de 20 % en cinq ans.

Dans l'agriculture, le salaire moyen effectif est proche de 1000 Zloty (213,22 €) net. Il est fréquent que ce salaire soit complété par des primes qui ne sont pas déclarées. Selon certaines analyses, le travail au noir peut être important, de l'ordre de 30 % de l'activité.

Le taux de charges sociales est relativement élevé : 48 % du salaire brut (20,8 % pour l'employeur et 27,2 % pour l'employé).

Les pénuries de main-d'œuvre

Les difficultés de recrutement de main-d'œuvre saisonnière semblent constituer un frein à la production dans des situations limites et, plus largement, ces difficultés sont supposées renchérir le coût de la main-d'œuvre dans un marché soumis à une concurrence toujours plus vive. L'inadéquation de la main-d'œuvre disponible à l'offre d'emploi saisonnier est quantitative et qualitative.

En France, l'emploi salarié est de plus en plus développé dans les exploitations agricoles. Celles à orientation viticole, arboricole et autres cultures spécialisées, ainsi que les élevages avicoles et porcins, sont nombreux à travailler avec de la main-d'œuvre salariée et l'on retrouve dans ces secteurs des difficultés de recrutement (selon l'ANEFA, deux offres d'emploi pour une demande dans les secteurs de l'arboriculture et de la viticulture).

En Espagne, comme en France, le recrutement de main-d'œuvre par les maraîchers et les arboriculteurs est de plus en plus difficile. Les régions les plus productives souffrent d'un manque de main-d'œuvre pendant les périodes ponctuelles de récolte. Ce phénomène persiste, malgré l'accord signé en 1997 entre le ministère du Travail et des Affaires sociales et les partenaires sociaux permettant d'établir une planification adéquate des campagnes d'emploi saisonnier et d'améliorer les conditions d'accueil et de travail de ces populations migrantes à travers le pays.

En Italie, la difficulté de trouver la main-d'œuvre nécessaire aux travaux saisonniers est régulièrement avancée par les syndicats de producteurs agricoles, notamment la Confagricoltura qui regroupe les plus grandes exploitations. Ce phénomène peut s'expliquer par une politique de production de l'agriculture italienne qui s'oriente vers des activités connaissant des pointes de travail très concentrées dans le temps (fruits et légumes, olives, vigne, tabac...). À cette situation, s'ajoute le manque

d'une main-d'œuvre qualifiée dans certaines spécialisations telle que la viticulture.

En Allemagne, il existe un manque d'engouement des jeunes pour s'orienter vers les métiers de l'agriculture. Contrairement aux autres secteurs où il manque des places en apprentissage, l'agriculture manque d'apprentis. Selon l'administration du travail, en 2003, 1 000 places sont restées inoccupées. Selon l'Agence pour le travail, 40 000 personnes cherchent un travail dans le secteur de la production agricole, toutefois 36 000 exploitations employant des saisonniers agricoles doivent faire appel à 300 000 étrangers.

Aux Pays-Bas, le secteur agricole éprouve également des difficultés à recruter de la main-d'œuvre saisonnière, notamment dans les productions végétales. Sur les 100 000 saisonniers nécessaires chaque année pour les travaux de récolte, on estime que 80 000 sont recrutés localement. Reste le problème récurrent pour trouver les 20 000 manquants. En plus d'une politique de recherche active des demandeurs d'emploi dans les fichiers de l'assurance chômage, des mesures d'incitation à l'intervention du travail intérimaire dans le secteur du travail saisonnier agricole viennent d'être annoncées par le gouvernement. En attendant l'efficacité de cette politique, des autorisations de travail sont données aux salariés issus des nouveaux États membres.

En Pologne, une récente étude diffusée par la Chambre économique nationale vient de poser pour la première fois, de façon publique et officielle, les difficultés de recrutement dans les emplois non qualifiés et les spécialités de haut niveau. L'agriculture, qui dispose pourtant d'une main-d'œuvre captive et peu qualifiée compte tenu de la structure actuelle encore familiale de ses exploitations, utilise d'une manière illégale, selon certaines estimations, dans les entreprises arboricoles du sud (vergers pommiers, petits fruits rouges...), jusqu'à 300 000 saisonniers ukrainiens et biélorusses. Ces saisonniers étrangers viennent remplacer les salariés saisonniers polonais travaillant en Europe occidentale.

Globalement, la pénurie de main-d'œuvre locale, dans le secteur saisonnier agricole, existe dans tous les pays à productions légumières, arboricoles, viticoles ou autres cultures spécialisées caractérisées par des périodes de récoltes courtes et intensives. Bien que chaque gouvernement essaie de rechercher des mesures pour favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi dans ce secteur économique, l'appel à la main-d'œuvre étrangère légale ou illégale est une réponse fréquente.

Des pratiques multiples pour disposer d'une main-d'œuvre efficace et peu coûteuse

Si, dans les faits, les écarts de rémunération sont plus forts que ce qui est décrit ci-dessus, c'est principalement la conséquence du recours à la main-d'œuvre étrangère (y compris celle des nouveaux membres), légale ou illégale, plus docile et laborieuse.

Hormis les jeunes, recrutés en général pour des travaux occasionnels, les mécanismes qui permettent de rémunérer très faiblement le travail touchent essentiellement la main-d'œuvre étrangère, comme le traduit très bien la situation allemande. La main-d'œuvre nationale, même quand il y a du chômage, est très réticente à accepter des emplois précaires très mal payés. Ailleurs, c'est le recours à l'emploi illégal qui est utilisé plus ou moins massivement.

L'Allemagne a adopté, depuis 1991, une réglementation spécifique pour permettre le travail saisonnier de main-d'œuvre en provenance d'Europe de l'Est, pour une période de trois mois (portée à quatre en 2004), à des niveaux de rémunération bien inférieurs à ceux pratiqués en général dans le pays.

Ceci vaut pour les domaines de l'agriculture, de la forêt, de l'hôtellerie, de la restauration, de la transformation de fruits et légumes et de la scierie. 90 % des emplois de ce type sont utilisés dans l'agriculture, essentiellement dans le secteur des fruits et légumes.

Les Polonais représentent près de 90 % de l'ensemble des travailleurs saisonniers étrangers employés dans l'agriculture, et leur nombre atteint 270 000 chaque année. Les saisonniers travaillent au rendement dans plus de 80 % des cas et ont des journées oscillant entre 10 et 12 heures, avec des arrêts allant de 45 minutes à 1 heure et 15 minutes par jour.

Le tarif horaire, accepté par les partenaires sociaux, se situe dans une fourchette d'environ 10 % autour de 5 € de l'heure. Jusqu'à l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne les employeurs bénéficiaient, en outre, de la législation allemande, ce qui leur permettait de ne pas payer de charges sociales si le salarié était employé moins de cinquante jours (deux mois) dans l'année.

L'employeur souscrit alors une assurance maladie pour chaque travailleur saisonnier, qui coûte entre 0,40 et 0,50 € par jour et par employé, sous peine, sinon, de devoir en cas de maladie de l'employé couvrir entièrement les coûts.

Cette situation est en train d'évoluer : en effet, avec l'entrée de la Pologne dans l'UE, les règles de cotisations sociales ont changé : l'employeur allemand est maintenant tenu de verser sa part de charges sociales à une caisse maladie polonaise lorsque l'employé a déjà un emploi ou est travailleur indépendant dans son pays d'origine (sans doute plus de

50 % des cas). Seules les personnes sans emploi tombent sous le coup du droit social allemand.

Les coûts supplémentaires (découlant de la législation polonaise conformément au règlement 1408/71 du 14 juin 1971 et 883/2004 du 29 avril 2004) s'élèvent à 48 % du salaire brut (20,8 % pour l'employeur et 27,2 % pour l'employé), ce qui provoque des réactions de la part des exploitants. Ils demandent une mesure dérogatoire qui autoriserait l'exemption du paiement des cotisations sociales.

Les agriculteurs employeurs craignent que les travailleurs saisonniers changent d'avis et renoncent à venir en Allemagne en raison des prélèvements supplémentaires qui réduiraient à une portion congrue leur salaire, déjà très bas. Si cette réglementation est appliquée strictement, certains s'attendent à un bouleversement du travail saisonnier en Allemagne : les employeurs ne feraient plus appel à leurs voisins polonais mais à d'autres nouveaux membres de l'UE où les cotisations sociales sont moins élevées ou à des pays tiers.

En Suède, une enquête menée par l'hebdomadaire agricole *ATLI* montre que les salaires que déclarent verser certains agriculteurs aux employés saisonniers d'Europe de l'Est iraient de 31 SEK à 60 SEK par heure (soit 3,40 € à 6,60 € par heure), avec une moyenne autour de 55 SEK (6 €). *ATLI* en conclut que, si l'enquête est représentative, un agriculteur suédois sur dix compléterait ses besoins de main-d'œuvre en recrutant des Polonais ou des Baltes avec de bas salaires, ceci légalement ou au noir.

En Italie, la loi dite « Bossi-Fini » de juillet 2002 régleme le travail des immigrés, à travers un système de quotas, par origine géographique, par qualification et par secteur d'emploi. En particulier un quota de 25 000 travailleurs étrangers est accepté en Italie pour des travaux saisonniers agricoles. Mais ceci paraît modeste, en regard de l'immigration illégale.

Selon les données fournies par des représentants de la mission diplomatique italienne en France, 62,5 % de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture serait illégale. On peut penser qu'il s'agit en grande partie d'étrangers, qu'on trouve aussi dans les zones où sévit un chômage élevé.

En Espagne, au-delà des 110 000 étrangers travaillant régulièrement dans l'agriculture, en particulier des Marocains, des Équatoriens et des Polonais, il existe une présence importante (plus d'un million, tous secteurs confondus) de travailleurs étrangers en situation irrégulière.

Un processus de régularisation est en cours. Reposant sur l'initiative des employeurs, il n'est pas sûr qu'il conduise à l'élimination du travail illégal, compte tenu de la préférence de certains employeurs pour le maintien de situations illégales qui, même si elles présentent des risques, permettent des rémunérations du travail bien moindres.

Aux Pays-Bas, selon des éléments fournis par notre attachée agricole, l'inspection du travail a trouvé en 2002, dans près d'une exploitation agricole sur cinq visitées, des clandestins d'origine étrangère, notamment dans les serres.

En Belgique, où les charges sociales sont particulièrement élevées, le travail illégal semble également exister à un niveau important, à toutes les étapes de la filière.

Et la Pologne a accordé, en 2004, 575 000 visas à des Ukrainiens, venus essentiellement pour travailler... à quelles conditions ?

En France, le recours à la main-d'œuvre étrangère saisonnière est assez strictement encadré par l'action de l'Office des migrations internationales (OMI) et les flux d'entrée sont significativement moins importants que chez nombre de nos voisins. On constate une pression pour recourir à la main-d'œuvre étrangère « qui ne compte pas ses heures ».

Le recours à des saisonniers OMI a augmenté d'environ 60 % en quatre ans, pour atteindre 16 051 personnes en 2004 (source OMI), avec des situations très inégales selon les départements qu'on a peine à résorber, compte tenu de la difficulté de remettre en cause les situations acquises : 4 000 entrées dans les Bouches-du-Rhône, aucune en Dordogne. Une part croissante de cette main-d'œuvre vient de Pologne, ce qui représente près de la moitié des entrées.

Les contrats sont en général de quatre à huit mois. Une particularité des départements corses a été le développement de contrats courts (deux mois), qui a, semble-t-il, entraîné une forte évaporation vers l'immigration illégale (taux de non-pointage enregistré au retour 62,5 %) alors que pour les contrats « normaux » des saisonniers marocains, il est de 15,9 % (source OMI – année 2003).

Il existe aussi, bien sûr, un certain recours à la main-d'œuvre illégale. Selon le préfet des Bouches-du-Rhône, qui nous a fait part des difficultés de reconduite à la frontière italienne des immigrés entrés clandestinement en France, par ce passage 100 000 illégaux seraient présents dans ce département (bien entendu, pas seulement dans l'agriculture).

La pression pour disposer de main-d'œuvre étrangère s'exprime aussi dans la montée de la **prestation de services et de l'intérim international**.

Au-delà de l'embauche directe de salariés étrangers, les exploitants agricoles sont de plus en plus sollicités par des entreprises de prestations de services et des sociétés d'intérim, de nationalité étrangère (espagnole, polonaise, britannique), proposant le service de salariés originaires des nouveaux États membres de l'Europe de l'Est et de pays tiers.

Une enquête effectuée par la Délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal (DILTI), à partir des déclarations de détachement adressées à l'inspection du travail, estimait à environ 120 000 le nombre de salariés temporairement détachés en France en 2003, dans le cadre de prestations de services transnationales réalisées par des entreprises étrangères, en augmentation de plus de 80 % par rapport à 2001.

Parmi ces salariés, seuls 3 % apparaissaient détachés dans l'agriculture (25 % en 2001), mais ce taux était probablement sous estimé, 47 % des salariés recensés étant classés dans la rubrique « autres », qui

recouvre notamment l'intérim. Et ces chiffres s'appuient sur les détachements déclarés.

La règle posée par la directive 96/71 du 16 décembre 1996 est celle du respect, par le prestataire étranger, de la législation et des règles conventionnelles d'application générale du pays d'accueil, pour ce qui touche aux conditions de travail et d'emploi de leurs salariés détachés.

Ce principe devrait assurer une certaine égalité de concurrence entre les prestataires nationaux et étrangers, tempérée par le fait qu'en matière de charges sociales s'appliquent les dispositions imposées par le règlement 883/2004 du 29 avril 2004 (qui prend la suite du règlement 1408/71 du 14 juin 1971) : la personne détachée pour une durée inférieure à vingt-quatre mois demeure soumise à la législation du « pays d'origine », en matière de protection sociale (cotisations et prestations). Cette règle suppose que tant le salarié que l'entreprise prestataire aient une activité « normale » (habituelle), dans le pays d'origine.

Le respect de ces règles mérite naturellement d'être contrôlé, ce que permet en principe l'obligation de déclaration préalable du prestataire auprès de l'administration et les principes d'échanges d'informations et de coopération interétatiques définis par les textes communautaires.

Mais la mission a pu constater combien le contrôle était difficile, malgré les efforts importants de l'ITEPSA (Inspection du travail, de l'emploi et de la protection sociale agricoles) sur ce sujet. Cela tient d'abord au fait que l'employeur n'est pas toujours facile à identifier : dans plus de 60 % des cas, la nationalité des salariés diffère de celle de l'entreprise qui les détache, et les cas de prestations en cascade semblent significatifs.

Les documents attestant des situations sociales ne sont pas toujours aisément accessibles lors de contrôles et pas toujours établis en français. Les représentants des entreprises prestataires ne maîtrisent pas toujours parfaitement notre langue ; les salariés employés non plus, d'autant plus qu'ils sont parfois originaires de pays tiers. Les demandes d'informations transnationales prennent inévitablement du temps et les situations concernées (prestations et salariés saisonniers) sont souvent de courtes durées.

L'emploi de salariés en provenance de pays tiers ou des nouveaux États membres de l'Europe de l'Est à des rémunérations horaires faibles est naturellement favorisé dans les pays de l'Union, où il n'existe pas de législation sur le salaire minimum, où les salaires sont fixés de façon conventionnelle, et plus encore, quand les procédures d'extension sont peu ou pas usitées, ce qui permet aux employeurs de s'affranchir de l'obligation de respecter la convention collective.

Mais c'est une situation, plus générale, non seulement compte tenu de la présence de main-d'œuvre illégale – qui échappe donc à toute réglementation – mais aussi parce qu'il arrive que la rémunération soit calculée sur la base d'une durée de référence (35 heures hebdomadaires, par exemple en France), sans que celle-ci soit strictement respectée.

Et la présence locale d'un volume important de chômeurs nationaux ne diminue pas forcément la pression pour le recours à la main-d'œuvre immigrée.

En France, comme chez nos voisins, on constate que cohabitent des taux de chômage élevés et une pression forte au recours à la main-d'œuvre étrangère. Les Bouches-du-Rhône détiennent à la fois le record de France du nombre d'allocataires du RMI et celui du recours à la main-d'œuvre agricole saisonnière étrangère. À l'inverse, en Dordogne, l'ANPE mène une action exemplaire, très active et efficace avec la profession qui conduit à l'embauche de 1 641 saisonniers en 2004 (source fiche action ANPE) ; et il n'y a aucun « contrat OMI ».

La capacité, très variable, des agences pour l'emploi à accompagner les chômeurs et à animer le marché de l'emploi agricole nous semble devoir expliquer, au moins en partie, cette diversité.

Le poids des charges, marqué par les spécificités nationales de financement de la protection sociale

Le système de financement de la protection sociale présente des écarts importants selon les pays, privilégiant soit les cotisations sociales, soit les contributions publiques. Il n'est pas simple d'effectuer des comparaisons, compte tenu notamment des grandes différences dans l'organisation de la prise en charge des soins et de l'étendue de la couverture des régimes collectifs de retraite.

Cependant, en s'appuyant sur les données de Eurostat, qui présentent le mérite de l'homogénéité, on peut constater, qu'au cours des dix dernières années, l'écart entre les deux principales composantes des ressources de la protection sociale s'est réduit au bénéfice des contributions publiques dans l'Union européenne. En 2001, les principales sources de financement de la protection sociale au niveau de l'Union européenne des quinze étaient les cotisations sociales pour 60,5 % du total des recettes et les contributions publiques alimentées par l'impôt pour 36 %.

En France, entre 1992 et 2001, les contributions publiques sont passées de 18,1 % du total des recettes à 30,4 % et les cotisations sociales de 78,4 % à 66,7 %, la part des cotisations employeurs ayant diminué de 50,3 % à 45,9 % et la part des personnes protégées de 28,1 % à 20,8 %.

Ces évolutions s'expliquent prioritairement par la montée en puissance de la CSG en 1997 et 1998, qui est venue remplacer la majeure partie des cotisations de maladie des personnes protégées. En effet, la CSG, qui représente plus de 13 % des recettes de la protection sociale et

qui provient à plus de 85 % des contributions proportionnelles au revenu (salaires ou retraites) des personnes protégées, est comptabilisée parmi les impôts et non comme cotisation sociale, parce qu'elle touche d'autres revenus (alors qu'en Allemagne, la contribution à l'assurance maladie, que paient les retraités, est comptabilisée comme une cotisation).

La part de cotisations employeurs (- 4,4 %) a diminué plus vite que la moyenne européenne (- 2,3 %), du fait de modifications réglementaires, notamment les exonérations générales de charges.

En Espagne, entre 1992 et 2001, la structure des recettes de protection sociale est restée à peu près stable, avec un poids très élevé des cotisations employeurs, autour de 53 % du total, la contribution des personnes protégées s'élevant à 16,3 %. Il faut noter cependant qu'en 2001, les dépenses de protection sociale (en standard de pouvoir d'achat par habitant) étaient en Espagne à peine supérieures à la moitié de ce qu'elles étaient en France, en Allemagne ou aux Pays-Bas, et à 60 % de la moyenne communautaire de l'époque.

Entre 1992 et 2001 les contributions publiques ont faiblement diminué, en passant de 27,9 % du total des recettes à 26,7 %. Cette même évolution vaut pour les cotisations sociales, en passant de 69,6 % à 69,2 %, la part des cotisations employeurs ayant faiblement diminué de 53,2 % à 52,9 % et la part des personnes protégées étant restée stable à 16,3 %. Ce sont les autres recettes qui sont venues compenser ces faibles variations, en passant de 2,6 % à 4,1 %.

Nous constatons que la part de financement provenant des cotisations sociales reste, comme en France, encore relativement importante.

En Italie, entre 1992 et 2001, les contributions publiques sont passées de 30,2 % du total des recettes à 41,1 % et les cotisations sociales de 67,3 % à 57 %. La part des cotisations employeurs a diminué, passant d'un niveau très élevé, 51,4 %, à 42,4 %. La part des personnes protégées est passée de 16 % à 14,6 %.

Les contributions publiques (+ 10,9 %) ont donc progressé pendant cette période nettement plus vite que la moyenne européenne (+ 4,6 %). Cela tient, en particulier, au fait que, depuis 1998, les cotisations sociales du Service de Santé ont été supprimées et remplacées par une nouvelle ressource prenant la forme d'un impôt (IRAP) payé au niveau local. La part de financement provenant des cotisations sociales, bien qu'inférieure aux cas de la France et de l'Espagne, reste importante.

En Allemagne, entre 1992 et 2001, les contributions publiques sont passées de 27,2 % du total des recettes à 32,6 % et les cotisations sociales de 70,2 % à 65,2 %, la part des cotisations employeurs ayant diminué de 41,9 % à 37,4 % et la part des personnes protégées de 28,3 % à 27,8 %. Les contributions publiques (+ 5,4 %) ont progressé légèrement plus vite que la moyenne européenne (+ 4,6 %). Si la part de financement des personnes protégées est restée pratiquement stable, celle en provenance des cotisations employeurs a diminué de 4,5 points, même tendance qu'en France et en Italie.

Aux Pays-Bas, entre 1992 et 2001, les contributions publiques ont diminué, en passant de 22,4 % du total des recettes à 16,3 %. Cette évolution a été compensée par une augmentation significative de la part des cotisations sociales, qui passent de 61,9 % à 66,9 %. Les cotisations employeurs ont augmenté de 20,2 % à 31,6 %, mais restent significativement inférieures à la moyenne communautaire (38,8 % pour l'UE 15).

La part des personnes protégées a diminué de 41,7 % à 35,3 %, mais reste très élevée ; cela traduit notamment le fait que la couverture d'une partie des risques est assurantielle et liée à la résidence, à la charge de la personne protégée.

Une caractéristique importante des Pays-Bas est la place importante des autres recettes (plus de 16 %, à rapprocher d'une moyenne communautaire de 3,4 %). C'est en particulier la conséquence du poids du système de retraite par capitalisation, qui génère des revenus financiers importants.

Au Royaume-Uni, le poids des contributions publiques est important et stable, autour de 48 % des ressources de la protection sociale, avec, il est vrai, un niveau de dépenses de protection sociale inférieur de 15 % au nôtre et un peu en dessous de la moyenne de l'UE 15.

Les cotisations sociales des employeurs et des personnes protégées représentent respectivement 30,5 % et 19,5 % des recettes de protection sociale.

En Belgique, les cotisations ont, dans le financement de la protection sociale, le niveau le plus élevé de l'UE 15, 74,4 % en 2001, en augmentation de plus de 5 points depuis 1992. Les cotisations employeurs ont une contribution particulièrement forte, 51,4 %, en hausse de 7,6 points par rapport à 1992 !

Dans ce contexte, malgré les allègements réalisés depuis dix ans, la France apparaît comme un des pays pour lesquels les cotisations sociales, et en particulier les cotisations employeurs, contribuent le plus au financement de la protection sociale.

Quelques points à tirer du diagnostic

1. Il faut d'abord avoir en mémoire qu'au sein de l'agriculture française il existe une grande disparité dans le poids des coûts salariaux rapportés au total des charges. Autour d'un taux moyen de 7,7 % (source RICA européen 2000), certains secteurs sont particulièrement sensibles, l'horticulture (légumes et fleurs) 24 %, la viticulture 19,6 %, les fruits 30,9 %, les cultures permanentes combinées (fruits, viticulture, olives...) 24,1 %. Et il ne s'agit là que de moyennes, les taux pouvant dépasser 50 % dans certaines exploitations fruitières notamment. Ce sont donc en priorité

certaines secteurs qui sont fragilisés par la disparité des conditions sociales à l'intérieur de l'Union. Il faut noter d'ailleurs que ce sont ceux qui sont les moins aidés par la PAC.

2. Il existe des disparités significatives des coûts de main-d'œuvre à l'intérieur de l'Union européenne des quinze. La France est dans la tranche haute, mais pas dans la situation extrême. Au-delà des chiffres globaux, cités notamment aux pages 11-12 et 19 à 22, on dispose de données sur le coût salarial annuel moyen en agriculture par Unité de travailleur agricole (UTA), tiré de l'examen d'un échantillon de comptes de résultats d'exploitations agricoles, suivi au niveau communautaire.

Selon ces éléments, qui remontent il est vrai à l'année 2000 (source RICA européen 2000), la France, avec un coût total de 19 816 € est proche de l'Allemagne (19 017 €), en dessous des Pays-Bas (22 111 €), du Royaume-Uni (23 458 €) et du Danemark (28 155 €), mais nettement au-dessus de la Belgique (17 782 €), de l'Italie (15 411 €) et plus encore de l'Espagne (9 169 €).

Bien évidemment les coûts seraient encore bien inférieurs chez les nouveaux entrants et notamment en Pologne, grand producteur agricole.

3. Les disparités sont accentuées, voire bouleversées, en ce qui concerne notamment le travail saisonnier, par le recours plus ou moins accentué des différents États membres à de la main-d'œuvre étrangère d'Europe de l'Est ou extracommunautaire, dans des conditions légales ou illégales, et avec des souplesses plus ou moins grandes selon que les normes sociales sont légales ou conventionnelles.

4. Il n'est pas imaginable de remettre en cause notre système de garanties minimales des salariés. Il n'est pas envisageable non plus de bouleverser les systèmes des pays où les garanties sont moins fortes, et surtout moins universelles que chez nous, et qui permettent plus facilement les « mini jobs », en particulier à destination des étrangers. On peut cependant pousser à la reconnaissance plus explicite et à la mise en œuvre effective du principe d'égalité de traitement entre nationaux et étrangers.

La logique de l'intégration européenne, c'est celle d'un certain redéploiement des activités en Europe et de **l'égalisation par le haut des conditions sociales**.

C'est ce qui s'est passé avec l'intégration de l'Espagne, l'Irlande, la Grèce et du Portugal. C'est la seule stratégie possible avec les pays de l'Europe centrale et orientale. On a intérêt à ce qu'elle fonctionne le plus vite possible. On doit aussi bien sûr, l'expliquer, en soulignant que nous avons aussi dans le passé profité de cette dynamique qui élargit nos marchés (étant entendu que ce ne sont pas les mêmes qui tirent avantage des évolutions et qui en souffrent).

Cela ne marche que si ce processus n'est pas perturbé par d'importants flux de main-d'œuvre des pays tiers, en particulier, pour ce qui concerne l'emploi peu qualifié.

5. En outre, dans le contexte français, on a intérêt à favoriser les recrutements de proximité qui présentent aussi des avantages (moins de demande de logement, pas d'obstacle de la langue, effets sur le chômage et l'insertion...).

6. Enfin, on n'évitera pas un réexamen de la structure du financement de nos prélèvements obligatoires, de telle sorte que, comme dans de nombreux pays de l'Union, elle repose moins sur les facteurs de production que sur les revenus finaux des ménages et des entreprises.

Cette analyse conduit à organiser nos propositions en quatre volets :

- des mesures à court terme, propres à faciliter l'emploi de main-d'œuvre résidente, avec une attention spécifique aux travaux saisonniers ;
- des actions à promouvoir au niveau de l'UE afin de contenir les risques d'aggravation des distorsions existant déjà ;
- une approche renouvelée du financement de la protection sociale ;
- des éléments pour nourrir l'évolution de la PAC, dans le contexte de la fragilité spécifique de certains secteurs de production, au regard des coûts de main-d'œuvre.

Deuxième partie

**Des mesures
de court terme
sur la
main-d'œuvre
agricole :
faciliter l'emploi
saisonnier**

La France est le pays qui emploie le plus de saisonniers par exploitation (6,9 en regard d'une moyenne de 4,2 dans l'UE 15). Cela a donc du sens de prêter une attention particulière au sujet.

L'emploi occasionnel court

Selon la Mutualité sociale agricole (année 2000), les saisonniers étaient concentrés dans la viticulture (46 %) et les cultures spécialisées (28 %). Ces deux branches sont celles où la part des coûts en main-d'œuvre est la plus élevée (par comparaison, dans la production porcine, ils se montent à 12 %). 50 % des contrats ont moins de 10 jours, dans la viticulture (durée moyenne 17 jours), 50 % des contrats ont moins de 21 jours, dans les cultures spécialisées (durée moyenne 24 jours). Seuls 5 % de ces salariés ont occupé plusieurs contrats chez le même employeur.

Dans 81 % des cas (source MSA), ces contrats ne créent pas de droits aux prestations maladie ni en nature ni en espèces. Celles-ci sont attribuées aux personnes qui justifient d'au moins 200 heures de travail. En assurance vieillesse, le salarié ne s'ouvre aucun droit à la retraite de base, il faut pour cela avoir cotisé pendant un trimestre, soit 200 heures de travail.

En revanche, bien sûr, en cas d'accident du travail/accident de trajet, le salarié est indemnisé de plein droit.

Les 2/3 de ces contrats concernent des jeunes (moyenne d'âge 23 ans) et les emplois ne durent en moyenne que 46 heures, réparties sur 13 jours ; pour 1/3, cela concerne des salariés plus âgés (moyenne d'âge 47 ans), et les emplois ne durent en moyenne que 53 heures, réparties sur 22 jours.

Dans l'esprit des contrats courts des saisonniers (moins de 50 jours) en Allemagne, ou de l'emploi saisonnier occasionnel en Belgique et pour favoriser des expériences de travail pour les jeunes, la création d'un contrat occasionnel court en agriculture pourrait être envisagée. Ce contrat d'une durée maximale d'un mois par an, ouvert aux jeunes de moins de 25 ans, serait exonéré de toutes charges sociales du régime général de la Sécurité sociale, à l'exception de la cotisation accidents du travail et de la CSG-CRDS due par le salarié. Ce contrat ne serait autorisé qu'une seule fois par salarié et par année civile.

Le dispositif pourrait s'appliquer à d'autres branches professionnelles proposant des emplois saisonniers aux jeunes, en particulier dans les secteurs du tourisme et des centres de vacances.

Des modifications législatives seront nécessaires car ce type de contrat ne figure pas dans les cas de recours prévus par les articles L. 122-1-1 et L. 122-2 du code du travail.

L'exonération de l'ensemble des cotisations conventionnelles relève des partenaires sociaux à qui il revient de trouver le bon équilibre entre les droits et les contributions. La situation actuelle dans ce domaine est plus complexe que pour les prestations du régime général : en retraite complémentaire, le salarié acquiert des points en contrepartie de cotisations. En ce qui concerne l'assurance chômage, pour bénéficier de l'allocation unique dégressive, il faut avoir, au minimum, été affilié 6 mois à l'assurance chômage au cours des 22 derniers mois.

Il appartient à la loi seulement d'autoriser les exonérations de cotisations, la décision revenant aux partenaires sociaux, ainsi que la validation gratuite des périodes non cotisées.

La MSA a dénombré en 2003, 160 947 contrats d'une durée de moins de 30 jours pour des jeunes de moins de 25 ans bénéficiant d'une exonération de 90 % (applicable au secteur des fruits et légumes). Le coût de l'exonération s'élevait à 25 millions d'euros, 12,5 millions d'euros pris en charge par l'État et 12,5 millions non pris en charge par l'État. Le coût du passage à une exonération totale est estimé par la MSA à 2,8 millions d'euros à la charge de l'État.

L'emploi occasionnel long

Sur l'emploi occasionnel long, le système actuel d'exonérations de charges est déjà très favorable, en particulier pour le secteur des fruits et légumes, où s'applique une exonération de 90 % des charges de Sécurité sociale (100 % pour les cotisations Allocations familiales), y compris, ce qui est tout à fait exceptionnel, des cotisations « accidents du travail ». Il n'apparaît pas prioritaire dans ce contexte de modifier les taux. D'éventuels changements ne pourraient se traiter, comme pour l'emploi permanent, que dans le cadre de la problématique générale de l'évolution de la structure de financement de la protection sociale (voir quatrième partie).

Même si 95 % des contrats saisonniers ont moins de 60 jours et si le nombre de contrats multiples d'un salarié avec un même employeur reste limité, beaucoup de nos interlocuteurs ont réclamé un allongement des contrats travailleur occasionnel (TO), au-delà de 100 jours.

De fait, la limite de 100 jours peut, dans certaines situations, engendrer une difficulté d'articulation entre le TO et l'abattement « Fillon », qui sont exclusifs l'un de l'autre. En effet, il peut arriver (par exemple, dans le cas d'un salarié payé au SMIC dans le secteur des fruits et légumes) que la réduction TO cumulée devienne inférieure à la réduction « Fillon », dans l'intervalle entre les 100 jours travaillés où le TO s'applique pleinement et la limite de 132 jours travaillés, au-delà de laquelle, seul l'abattement Fillon peut s'appliquer, et ce, dès le premier jour travaillé.

L'application successive du TO et de l'abattement Fillon aurait pu résoudre cette difficulté. Mais il n'apparaît pas possible de revenir sur le principe d'exclusion réciproque des deux mécanismes, posé dans la loi organisant les réductions générales de cotisations sur les bas salaires.

Une réponse partielle pourrait se trouver dans l'allongement du TO, dans une durée intermédiaire entre 100 et 132 jours travaillés. Si on se réfère à la situation du salarié payé au SMIC, dans le secteur des fruits et légumes, il apparaît qu'un allongement de 19 jours du TO conduirait à ce que celui-ci ne soit jamais inférieur à l'abattement Fillon.

Le contrat de travail à durée indéterminée intermittent

Le contrat de travail à durée indéterminée intermittent peut être une des solutions pour à la fois rendre attractif les emplois saisonniers, fidéliser des salariés et tendre vers des emplois permanents sur les exploitations. Un accord entre les partenaires sociaux permet déjà de conclure ce type de contrat de travail dans le secteur de la production agricole.

Toutefois, un des freins au choix de ce type de contrat est la perte de revenus des salariés durant les périodes sans activité. Des travaux avaient été entamés en 2002 entre le ministère de l'Agriculture, les partenaires sociaux et l'UNEDIC pour adapter l'indemnisation du chômage à ce type de situation.

Ces travaux n'ont pu aboutir, la négociation d'un système particulier d'indemnisation des périodes non travaillées dans le secteur agricole risquant de déstabiliser les accords obtenus dans ce domaine pour d'autres secteurs d'activité. Ainsi, compte tenu du besoin important de qualification du salariat agricole saisonnier et permanent, il nous a paru plus judicieux de proposer l'introduction de séquences de formations rémunérées pendant les périodes d'inactivité.

En agriculture, le droit à la formation est régi par l'accord national étendu du 2 juin 2004 sur la formation professionnelle. Le droit individuel à la formation est de 20 heures par an pour les salariés ayant au moins un an d'ancienneté et de 24 heures pour les salariés ayant soit plus de 20 ans d'ancienneté, soit âgés de plus de 45 ans, soit non titulaires d'un diplôme au moins égal au niveau 5.

Le droit est expressément ouvert aux titulaires de contrat de travail intermittent, calculé au prorata de la durée annuelle de travail par rapport à 1 600 heures et pouvant s'exercer durant les périodes non travaillées. Toutefois les conditions d'ancienneté et le nombre d'heures ouvert au titre du droit individuel à la formation ne permettent pas, dans ce cas, d'envisager un véritable parcours qualifiant et la prise en charge financière qui en résulterait.

Les contrats à durée indéterminée intermittents, qui permettraient la fidélisation des salariés, pourraient être mis à profit pour permettre aux salariés de se former pendant les périodes non travaillées. Il pourrait être envisagé, pour ce type de contrat particulier, de prévoir que le temps passé dans une formation permettant l'acquisition d'un diplôme ou d'une qualification reconnue professionnellement soit assimilé au temps de travail. Le temps de formation rémunéré pourrait être limité à deux mois par an et sur une période de deux ans à l'intérieur de trois années successives. Ceci nécessiterait une disposition législative spécifique. Il conviendrait également d'inviter les partenaires sociaux à négocier les conditions de prise en charge de ces périodes de formation par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Les contrats saisonniers longs dans le cadre de la politique d'insertion

Les contrats saisonniers longs peuvent être mis à profit pour mettre en place une véritable politique d'insertion en faveur de leurs titulaires. Celle-ci nécessite un accompagnement permettant une insertion durable, une véritable action de formation et une remise à plat des règles de cumul entre revenus d'activité et revenus de remplacement.

Le contrat d'insertion/revenu minimum d'activité peut être utilisé à cet effet. Toutefois la disponibilité requise des salariés pendant la période des travaux saisonniers ne permet pas en général de mettre en place ces éléments de réussite d'une insertion durable. Pour aboutir, il conviendrait de prévoir par la loi **un contrat d'insertion/revenu minimum d'activité/formation** (CI/RMA/formation).

La réussite de la démarche exige un encadrement fort par un référent (en général membre de l'exploitation), ce qui demande un financement qui pourrait être recherché auprès des conseils généraux ou régionaux. En contrepartie, le référent et la personne accompagnée devraient respecter un cahier des charges explicitant leurs droits et devoirs.

Une des difficultés rencontrées, lors de notre mission, pour inciter les personnes ayant un revenu de remplacement (RMI, ASS...) à reprendre un emploi saisonnier était la perte de revenu.

Des possibilités de cumuler un revenu d'activité avec un revenu de remplacement (RMI, ASS...) sont expressément prévues. Toutefois les règles de calcul des cumuls sont différentes pour chaque type de prestation, ce qui rend complexe l'application de ces dispositifs tant auprès des employeurs que des salariés concernés et dissuade les bénéficiaires de revenus de remplacement de reprendre une activité.

En outre, la reprise d'activité a des incidences sur des avantages induits tels la couverture maladie universelle (CMU) ou le montant de l'allocation logement.

L'arrêt brutal de ces avantages fait qu'il est parfois plus intéressant de ne pas reprendre le travail, surtout lorsque celui-ci est réduit (CDD ou temps partiel).

Une remise à plat des règles de cumul entre revenus d'activité et revenus de remplacement s'impose, qui prenne en compte l'ensemble des droits directs ou dérivés attachés à ces revenus.

Comme le propose actuellement le secteur associatif, il convient de rechercher une simplification des règles et une possibilité de sortie progressive des différents dispositifs, afin de tendre véritablement vers l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires des dispositifs de revenus de remplacement. Cette proposition nécessitant une concertation interministérielle, celle-ci devient urgente.

Développer la pluriactivité pour améliorer la fluidité et la permanence des emplois

Dans ce cadre, l'extension de l'activité des groupements d'employeurs est une réponse à l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans les exploitations agricoles. En mutualisant l'emploi entre les différents adhérents, le groupement d'employeurs permet d'allonger la durée d'emploi des saisonniers, voire la transformation de CDD en CDI. L'adhésion de professionnels exerçant des activités différentes permet en particulier de faciliter la continuité d'emploi des salariés. Il convient donc d'en favoriser la création.

Pour cela, il paraît nécessaire de supprimer les freins au choix de la convention collective applicable, lorsque les adhérents relèvent d'activités différentes.

À l'heure actuelle, lorsque tous les adhérents du groupement relèvent de la même convention collective, c'est celle-ci qui s'applique. Lorsque les adhérents relèvent de conventions collectives différentes, le groupement doit choisir, sous le contrôle du service d'inspection du travail compétent, la convention collective en fonction des classifications professionnelles, des niveaux d'emploi des salariés ou de l'activité des différents membres.

Une solution pourrait être une convention collective spécifique. Mais on voit mal dans ce cas qu'elle ne comporte pas des dispositions particulières compensant les contraintes propres pour les salariés de ce type de structures, à l'instar de la convention collective des entreprises de travail temporaire. Cette convention collective spécifique risquerait d'être dissuasive.

Une solution plus efficace serait celle qui ne remet pas en cause l'existant mais permet de l'améliorer. Ainsi, la loi pourrait permettre aux partenaires sociaux de conclure, en plus des conventions collectives applicables actuellement aux différents groupements d'employeurs (choix de la convention sous contrôle de l'ITEPSA), des accords collectifs portant sur la polyvalence, la mobilité et le travail en temps partagé des salariés des groupements. Cette convention pourrait notamment prévoir l'application de dispositions relatives aux conditions de travail, différentes selon les activités, au prorata du temps passé dans chacune d'elles.

Les CUMA et certaines coopératives demandent la possibilité d'être reconnues groupements d'employeurs. Notre mission a constaté que les associés en CUMA étaient obligés d'adhérer parallèlement à un groupement d'employeurs pour bénéficier d'une mise à disposition de main-d'œuvre au profit des adhérents en complément de l'activité de mise en commun de matériel.

À ce jour, le code du travail prévoit que les groupements d'employeurs ont obligatoirement le statut d'association de la loi de 1901 (sauf en Alsace Moselle où elles ont un statut coopératif régi par le code local) et que leur objet exclusif est la mise à disposition de salariés au profit de leurs adhérents dans un but non lucratif.

Cette possibilité de demande de reconnaissance comme groupement d'employeurs devrait permettre de ne pas créer de discrimination dans les charges de l'exploitant agricole, qu'il effectue les travaux avec ses propres salariés ou avec l'aide d'une structure coopérative.

Dans ces conditions, la CUMA ou la coopérative, qui souhaite être reconnue groupement d'employeurs, doit obéir aux règles édictées en faveur des salariés des groupements d'employeurs : convention collective obligatoire ; contrat de travail écrit obligatoire comportant des mentions spécifiques (pour permettre le contrôle de l'application de la législation du travail) ; solidarité financière entre les membres du groupement vis-à-vis des dettes de celui-ci à l'égard du salarié en matière de salaire et de charges sociales. Cette possibilité de faire du prêt de main-d'œuvre doit être à but non lucratif et au bénéfice exclusif de leurs adhérents.

Par ailleurs, les mises à disposition de salariés sans intervention du matériel de la CUMA ou de la coopérative ne doivent pas constituer les activités principales de celles-ci ni avoir pour effet de pourvoir durablement des emplois liés à l'activité normale de l'adhérent.

Dans ces conditions, la CUMA ou la coopérative, qui serait reconnue groupement d'employeurs, pourrait bénéficier des abattements « travailleurs occasionnels » (dans le cadre de la définition de ceux-ci), le statut social de groupement d'employeurs primant sur le statut de coopérative. Par contre, il serait nécessaire que l'exercice de l'activité de prêt de main-d'œuvre à but non lucratif, soit limité par rapport à l'activité classique de la CUMA ou de la coopérative afin de ne pas perdre les avantages fiscaux des coopératives qui sont plus importants que ceux des groupements d'employeurs.

La gestion des ressources humaines reste encore un des freins à l'emploi dans les exploitations agricoles. Une des solutions à cette difficulté pourrait être la prise en charge de la gestion des ressources humaines par le groupement d'employeurs pour le compte de ses adhérents.

L'article L. 127-1 du code du travail précise que les groupements d'employeurs sont constitués dans le but exclusif de mettre des salariés à disposition de leurs adhérents. Actuellement, dans la pratique, des groupements d'employeurs agricoles qui gèrent le personnel mis à disposition assurent aussi, de manière ponctuelle, des services de conseils aux adhérents en matière de gestion de la paie ou de la formation, ce qui ne pose pas problème si ces services ne sont pas effectués à but lucratif.

Il serait souhaitable que la loi étende la mission des groupements d'employeurs afin de prendre en charge, pour le compte de leurs adhérents, la gestion de l'emploi et des ressources humaines sans pour autant remettre en cause le but non lucratif de ces groupements ni les dispositions particulières qui s'y appliquent, notamment les dispositions fiscales.

Rapprochement de l'offre et de la demande pour les emplois saisonniers agricoles

D'une manière générale, le rapprochement de l'offre et de la demande pour les emplois saisonniers agricoles reste un problème majeur.

Des conditions optimales ont été trouvées dans certains départements, et notamment en Dordogne où la direction départementale de l'ANPE s'est mobilisée complètement sur cette problématique avec l'aide du SDITEPSA, du DDTEFP et de l'ADEFSA.

Un travail de terrain très pragmatique et concerté a été réalisé avec l'assistance d'un conseiller ANPE agricole mobile. Ce guichet unique (ANPE, ADEFSA, ITEPSA) a permis d'affiner les réponses aux besoins exprimés par les employeurs (fraisiculteurs et pommiculteurs). Toutes les offres qui lui ont été présentées ont été pourvues et un suivi particulier des demandeurs d'emploi mis en place, les désistements étant immédiatement remplacés. Depuis trois années que dure cette expérience, 1 643 demandeurs d'emploi ont ainsi été placés en 2004 (source ITEPSA/ANPE), et seulement 5 % des salariés ne reviennent pas d'une année sur l'autre.

Cette expérience de coopération réussie, dans une démarche pragmatique et opérationnelle, mérite d'être connue et démultipliée dans le plus grand nombre de départements concernés.

L'éloignement du lieu de l'offre d'emploi de saisonniers agricoles de celui de la disponibilité de main-d'œuvre

La question de l'éloignement du lieu de l'offre d'emploi de saisonniers agricoles de celui de la disponibilité de main-d'œuvre reste également pénalisante pour l'emploi dans ce secteur.

La question des transports

La question des transports n'est toujours pas résolue.

Lors du CIADT du 3 septembre 2003, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité a été chargé de recenser les initiatives locales prises dans le domaine du transport des travailleurs saisonniers agricoles. Les premiers résultats de cette enquête démontrent que les territoires ruraux ont une approche très variée pour répondre aux besoins des populations.

Ces dispositifs vont du transport collectif gratuit mobilisant cars, trains, et système de covoiturage, aux transports micro-collectifs à la demande, en passant par l'organisation d'un système de prêt de vélomoteurs.

La DATAR a également établi un recensement des services de transport à la demande et des transports innovants en milieu rural. Les expériences sont nombreuses mais elles restent ponctuelles et ne recourent qu'une toute petite partie des besoins. Les problèmes de financement persistent et leur caractère ponctuel ne permet pas d'avoir une action à long terme.

Notre mission a eu l'occasion de rencontrer une initiative positive qui se pérennise en Dordogne, où la problématique du transport est traitée dans le cadre du rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi par l'ANPE. Depuis trois ans, l'opération de mise en place de transport collectif se complète par des opérations plus légères de covoiturage. Par contre l'opération de transport collectif montée en Maine-et-Loire, avec l'aide de la MSA, semble être extrêmement coûteuse pour le conseil général (700 € par personne), ce qui compromet sa pérennisation.

L'IGAS et le Conseil général des ponts et chaussées ont par ailleurs remis en octobre 2004 un rapport sur la promotion du chèque transport pour favoriser l'accès aux transports en zone rurale. Cette disposition constitue une autre piste à explorer.

Les meilleures solutions résulteront d'une recherche locale avec l'implication de l'ensemble des acteurs et la prise en compte d'une manière intégrée de cette problématique dans le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi.

La situation de l'offre de logement

Un des freins à l'emploi des saisonniers en agriculture reste la situation de l'offre de logement.

Le comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de septembre 2003 a décidé une recherche-action sur le thème du logement des saisonniers agricoles, conduite et financée par la CCMSA et la DATAR. L'étude en cours détaille les différentes conditions de logement et d'hébergement des travailleurs saisonniers et présente quelques initiatives (création d'une bourse au logement dans le pays de Gâtine afin de mobiliser le parc privé et le dispositif PLACES dans l'Isère). Enfin, elle fait le point sur les outils existants en termes réglementaires et financiers, et sur les possibilités ou difficultés de mobiliser les ressources locales.

Les premiers résultats montrent que l'appel aux fonds publics reste souvent, du fait de la difficulté à équilibrer les opérations, une condition pour inciter les opérateurs privés ou publics (exploitants, entreprises), ainsi que les communes, à réaliser ou participer à des projets de logement. C'est l'avis également du président de la SONACOTRA, consulté sur la possibilité de construction de foyers logements.

De l'avis de ces experts, une des solutions pour contribuer à l'équilibre des opérations est de rechercher une plurifonctionnalité des logements (compléter l'occupation des logements des saisonniers par une occupation autre, garantissant une moyenne d'occupation suffisante sur l'année pour amortir les coûts). Mais ceci n'est pas possible partout.

Par le recensement des expériences nationales et locales capitalisées, les résultats de cette étude, très attendus, devraient permettre d'orienter les solutions à envisager, en passant soit par la réhabilitation d'habitats anciens, soit par la construction de foyers logements.

Par ailleurs, dans le Tarn-et-Garonne, l'ITEPSA a initié un travail de réflexion et de mobilisation des partenaires (État, ANAH, MSA, chambre d'agriculture, ANPE, ADEFA, EMPAR, conseil général, communes...) sur les mesures à mettre en œuvre en faveur du logement des saisonniers agricoles. Le projet a abouti à la mise en place d'un dispositif spécifique : un programme d'intérêt général (PIG).

Le PIG couvre tout le département et a une durée de trois ans, avec un objectif de 150 logements à réhabiliter ou à créer dans du bâti existant pour 1 100 places d'hébergement. Le coût des travaux est estimé à 3 millions d'euros dans le cadre d'une OPAH thématique ciblée.

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat a accepté une dérogation à la règle de ne subventionner que des habitations principales, en permettant d'attribuer des subventions pour l'amélioration de logements destinés exclusivement aux travailleurs saisonniers. Elle a accepté une majoration des subventions apportées aux bailleurs privés, les portant à 50 % du montant plafonné des travaux (le taux habituel pour les PIG étant de 20 à 40 %).

La gestion locative des logements a été confiée au réseau associatif EMPAR et le propriétaire bénéficiaire des aides doit s'engager sur une durée de neuf ans à lui confier la gestion. L'EMPAR se chargera de louer exclusivement à des salariés saisonniers, qu'ils soient salariés de l'exploitation ou d'une autre exploitation agricole. Le contrat de travail est lié au bail : l'un et l'autre sont rédigés par l'association.

La reproductibilité de cette expérience dans d'autres départements nécessite un partenariat local fort entre l'État, les collectivités locales et les professionnels, à travers leurs organisations représentatives et une pérennisation de la dérogation de l'ANAH à d'autres opérations qui pourraient se monter, par exemple, par une convention ANAH/ministère du Logement/ministère de l'Agriculture.

Le rôle de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole est également important. Elle vient de passer récemment un accord avec cet organisme pour l'amélioration des conditions de logement des salariés agricoles.

Lors de notre mission, la question des normes à respecter en matière de logement de saisonniers a souvent été évoquée, notamment les différences qui existent entre plusieurs modes d'hébergement (hébergement des travailleurs saisonniers, gîte d'étape, meublé de tourisme, hôtel de type Formule 1).

Le décret du 24 août 1995 relatif à l'hébergement des travailleurs agricoles a été complété par le décret du 30 septembre 2003 pour permettre le logement des salariés saisonniers en résidences mobiles dans des conditions plus souples que celles applicables aux bâtiments en dur. Ce même décret prévoit des possibilités de dérogations aux règles qu'il pose par les services de l'ITEPSA.

Une harmonisation des normes fixées pour le logement des travailleurs et celles prévues pour les gîtes d'étapes, meublés de tourisme ou hôtels de type Formule 1 pose certaines difficultés. En effet, pour ces trois dernières catégories existe une mixité homme, femme des locaux et la possibilité de superposer les couchages pour répondre à un usage familial, ce qui n'est pas le cas du logement des travailleurs saisonniers. Toutefois, l'utilisation de ces types d'hébergement reste possible sous réserve de la dérogation, mentionnée ci-dessus, accordée par l'ITEPSA et du respect des règles sur la mixité en dehors du cadre familial.

Promotion des métiers agricoles

Devant le constat d'une pénurie de main-d'œuvre, une promotion des métiers agricoles s'impose. On oublie souvent que ce secteur propose environ cent trente métiers différents, dans la majorité des cas très qualifiés.

Dans le cadre de sa mission d'information et de communication sur l'évolution de l'emploi salarié en production agricole, l'Association nationale emploi formation en agriculture (ANEFA) a publié en février 2005 un état des lieux de l'emploi dans les différentes filières de la production agricole titré *Observatoire de l'Emploi Salarié en Agriculture*. Ce genre de publication, qui permet de dresser un portrait du salariat agricole aujourd'hui et d'en comprendre les évolutions, mériterait d'être largement diffusé et utilisé par tous les centres d'orientation destinés aux jeunes et aux services de placement.

L'enseignement technique agricole, qui va de la classe de quatrième au brevet de technicien supérieur agricole (BTSA), devrait mieux faire connaître, d'une part, son originalité dans un dispositif institutionnel associant un enseignement général à des spécialités pédagogiques en lien avec le monde professionnel et, d'autre part, les résultats de ce type de formation qui font apparaître de bons taux de poursuite d'études et d'insertion professionnelle.

La formation professionnelle continue, en lien fort avec les partenaires sociaux, constitue également un dispositif d'accompagnement de l'évolution socioéconomique de l'agriculture et du monde rural.

Tous ces atouts en connaissance précise de la situation de l'emploi dans le secteur, en performance en matière de formation initiale et continue devraient être connus du grand public. Pour cela, des campagnes nationales de communication devraient être menées avec le soutien financier du Fonds de communication du MAAPR, créé dans le cadre de la loi sur le développement des territoires ruraux.

Troisième partie

**Des actions
à promouvoir au
niveau de l'Union
européenne**

Dans l'idéal, on pourrait souhaiter la mise en place d'un salaire minimum européen, pour éviter la concurrence intracommunautaire, par les bas coûts de main-d'œuvre. Cette mesure apparaît aujourd'hui irréaliste à envisager, non seulement parce que les niveaux de rémunération du travail peu qualifié sont très différents à l'intérieur de l'Union, mais aussi, parce que certains pays, même dotés de standards élevés, refusent l'idée d'un salaire minimum légal.

Le cadre de référence, tant pour les salariés embauchés directement que pour les détachés, sera donc celui des règles sociales du pays où s'effectue le travail ou la prestation (directive 96/71).

L'homogénéisation des conditions sociales à l'intérieur de l'Union passe donc par un rapprochement progressif des niveaux de productivité et par la pression exercée en parallèle par les salariés, pour voir en conséquence leurs conditions de vie améliorées. C'est ce processus qui s'est mis en œuvre, en particulier en Irlande, Espagne, Portugal... et qui, dans le futur, doit jouer avec les nouveaux États membres.

Dans ce contexte, il est essentiel que soient proscrites de façon très ferme les pratiques qui faussent le marché du travail, notamment en mettant en cause les garanties sociales issues des législations ou des conventions collectives. Car alors ce serait tout le processus d'homogénéisation qui serait remis en cause.

Renforcer la lutte coordonnée contre le travail illégal

Le travail illégal n'existe que parce qu'il permet des conditions sociales dégradées par rapport aux normes légales ou conventionnelles. Dans certains pays il tient une place importante, voire prépondérante, pour des secteurs comme l'agriculture. En France, l'agriculture est également considérée par les pouvoirs publics comme un secteur prioritaire pour agir dans ce domaine.

Le travail illégal fausse la concurrence, non seulement intracommunautaire mais locale. Il est en outre facteur de fraude fiscale, génère des filières, souvent mafieuses, de trafic de main-d'œuvre et d'immigration clandestine. Dans une économie de marché, il est au moins aussi pervers que les ententes et distorsions de concurrence, que les fraudes à la normalisation... Il doit donc faire partie des priorités d'action, au sein de l'Union, au même titre que ces sujets.

Bien sûr l'action opérationnelle relève en premier lieu des responsabilités nationales à travers l'intervention des services de police, des instances judiciaires et des inspections des diverses législations (travail, douanes...). Mais cela n'empêche pas un engagement commun, réciproque les uns par rapport aux autres, très ferme et solennel de *tous* les États membres, avec, dans

toute la mesure du possible, des procédures communautaires de suivi des progrès réalisés dans les différents États membres.

En outre, compte tenu du caractère souvent transnational des filières « d'approvisionnement » en main-d'œuvre illégale, il est important que soient accrues les coopérations entre États membres. Dans ce domaine, il nous semble que c'est moins affaire de textes (ils existent) que de volonté partagée.

Restreindre le détachement ou l'intérim de ressortissants de pays tiers

On a vu que le détachement et l'intérim international étaient en forte croissance. La directive 96/71 introduit une « régulation relative », à travers l'obligation définie par son article 3, pour les entreprises prestataires, de garantir à leurs travailleurs détachés sur un territoire, les conditions de travail et d'emploi minimales fixées par des dispositions législatives ou réglementaires ou, dans certains secteurs, par des conventions collectives d'application générale.

La directive Bolkenstein ne remettait pas en cause ce principe, puisque son article 17, relatif aux dérogations générales au principe du pays d'origine, précisait que celui-ci ne concernait pas les matières couvertes par la directive 96/71, et donc notamment son article 3. Mais elle en rendait la mise en œuvre plus difficile, dans la mesure où elle supprimait l'obligation de déclaration préalable de l'entreprise prestataire, dans le pays d'accueil, favorisant ainsi toutes les dérives déjà constatées ou supposées, dans le contexte rappelé ci-dessus, des difficultés de contrôle, même sur la base des textes actuels.

Ces dérives apparaissent d'autant plus aisées que les salariés détachés peuvent aujourd'hui, sous réserve d'être en règle avec la législation sur les étrangers du « pays d'origine », et d'avoir travaillé au moins six mois dans ce « pays d'origine » (mais comment contrôler ces éléments, plus encore dans un court délai), être originaires d'un pays tiers. La mission a notamment constaté le recours fréquent à des travailleurs équatoriens, d'une entreprise espagnole de travail temporaire, installée dans le sud de la France.

Si cette situation devait prendre de l'ampleur, non seulement les règles nationales sur l'immigration de travailleurs perdraient tout leur sens, mais on peut craindre aussi que les régulations qui doivent progressivement conduire à l'harmonisation vers le haut des conditions sociales dans les États membres n'aient un effet qu'à un horizon plus que lointain.

Dans ces conditions, il est essentiel que le détachement de salariés de pays tiers ne puisse s'effectuer que dans le cadre de règles d'entrée

sur le territoire communautaire, partagées par tous les pays de l'Union. À défaut d'un tel accord, il faudrait, nous semble-t-il, envisager une restriction, voire une interdiction, au niveau communautaire du détachement intracommunautaire de salariés de pays tiers.

Naturellement la mise en œuvre de cette disposition, comme de la suivante, suppose que les obligations de déclarations et les possibilités de contrôles nationaux soient maintenues, avec un renforcement des coopérations intracommunautaires dans ce domaine.

Réviser la directive 96/71

Il serait souhaitable de réviser la directive 96/71, en étendant à l'ensemble des activités, les dispositions spécifiques au bâtiment, et en explicitant une règle d'égalité de traitement entre les nationaux et les étrangers

De façon logique, la directive 96/71 fait référence aux normes sociales minimales de chaque pays d'accueil. Il est clair que cela entraîne plus de souplesse dans les pays dans lesquels la loi joue un rôle limité dans la définition des normes sociales. On doit accepter cela.

En revanche, il paraît paradoxal que le respect des normes conventionnelles de portée générale soit limité à certains secteurs, ceux énumérés limitativement dans l'annexe de la directive, qui cite notamment le bâtiment, l'assainissement... mais pas l'agriculture ! Il serait urgent que la règle de l'article 3 s'applique à l'ensemble des activités.

En outre, il peut être opportun de faire explicitement référence, dans un réaménagement de cette directive, à un principe très présent dans la construction communautaire, celui de l'égalité de traitement. On limiterait peut-être de la sorte la tentation qui pourrait exister dans les pays à dominante de conventions collectives, que soient définies, à travers elles, des normes sociales très modestes pour du travail non qualifié, les emplois correspondants étant, en définitive, rejetés par les nationaux et occupés prioritairement par des ressortissants étrangers au pays, soit directement, soit par voie de détachement.

Accélérer la fin de la période transitoire relative à la libre circulation des ressortissants des nouveaux États membres

La logique du dispositif social européen est, nous l'avons vu, celle de l'harmonisation par le haut des conditions sociales dans les États membres, notamment par le jeu de la concurrence sur le marché du travail. Dès lors, il y a intérêt à ce que ce mécanisme puisse jouer le plus rapidement possible, ce qui plaide en faveur d'un raccourcissement de la période transitoire qui limite, aujourd'hui, la libre circulation des travailleurs des nouveaux États membres.

Celle-ci n'existe pas pour les prestataires et les travailleurs indépendants, ni d'ailleurs pour les étudiants, qui peuvent travailler à mi-temps. Elle est applicable jusqu'au 1^{er} mai 2006 pour les salariés, et prolongeable trois ans de plus, sous des modalités qui peuvent évoluer.

Il paraît opportun de supprimer cette deuxième phase, de trois ans, et même si possible de diminuer la première, pour que la libre circulation soit effective dès cette année, au moins en ce qui concerne les emplois dans l'agriculture, pour lesquels une pénurie de main-d'œuvre est constatée.

Créer un observatoire des distorsions en Europe

Lors des différentes auditions, les organisations professionnelles agricoles ont fait également état de distorsions de concurrence, autres que celles liées au coût du travail et à la gestion de l'emploi.

Il s'agit de distorsions liées aux problèmes sanitaires, environnementaux ou fiscaux, dont voici quelques exemples :

- autorisation de l'utilisation de l'oxyde de zinc comme médicament vétérinaire en Espagne, interdit en France ;
- lutte contre les salmonelles des troupeaux espagnols de poules pondeuses, appliquée en France depuis 1998 et obligatoire dans l'UE uniquement en 2007 ;
- non-transcription de la directive « bien-être » dans certains pays comme la Belgique, pourtant mise en place en France depuis 2003 ;
- la directive « nitrates » n'est pas appliquée sur les mêmes bases entre les différents pays de l'UE.

Mais les distorsions peuvent aussi avoir pour origine une réglementation franco-française : c'est le cas des greffons de ceps produits en France, autorisés à l'exportation au sein de l'UE avec une certification

simple. La réglementation nationale oblige à un bain aseptisant supplémentaire lors des exportations hors UE, ceci avec un surcoût par pied de cep de 3 à 4 centimes d'euro.

Cet observatoire doit avoir trois rôles bien définis :

- dispositif de veille et d'expertise ;
- dispositif d'appui ;
- dispositif de pédagogie et d'explication.

C'est un dispositif de veille qui doit être capable de recueillir et d'expertiser toute distorsion de concurrence, quelle que soit son origine, signalée par les organisations et intervenants des secteurs agroalimentaires, organisations professionnelles agricoles, organisations de consommateurs...

C'est un dispositif d'appui qui doit aider ces organisations dans les démarches auprès des instances européennes, commission, cour européenne de justice, office alimentaire et vétérinaire de Dublin...

C'est un outil de pédagogie et d'explication permettant une compréhension et une harmonisation des réglementations nationales et européennes.

Il pourrait être proposé à d'autres partenaires de l'UE de participer à cet observatoire, en particulier sur des thèmes précis comme la sécurité alimentaire ou le respect des normes environnementales.

Quatrième partie

**Une approche
renouvelée
du financement
de la protection
sociale**

Quelques éléments de diagnostic

En France, les cotisations sociales, et notamment les cotisations employeurs, représentent, on l'a vu dans la première partie (cf. p. 19 à 22), une part dominante du financement de la protection sociale et donc, par voie de conséquence, une proportion importante du salaire. Cela se retrouve dans l'examen du rapport entre les recettes de cotisations sociales et les salaires bruts ou les coûts totaux de main-d'œuvre : les données (Eurostat 2002) montrent que notre pays se situe dans la fourchette haute des pays de l'Union, pour le rapport cotisations employeurs/coûts totaux de main-d'œuvre, sans être cependant le seul : 28,1 % en France, en regard de 22,9 en Allemagne, 16 au Royaume-Uni, 10 au Danemark, mais 26 % en Espagne, 29,6 % en Suède. En Hongrie, le taux est de 27,7 %, de 16,2 % en Pologne (données 2000), sur une assiette évidemment plus faible.

Cela tient, en particulier, au fait que les contributions publiques au financement de la protection sociale y sont plus faibles qu'ailleurs (30,4 %), à comparer à 32,6 en Allemagne, 41,1 en Italie, 48,2 au Royaume-Uni et 62,6 au Danemark et 36 dans l'UE 15 (données Eurostat 2001).

Et ces données comptabilisent, on l'a noté, la CSG parmi les impôts et non comme cotisation sociale. Si on retranche des contributions publiques, ce qui est payé par les personnes protégées au prorata de leur salaire ou de leur retraite (qui ailleurs s'analyse comme une cotisation), alors les contributions publiques descendent en dessous de 19 %, ce qui est, avec les Pays-Bas, le taux le plus faible de l'Union, très en décalage par rapport aux autres pays.

En particulier, dans nombre de pays de l'Union, les prestations familiales sont financées par l'impôt et la contribution de l'État aux systèmes collectifs de prise en charge des soins est souvent plus élevée que chez nous.

Ce niveau élevé des charges sur les salaires a conduit les gouvernements successifs à multiplier les exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, dont le montant dépasse aujourd'hui 23 milliards d'euros.

Bien sûr, ces exonérations portent sur les cotisations aux régimes obligatoires. Ainsi, au niveau du SMIC les cotisations patronales aux régimes obligatoires sont faibles : 2 points pour le régime de base de la Sécurité sociale (hors accidents du travail). S'y ajoute 4 % pour l'UNEDIC et un pourcentage variable pour les retraites complémentaires, la prévoyance... ; mais il s'agit là de régimes contributifs, c'est-à-dire où les prestations sont liées aux salaires, institués et gérés paritairem.

En outre, le mode choisi pour alléger les charges (taux dégressif avec le salaire) a un effet pervers dans la durée : c'est un frein puissant aux hausses des bas salaires.

Dans ce contexte de nombreuses voix s'élèvent pour demander que l'impôt, et en particulier la TVA, participe plus au financement de la protection sociale, car le niveau élevé de charges sur le travail nuit à la croissance et à l'emploi.

Les mirages de la TVA sociale

Le remplacement des charges sociales par la TVA est une vieille idée, à la puissance séductrice incontestable, mais qui n'a jamais été mise en œuvre... pour de bonnes raisons.

Mécaniquement, idéalement et globalement, la baisse des charges compensée par une hausse de TVA pourrait avoir des effets positifs sur la croissance et l'emploi, car elle s'apparente à une dévaluation déguisée, sans renchérissement pour les producteurs du coût des importations (puisqu'ils récupèrent la TVA). Et la tentation peut être d'autant plus grande que notre pays se situe dans la moyenne communautaire (UE 15) pour le poids des impôts sur biens et services, rapporté au PIB (11,9 en 2000, 11,8 pour l'UE, 15,7 pour le Danemark) et pour le taux normal de TVA (19,6 % en France, 20 en Italie, 25 en Suède et au Danemark, mais 16 en Espagne et en Allemagne, 17,5 au Royaume-Uni).

Mais la réalité n'est pas mécanique et les raisonnements globaux portent des perversités.

D'abord une hausse de TVA a un effet immédiat sur les prix, alors que la baisse des prix de vente à la production, consécutive à celle des charges sociales, n'intervient que progressivement et en fonction des conditions de concurrence. Dans un premier temps elle améliore les marges, et la mesure peut s'analyser comme un transfert de charges des entreprises vers les ménages. Ses effets positifs (dans l'idéal) sur la croissance et l'emploi ne se produisent qu'à terme. Dans un premier temps l'effet sur la consommation est négatif et l'effet, à terme, est aléatoire car il dépend des conditions dans lesquelles l'évolution des coûts se répercute sur les prix et des mécanismes de la croissance.

Selon des simulations de la Direction de la prévision, qui sont citées dans un rapport de la commission des finances du Sénat, « la TVA serait l'impôt dont l'augmentation serait, à moyen terme, la plus néfaste à la croissance et à l'emploi », beaucoup plus qu'une hausse de la CSG.

Ensuite une telle mesure, qui ne peut pas être sectorielle, engendre des transferts de charges intersectoriels importants et donc perturbateurs.

En outre, il n'est pas sûr qu'une telle mesure soit appréciée par nos partenaires européens. Si d'aventure, ils faisaient la même chose que nous, les effets éventuellement positifs de cette mesure seraient réduits au mieux à zéro, car l'essentiel de nos échanges est intracommunautaire.

Enfin, une telle mesure accroît le poids de la TVA dans les prélèvements obligatoires, alors qu'on peut penser qu'elle pèse relativement plus sur les ménages modestes. **La question d'une plus grande place de l'impôt dans le financement de la protection sociale est pertinente, mais il n'est pas sûr que la TVA en soit l'instrument le plus adapté.**

Pour une reconfiguration progressive du financement de notre protection sociale

Même si la solution de la TVA sociale est problématique, la question de l'accroissement de la part de l'impôt dans le financement de la protection sociale reste pertinente, pour plusieurs raisons :

- comme l'ont souligné, par exemple, nombre d'organisations professionnelles à l'occasion des travaux de la commission Fouquet sur la réforme de la taxe professionnelle, les prélèvements sur les facteurs de production sont perçus comme entravant l'activité économique et la croissance, plus que les prélèvements sur les revenus finaux (impôt sur le revenu, sur les bénéfices des sociétés, sur la consommation) ; et le poids de nos prélèvements sur les facteurs de production nous met dans une situation concurrentielle difficile à l'intérieur de l'UE, plus encore dans le contexte du développement des prestations de service intracommunautaires. Une évolution dans ce domaine devrait être favorable à l'initiative économique, à la compétitivité des entreprises et à l'emploi ;
- les charges sur le travail pénalisent l'emploi. Plus elles sont élevées, plus elles induisent un gros écart entre le coût du salaire pour l'employeur, et le salaire net avant impôt. Ceci est sûrement un frein à l'embauche et un encouragement au travail au noir pour les salariés ;
- les cotisations financent logiquement le contributif et l'impôt le non contributif. Les personnes sont d'autant plus prêtes à payer des cotisations qu'il existe un lien net entre ce qu'elles payent et ce qu'elles sont susceptibles de recevoir. Depuis la création des assurances sociales, le non contributif a grandi du fait du développement d'une protection assurée à l'ensemble de la population.

En outre :

- les abattements de charges sur les bas salaires, qui en France portent sur les taux et pas sur les assiettes, sont un frein puissant aux hausses des bas salaires et aux politiques de relance du pouvoir d'achat ;
- la CSG est un prélèvement hybride : proportionnel aux revenus au premier euro, il s'apparente à une cotisation. Assis sur tous les revenus, il s'apparente à un impôt. Et un prélèvement non contributif est socialement d'autant plus juste qu'il est progressif, ce qui n'est pas le cas de la TVA, ni même de la CSG. À cet égard, il est intéressant de noter que notre pays est très éloigné de la moyenne communautaire, en ce qui concerne la part des impôts sur le revenu des ménages dans le PIB, si on en exclut la CSG

(autour de 4 %, à rapprocher d'une moyenne communautaire (UE 15) de 10 %), mais qu'elle s'en rapproche si on inclut la CSG : le taux monte alors à 8,3 %.

Il apparaît donc très souhaitable, tant du point de vue du développement de l'activité et de l'emploi que de celui de la justice sociale, de rechercher les voies et moyens d'un rééquilibrage de nos prélèvements, pour alléger les cotisations, notamment patronales, et donc corollairement dégager de nouvelles ressources par prélèvement sur les revenus finaux.

Une piste à explorer pour amorcer une reconfiguration de nos prélèvements

Une piste est à explorer pour amorcer une reconfiguration de nos prélèvements en allégeant les charges patronales tout en améliorant le pouvoir d'achat du plus grand nombre de salariés.

Pour imaginer des évolutions structurelles du financement de la protection sociale, qui puissent s'amorcer rapidement et se poursuivre au fil du temps, il faut analyser la logique des différentes prestations sociales.

On peut classer, nous semble-t-il, à cet égard, les prestations financées par des cotisations sociales en trois catégories :

– celles qui sont forfaitaires et distribuées à tous, salariés ou non. C'est de façon absolue le cas des **prestations familiales**, y compris les allocations logement, qui sont d'ailleurs financées partiellement par le budget de l'État. Un financement par l'impôt est alors légitime. Il existe dans de nombreux pays (Allemagne, Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni...). C'est aussi, dans une large part, le cas des **prestations en nature de l'assurance maladie**, qui ne dépendent pas du revenu et qui sont ouvertes à tous les résidents en situation régulière. Ces dépenses sont financées aujourd'hui de façon significative par la CSG, mais aussi par des cotisations patronales (5,4 % et 12,8 % du salaire total).

– celles des prestations dites contributives, c'est-à-dire des droits sociaux, qui sont directement liés aux salaires antérieurs ; c'est en particulier le cas des allocations chômage et des retraites. Dans ce domaine un financement proportionnel au revenu, c'est à dire par des cotisations, apparaît le plus cohérent. À l'inverse, un financement par l'impôt, soulèverait des objections de principe considérables. L'essentiel de cette catégorie (sauf principalement la retraite de base), est le produit de négociations conventionnelles interprofessionnelles ou de branches entre organisations patronales et syndicales : l'assurance chômage, les assurances complémentaires, la prévoyance et les fonds d'assurance formation... L'État n'est pas au cœur de ce processus.

– celles des prestations liées à un risque sur lequel l'employeur a une prise directe : c'est clairement le cas des prestations accidents du travail, pour

lesquelles on imagine mal d'autres contributeurs que l'employeur, dans le cadre des charges d'exploitation.

Dans ces conditions, que peut-on envisager ?

1. Une réforme pourrait viser prioritairement à alléger voire, à terme, supprimer les cotisations patronales qui financent les prestations familiales (5,4 points, sauf exceptions), et peut-être, au-delà une partie de ce qui finance l'assurance maladie. En contrepartie, il faut naturellement trouver des ressources, avec le souci de se rapprocher des structures de prélèvements de nos partenaires européens, où l'impôt tient une plus grande place.

Nous sommes conscients qu'une « fiscalisation » des prestations familiales pourrait entraîner des réactions très hostiles des organisations, membres du conseil de la CNAF, très attachées à l'autonomie des caisses et au lien entre l'évolution des ressources et celle de la masse salariale.

Il faudrait donc naturellement accompagner cette réforme des ressources par des mesures qui renforceraient la capacité d'action des administrateurs sur le fonds social des caisses (les seuls emplois sur lesquels ils ont aujourd'hui une capacité d'action) et offrir des garanties politiques sur l'évolution des ressources publiques consacrées à la famille.

2. En outre, il faut profiter d'une réforme pour atténuer progressivement, puis supprimer les systèmes actuels de diminution des taux de cotisations sociales sur les bas salaires, compte tenu de leurs effets pervers, pour les remplacer par des abattements d'assiette, beaucoup plus neutres en cas d'accroissement des salaires.

Il faut également garder à l'esprit que la CSG, même si c'est un prélèvement relativement bien accepté, simple et presque universel, n'a aucune progressivité, ce qui interroge sur sa capacité à financer durablement des dépenses non contributives, correspondant à des prestations garanties à tous les résidents qui relèvent logiquement de l'impôt.

3. Bien sûr, il faut aussi naturellement prendre en compte que toute réforme des prélèvements doit éviter d'entraîner des transferts trop importants des entreprises vers les ménages ou réciproquement, dans le respect de l'équilibre des finances publiques.

C'est pourquoi, il nous semble, compte tenu de l'intérêt que nous avons souligné de privilégier les prélèvements sur les revenus finaux, qu'on ne peut éviter de financer en partie une baisse importante des cotisations sociales employeurs, par un certain alourdissement modulé et temporaire de l'impôt sur les sociétés.

De prime abord une telle réflexion peut surprendre, au moment où certains États membres, en particulier les nouveaux entrants (mais aussi l'Allemagne), baissent cet impôt pour attirer les investisseurs.

Mais la mission est convaincue, que, comme cela nous a été rappelé lors de nos rencontres à la Commission européenne, bien d'autres facteurs interviennent pour la localisation des investissements, en particulier

le marché, les capacités de recherche et d'innovation et les compétences de la main-d'œuvre, les facilités logistiques et de transport, la fiabilité et la simplicité des relations avec l'administration, les coûts (main-d'œuvre, énergie...).

Et si le taux facial de l'impôt sur les sociétés (IS) (33,3 %) en France est légèrement supérieur à la moyenne dans l'UE 15 (31,4 %), il faut se méfier des simples comparaisons de taux d'imposition. Car il existe des différences considérables dans les bases d'imposition entre les différents pays d'Europe. Quand on rapporte le fruit de l'IS au produit intérieur brut, la France n'est pas si mal placée. Les recettes de l'IS ne représentent que 2,6 % de la richesse nationale contre 3,4 % en moyenne dans l'Union européenne, avec un pic de près de 8,5 % au Luxembourg. L'impôt sur les sociétés semble moins un frein à l'investissement et à la croissance que le niveau des charges sociales.

Convaincus de la nécessité et de l'urgence de ne pas reculer devant l'indispensable réforme globale de nos prélèvements, et afin de montrer qu'au-delà de toutes les difficultés politiques, financières et d'explication qu'une telle réforme implique toujours, une telle évolution était possible, nous avons, de façon naturellement rudimentaire, exploré une piste concrète, que nous présentons en annexe. Naturellement nos évaluations sont partielles et approximatives et nous en connaissons les limites. Mais la piste proposée nous paraît mériter un examen approfondi, non pas comme une « mesure », qui s'ajouterait à d'autres, mais comme une perspective stratégique, qui ouvrirait sur une dynamique et qui pourrait donner un nouvel élan à l'activité et à l'emploi.

Cinquième partie

Quelques repères pour l'orientation de la PAC dans le futur

La mission n'a pu manquer de constater que les secteurs les plus fragilisés par l'élargissement de l'Union, compte tenu de l'importance des coûts de main-d'œuvre dans leurs charges d'exploitation, étaient parmi ceux qui étaient les moins aidés par la PAC : le secteur des fruits et légumes a reçu ainsi 267,1 millions d'euros au titre de la PAC, soit 2,6 % du total distribué dans notre pays, à comparer à 373,3 (3,6 %) pour le sucre, 5 320 (61,8 %) pour les cultures arables, 2 014,5 (19,3 %) pour la viande bovine.

Cette situation nous a paru mériter attention, d'autant plus qu'il apparaît, à travers ce qui nous a été communiqué lors de nos rencontres à la Commission européenne que, pour les calculs des transferts aux nouveaux États membres, dans le cadre de l'application qui leur est faite de la PAC, avaient été pris en compte les différentiels de coûts de main-d'œuvre, du foncier... C'est naturellement pour les productions fortement aidées par la PAC que cette démarche a le plus d'effets.

Dans ce contexte, il nous a paru opportun de souligner que ce décalage méritait d'être pris en compte dans les travaux à venir sur l'évolution de la PAC. En particulier il apparaît indispensable que les secteurs des cultures spécialisées, très sensibles aux coûts de la main-d'œuvre, puissent trouver les moyens d'atténuer les variations de prix, aussi brutales qu'importantes, qui les fragilisent.

Cela passe naturellement par des efforts d'organisation et de régulation des marchés. C'est aux professionnels, bien sûr, qu'il revient de mener de telles démarches. Mais une contribution publique significative peut aider à constituer les fonds propres qui leur donneront crédibilité et efficacité.

Pour enclencher une évolution profonde et positive du financement de la protection sociale et de nos prélèvements obligatoires

Les lignes qui suivent ont simplement pour ambition de montrer que des changements en profondeur du financement de la protection sociale et de nos prélèvements obligatoires sont possibles.

Dans cet objectif on s'est attaché à faire une esquisse de simulation. Il s'agit de calculs de coin de table et en aucune façon d'une estimation précise.

L'ambition de ce qui est présenté est simplement de faire entrevoir la plausibilité de la démarche et de donner envie de l'approfondir et de l'améliorer.

Les auteurs sont pleinement conscients de toutes les difficultés et objections que cette démarche peut soulever. Ils sont convaincus en même temps qu'une évolution progressive, mais en profondeur, de nos prélèvements obligatoires peut, seule, permettre de renforcer le dynamisme de l'économie, à travers une baisse structurelle des cotisations sociales d'employeurs et d'améliorer l'acceptabilité et l'efficacité des prélèvements, en donnant une place centrale à la CSG, prélèvement simple, général et à taux bas.

Les préoccupations qui sous-tendent le dispositif proposé touchent également aux éléments suivants :

- atténuer (avec l'idée de pouvoir à terme supprimer) les mécanismes d'abattement de taux de cotisations patronales sur les bas salaires du fait de leurs effets pervers (trappe à bas salaires). Deux mécanismes sont utilisés à cet effet : la suppression de points de cotisations qui, mécaniquement, « avale » l'abattement correspondant, et l'abattement d'assiette qui se substituerait progressivement à l'abattement de taux ;
- nous avons également le souci qu'une telle réforme ne se traduise pas par des prélèvements supplémentaires sur les ménages, mais qu'au contraire,

elle donne du pouvoir d'achat à une grande majorité de salariés (et aussi à des non salariés), qui stimule la consommation.

Cette réforme devrait aussi permettre de rapprocher un peu plus la structure du financement de la protection sociale de celle de nos voisins européens, en diminuant sensiblement le financement des prestations familiales par des cotisations sociales au profit de l'impôt.

Naturellement, nous nous sommes attachés à préserver l'équilibre des finances publiques, étant entendu que le caractère très partiel et approximatif de nos évaluations ne nous permet pas de faire une estimation précise du résultat.

En tout état de cause, ce qui est présenté est un cadre de cohérence et il est tout à fait possible, et même nécessaire, d'ajuster les « curseurs ».

Dans ce contexte, nous avons imaginé :

1. Sur les entreprises : diminuer les cotisations patronales

On propose une baisse nette d'un peu plus de 3 points.

Cette baisse prendrait la forme d'une diminution de **4 points** de la cotisation à la CNAF, ce qui induit la suppression des dispositifs « abatement sur les bas salaires » correspondant à ces 4 points.

Cette mesure représente une diminution brute de charges pour les entreprises de 16,4 milliards d'euros, ramenée à un peu moins de 13 milliards, si on tient compte de l'effacement mécanique des allègements de charges correspondants.

C'est considérable et on ne peut envisager ni d'en transférer globalement la charge sur les ménages, ni de compter sur les seuls effets induits (accroissement de compétitivité et croissance) pour assurer l'équilibre des comptes publics.

Deux compensations partielles sont imaginées :

– **l'instauration d'un point de cotisation patronale, avec une franchise d'assiette de 4 000 €** (sur un salaire annuel correspondant à un temps plein), qui pourrait financer, par exemple, l'assurance maladie (on envisage, parallèlement, la suppression de la cotisation résiduelle de 0,75 % payée par les salariés) ;

– **une majoration provisoire et ciblée de l'impôt sur les sociétés**, de 5 points, pour les sociétés réalisant plus de 50 (?), 100 (?) millions d'euros de résultat net par an.

2. Sur les ménages

L'objectif prioritaire est de créer une **certaine progressivité de la CSG**, en particulier pour ce qui concerne les revenus du travail, afin de rendre ce prélèvement plus juste, plus proche de la logique d'un impôt sur le revenu et, par voie de conséquence, plus apte à d'éventuelles évolutions dans l'avenir.

En même temps, serait supprimée la cotisation résiduelle maladie de 0,75 %, remplacée par la CSG, de telle sorte que pour le régime général ne subsisteraient que des cotisations vieillesse. Ceci porterait la CSG à un taux de référence de 8,25 %.

Autour de ce taux de référence, serait institué un taux minoré de 1 % (rappelant le principe de contribution au premier euro) sur les 4 000 premiers euros de la rémunération du travail (salariés et non salariés) et un taux majoré de 10,25 % (+ 2 points), qui s'appliquerait à la tranche de revenu au-dessus de 20 000 euros annuels.

Les revenus des jeux et les revenus financiers seraient imposés au taux de 10,25 %, ce qui se traduirait par une hausse respective de 0,75 % et 2,05 %.

Cette évolution entraînerait une augmentation de 290 € du pouvoir d'achat de tous les salariés dont le salaire annuel est inférieur à 20 000 € (environ 30 % des salariés du secteur privé et un taux probablement du même ordre dans le secteur public) et un **accroissement de pouvoir d'achat pour environ 75 % des actifs.**

Ce n'est qu'à partir d'une rémunération annuelle de 34 500 €, que l'opération se traduirait par un petit prélèvement supplémentaire, en tout état de cause, toujours inférieur à 2 %.

Bien sûr, il faudrait tirer les conséquences de ces évolutions sur l'organisation de la CSG sur les **revenus de remplacement.**

Le dispositif proposé est une première étape. Il ouvre la possibilité de prolonger, en profondeur, cette dynamique.

Calculs (secteur privé)

Les calculs sont un peu approximatifs et, en particulier, ne prennent pas en compte l'effet positif sur la croissance du dispositif. Les calculs ont été faits prioritairement sur le secteur privé, mais le dispositif concerne aussi le secteur public, les non salariés et les revenus de remplacement. Il y a évidemment des problèmes techniques dans la transposition à ces catégories, mais nous semble-t-il pas d'obstacle de principe.

1. Salariés : (sources : distribution des salaires secteur privé et semi public, *INSEE Première*, juillet 2004 ; actualisation 2005/2002 : 3 % par an ; passage salaire net, salaire brut : coefficient : 1,30 ; taux global d'ajustement : 1,42).

On a, par approximation, considéré que le salaire moyen d'un décile était la moyenne de ses deux bornes.

Coût du passage de 8,25 % (7,5 + 0,75) à 1 % du taux de la CSG sur les 4 000 premiers euros du salaire annuel pour 15 450 000 salariés du secteur privé :

$$290 \times 15\,450\,000 = 4,5 \text{ milliards } \text{€}$$

Gain lié à l'accroissement de 2 points de la CSG au-delà de 20 000 € annuel (ETP) : 1,9 milliard d'euros.

Gain lié à l'amélioration de pouvoir d'achat et à son effet sur la TVA, sur la TIPP... : au moins 0,7 milliard d'euros (on peut faire l'hypothèse raisonnable que la consommation des personnes ayant un salaire annuel supérieur à 34 500 € ne diminue pas leur consommation, malgré la très légère hausse des prélèvements, inférieure à 1 %, jusqu'à 69 000 € de salaire annuel).

30 % des salariés du secteur privé (et semi-public) gagnent moins de 20 000 € brut par an (ETP).

Ils gagnent dans la réforme :

$$4\,000 \times 7,25\% = 290 \text{ € par an}$$

Plus de 75 % des salariés gagnent du pouvoir d'achat (ceux dont la rémunération brute annuelle est inférieure à 34 500 € par an).

Au total cette réforme coûte moins de 1,9 milliard d'euros aux finances publiques, pour ce qui concerne les salariés du secteur privé (et semi-public). Ce montant est plus que compensé par l'accroissement de la CSG sur les revenus financiers et les jeux (de l'ordre de 2 milliards d'euros).

Il est vrai qu'il faut aussi prendre en compte le coût de la réforme pour ce qui concerne les salariés du secteur public. L'évaluation est plus difficile car, l'employeur étant public, et compte tenu des modes de fixation des salaires dans le secteur public, on ne peut exclure un effet de court terme sur les conditions de la négociation salariale dans ce secteur.

Enfin, on n'a pas tenu compte des effets induits sur la croissance du dispositif envisagé, avec ses conséquences normalement positives sur les comptes publics.

2. Entreprises (et autres employeurs) :

Diminution de 4 points des cotisations allocations familiales

(base : 1 point de cotisation déplaçonnée du secteur privé : 4,1 milliards €)
16,4 milliards €

Accroissement d'1 point de cotisations assurance maladie

Avec franchise de 4 000 € sur l'assiette	3,5 milliards €
Effet mécanique sur l'IS (estimation)	2,5 milliards €
Majoration temporaire de l'IS	4 milliards €
Effet de la disparition des allègements de charges patronales sur 4 points	3,5 milliards €

L'équilibre financier du processus devrait être atteint, et peut-être même au-delà du fait de ses effets positifs sur la croissance, et de ce que cela induit en matière de rentrées fiscales et sociales supplémentaires.

La modification des cotisations patronales pour les employeurs publics ne devrait avoir que des effets très limités sur l'équilibre global des comptes publics, car elle diminue simultanément les ressources et les charges. Il reste naturellement à régler les transferts éventuels entre les agents publics.

Plus globalement, la réforme proposée n'est vraisemblablement pas neutre pour chacun des organismes publics (y compris naturellement les régimes de Sécurité sociale) pris isolément, même si nous pensons que globalement elle n'altère pas les finances publiques.

Nous n'avons pas abordé cette question qui nécessite, nous le savons, des réglages techniques, psychologiques et politiques très fins. Mais, pas plus que les autres, cette difficulté ne nous paraît insurmontable.

Comme il a été dit, les calculs ci-dessus sont partiels et approximatifs. Ils cherchent seulement à montrer qu'une démarche du type de celle qui est proposée est plausible, du point de vue des comptes publics, et à donner des repères sur les transferts en jeu.

Ils visent surtout à **donner envie aux responsables** de ces domaines d'action d'approfondir et de construire une réforme, qui nous paraît indispensable, de nos prélèvements obligatoires.

Remerciements

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté d'être auditionnées dans le cadre de cette mission.

Les représentants, au niveau national, des organisations professionnelles agricoles :

- la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles,
- les Jeunes Agriculteurs,
- la Confédération paysanne,
- la Coordination rurale.

Les représentants, au niveau national, des syndicats de salariés agricoles :

- la Fédération générale agroalimentaire (FGA-CFDT),
- la Fédération nationale agroalimentaire et forestière (FNAF-CGT),
- la Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et allumettes et des services annexes (CGT-FO),
- la Fédération des syndicats chrétiens des organismes et professions de l'agriculture (CFTC),
- le Syndicat national des cadres des exploitations agricoles (CFE-CGC),
- l'Union nationale des syndicats autonomes agriculture agroalimentaire (UNSA).

Les représentants de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

Les représentants des organisations paritaires nationales chargées de la gestion de l'emploi et de la formation en agriculture :

- l'Association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens de l'agriculture (APECITA),
- l'Association nationale emploi formation en agriculture (ANEFA),
- la Fédération nationale des groupements d'employeurs.

Les représentants des organisations sectorielles agricoles :

- la Fédération nationale des producteurs de légumes (FNPL),
- la Fédération nationale des producteurs de fruits (FNPF),
- le Comité national de la conchyliculture,
- la Confédération nationale des producteurs de vins et eaux-de-vie (CNAOC),
- la Fédération nationale des producteurs de l'horticulture et des pépinières (FNPHP),
- la Fédération française de la pépinière viticole (FFPV),
- l'Association générale des producteurs de maïs (AGPM),
- le Syndicat national des industriels de la nutrition (SNIA).

Les représentants des organisations professionnelles agricoles, des syndicats de salariés agricoles, des chambres départementales de l'agriculture, des associations départementales pour l'emploi et la formation en agriculture (ADEFA), de la Mutualité sociale agricole (MSA) des départements :

- Bouches-du-Rhône,
- Drôme,
- Dordogne,
- Finistère,
- Lot-et-Garonne,
- Maine-et-Loire.

Les préfets, directeurs de cabinet et secrétaires généraux de préfecture, présidents de conseils généraux ou leurs représentants, directeurs départementaux de l'Agriculture et de la Forêt, directeurs départementaux du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, chefs des services départementaux du Travail, de l'Emploi et de la Protection sociale agricoles, directeurs départementaux de l'ANPE des départements :

- Bouches-du-Rhône,
- Drôme,
- Dordogne,
- Finistère,
- Lot-et-Garonne,
- Maine-et-Loire.

Les chefs des services régionaux du Travail, de l'Emploi et de la Protection sociale agricoles des régions :

- Alsace
- Midi-Pyrénées,
- Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les conseillers agricoles, les conseillers sociaux et les conseillers commerciaux, en poste à Paris, des ambassades :

- d'Allemagne,
- d'Espagne,
- d'Italie,
- des Pays-Bas,
- de Pologne.

Le président de la Commission agriculture du Parlement européen.

À la Commission européenne :

- le directeur de la Direction « Analyses économiques et évaluation » de la Direction générale Agriculture,
- le directeur de la division « Coordination des négociations et de la préadhésion Bulgarie, Roumanie, Turquie » de la Direction générale Élargissement,
- le chef d'unité et conseiller de la directrice générale de la Direction générale Emploi.

À la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

- le Représentant permanent adjoint,
- les conseillers agricoles et sociaux.

Le directeur général de l'Office des migrations internationales (OMI) et ses collaborateurs.

La déléguée interministérielle à la Lutte contre le travail illégal (DILTI) et ses collaborateurs.

Le directeur général adjoint et le chef du département Intermédiation de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE).

Le sous-directeur du Financement de la Sécurité sociale.

Le chef du bureau des Autorisations et du Regroupement familial à la direction des Populations et des Migrations.

Au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité :

- le sous-directeur du Travail et de l'Emploi, la chef du bureau Emploi et ses chargés de mission,
- le sous-directeur de la Protection sociale, la chef du bureau de l'Assujettissement et des Cotisations, le chef du bureau des Prévisions, des Études et du Financement et leurs chargés de mission.
- le chef du service des Relations internationales et le chef du bureau Europe,
- la chef du service central des Enquêtes et des Études statistiques.

Je suis sincèrement reconnaissant aux attachés agricoles et aux conseillers sociaux, en poste dans nos ambassades en :

- Allemagne,
- Espagne,
- Italie,
- Pays-Bas,
- Pologne,

qui nous ont fourni des informations précieuses pour mener cette étude comparée.

Enfin, je remercie plus particulièrement Pierre-Louis Rémy, Inspecteur général des Affaires sociales et Didier Garnier, Inspecteur général de l'Agriculture qui m'ont assisté tout au long de ces travaux.

Table des matières

Lettre de mission	3
Introduction	7
Première partie	
Le constat	9
Structure de l'emploi dans le secteur de la production agricole	11
– En France	11
– En Espagne	11
– En Italie	11
– En Allemagne	11
– Aux Pays-Bas	12
– En Pologne	12
Des coûts de main-d'œuvre globalement élevés dans l'Union européenne des quinze, avec certains écarts	13
Les pays dotés d'un salaire minimum légal	13
– Aux Pays Bas	13
– En Espagne	13
Les pays qui ne disposent pas de salaire minimum légal	14
– En Allemagne	14
– En Italie	15
– Ailleurs dans l'Union européenne des quinze	15
Les dispositifs qui conduisent à diminuer le coût du travail	15
– Aux Pays-Bas	15
– En Allemagne	16
– En Italie	16
– En Espagne	16
– En Belgique	16
– En Pologne	17
Les pénuries de main-d'œuvre	17
– En France	17
– En Espagne	17
– En Italie	17
– En Allemagne	18
– Aux Pays-Bas	18
– En Pologne	18
Des pratiques multiples pour disposer d'une main-d'œuvre efficace et peu coûteuse	19
– En Allemagne	19
– En Suède	20
– En Italie	20

– En Espagne	20
– Aux Pays-Bas	20
– En Belgique	21
– En Pologne	21
– En France	21
Le poids des charges, marqué par les spécificités nationales de financement de la protection sociale	23
– En France	23
– En Espagne	24
– En Italie	24
– En Allemagne	24
– Aux Pays-Bas	25
– Au Royaume-Uni	25
– En Belgique	25
Quelques points à tirer du diagnostic	25

Deuxième partie

Des mesures de court terme sur la main-d'œuvre agricole : faciliter l'emploi saisonnier

Des mesures de court terme sur la main-d'œuvre agricole : faciliter l'emploi saisonnier	29
L'emploi occasionnel court	31
L'emploi occasionnel long	32
Le contrat de travail à durée indéterminée intermittent	33
Les contrats saisonniers longs dans le cadre de la politique d'insertion	34
Développer la pluriactivité pour améliorer la fluidité et la permanence des emplois	35
– L'extension de l'activité des groupements d'employeurs	35
– Les CUMA et certaines coopératives demandent la possibilité d'être reconnues groupements d'employeurs	36
– La prise en charge de la gestion des ressources humaines par le groupement d'employeurs pour le compte des ses adhérents	37
Rapprochement de l'offre et de la demande pour les emplois saisonniers agricoles	37
L'éloignement du lieu de l'offre d'emploi de saisonniers agricoles de celui de la disponibilité de main-d'œuvre	38
La question des transports	38
La situation de l'offre de logement	39
– Le comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de septembre 2003 a décidé une recherche-action sur le thème du logement des saisonniers agricoles	39
– Dans le Tarn-et-Garonne, l'ITEPSA a initié un travail de réflexion et de mobilisation des partenaires.	39
– Lors de notre mission la question des normes à respecter en matière de logement de saisonniers a souvent été évoquée	40
Promotion des métiers agricoles	40

Troisième partie	
Des actions à promouvoir au niveau de l'Union européenne	43
Renforcer la lutte coordonnée contre le travail illégal	45
Restreindre le détachement ou l'intérim de ressortissants de pays tiers	46
Réviser la directive 96/71	47
Accélérer la fin de la période transitoire relative à la libre circulation des ressortissants des nouveaux États membres	48
Créer un observatoire des distorsions en Europe	48
Quatrième partie	
Une approche renouvelée du financement de la protection sociale	51
Quelques éléments de diagnostic	53
Les mirages de la TVA sociale	54
Pour une reconfiguration progressive du financement de notre protection sociale	55
Une piste à explorer pour amorcer une reconfiguration de nos prélèvements	56
Cinquième partie	
Quelques repères pour l'orientation de la PAC dans le futur	59
Annexe	
Pour enclencher une évolution profonde et positive du financement de la protection sociale et de nos prélèvements obligatoires	63
– Sur les entreprises, diminuer les cotisations patronales	64
– Sur les ménages	64
– Calculs salariés	65
– Calculs entreprises	66
Remerciements	69