Quelques repères sur les contrats OMI et ANAEM

Alain Morice

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8776>

DOI : 10.4000/etudesrurales.8776

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2008

Pagination : 61-68

Référence électronique

Alain Morice, « Quelques repères sur les contrats OMI et ANAEM », *Études rurales* [En ligne], 182 | 2008, mis en ligne le 01 janvier 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8776> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.8776

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_182&ID_ARTICLE=ETRU_182_0061

Quelques repères sur les contrats OMI et ANAEM

par Alain MORICE

| Editions de l'EHESS | *Études rurales*

2008/2 - 182

ISSN 0014-2182 | ISBN 9782713222054 | pages 61 à 68

Pour citer cet article :

— Morice A., Quelques repères sur les contrats OMI et ANAEM, *Études rurales* 2008/ 2, 182, p. 61-68.

Distribution électronique Cairn pour Editions de l'EHESS .

© Editions de l'EHESS . Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

QUELQUES REPÈRES SUR LES CONTRATS OMI ET ANAEM

Alain Morice

PLUSIEURS ARTICLES DE CE NUMÉRO traitent des fameux contrats pour saisonniers étrangers, dits « contrats OMI », objets à la fois de grande convoitise pour les parties en présence, de critiques légitimes de la part des défenseurs des droits du travailleur et de l'étranger, et de bien des soucis pour les autorités locales, que la politique française d'immigration oblige parfois à naviguer en eaux troubles entre tous ces acteurs.

De quoi s'agit-il au juste ? Que prévoient les textes ? Quels sont les enjeux ? Pour répondre à ces questions cet encart propose quelques repères utiles.

Créé en 1945¹ pour mettre un terme au contrôle patronal ayant eu cours dans l'entre-deux-guerres, l'Office national d'immigration (ONI) avait théoriquement le monopole de l'introduction (recrutement, acheminement et placement) des travailleurs étrangers sur le sol français. Organisme public, il tirait son autonomie budgétaire des « redevances forfaitaires » versées par les employeurs lors de la signature de chaque contrat de travail, ainsi que des « contributions spéciales » des contrevenants, à une époque où l'immigration « sauvage » alimentait la majorité des embauches.

Rebaptisée Office des migrations internationales (OMI) en 1988, cette institution, avec la suspension de l'immigration de travail permanente décidée en juillet 1974, n'a plus guère fonctionné que comme un moyen de faire venir des saisonniers en provenance de pays ayant signé un accord de main-d'œuvre avec la France. Puis, pour l'essentiel, après le démantèlement de la Yougoslavie en 1991 et l'incorporation des travailleurs espagnols et portugais dans l'Union européenne en 1992, l'activité de l'OMI² se limitera à importer, bon an mal an, 10 à 15 000 saisonniers maghrébins³ dans les serres et les vergers du sud de la France, surtout dans le département des Bouches-du-Rhône (quoique, proportionnellement, ils y soient de moins en moins nombreux) et, plus accessoirement mais de façon croissante, des saisonniers polonais⁴, pour les vendanges notamment.

1. Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration.

2. On ne confondra pas l'OMI, office français, avec l'Organisation internationale des migrations (OIM, IOM en anglais), élection libre créée hors de l'ONU en 1951 et chargée d'« aider » au retour de gré ou de force les migrants indésirables.

3. Voir les conventions de main-d'œuvre franco-marocaine du 1^{er} juin 1963 et franco-tunisienne du 9 août 1963.

4. Voir l'accord franco-polonais du 20 mai 1992. Les salariés polonais, nouveaux citoyens de l'Union depuis 2004, étaient voués à disparaître à leur tour des statistiques à l'issue d'une période transitoire dite de « 2 + 3 + 2 [ans maximum] », mais leur entrée pleine et entière a été décidée par anticipation à compter du 1^{er} juillet 2008 (arrêté du 24 juin 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des États de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires). Ils ne relèvent donc plus de l'ANAEM.

À nouveau, en 2005, cet organisme change de nom pour devenir l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)⁵. Cette nouvelle appellation trahit une orientation libérale accentuée du marché du travail des migrants : l'Agence perd en principe le monopole de l'importation des travailleurs, et la liste des pays sources ne se limite plus à ceux qui ont passé un accord de main-d'œuvre avec la France⁶. Par ailleurs, le ministère de tutelle devient le nouveau ministère chargé de l'immigration : exit le ministère chargé du travail et des affaires sociales, avec sa toute-puissante Direction des populations et des migrations (DPM), qui, chaque année, fixait par circulaire les objectifs et les méthodes d'importation des saisonniers.

Ces étrangers sous contrat saisonnier, en Provence on les appelle couramment par métonymie « les contrats OMI », voire « les OMI », par opposition aux « cartes de séjour » (étrangers résidents) et aux « locaux » (les mêmes, plus leurs enfants et les Français « de souche »). Les « OMI » sont très appréciés et recherchés dans le secteur de la culture des fruits et légumes, où les enjeux sont plus importants que ce que le nombre de saisonniers laisserait supposer. Tandis que, dans le seul département des Bouches-du-Rhône, le nombre des agriculteurs diminuait de moitié dans la période intercensitaire 1988-2000 – selon une tendance qui persiste jusqu'à aujourd'hui –, maraîchers et arboriculteurs faisaient des investissements considérables pour répondre aux exigences de la normalisation et de la distribution de masse de leurs productions, dans un contexte de chute tendancielle des prix payés par les courtiers, phé-

nomène répondant à l'appellation « dictature de la grande distribution ».

Sur une ligne nord-sud, l'agriculture provençale fournit l'exemple dramatique d'une concurrence avec les producteurs andalous (dont les coûts seraient inférieurs de 10 %), et, plus récemment, avec les nouvelles plantations du sud marocain (mêmes coûts, vraisemblablement), où coexistent des intérêts français et espagnols – fondamentalement, il s'agit moins d'une concurrence entre nations que d'une surenchère de capitaux.

C'est dans ce contexte impitoyable que s'inscrivent aujourd'hui les contrats OMI. Dans une telle fuite en avant, la « variable d'ajustement » toute désignée pour supporter la chute du rapport coûts/bénéfices est le prix de la force de travail. Dès lors, les plus gros exploitants se faisant les porte-parole de toute la profession, tout un discours s'est mis en place au niveau des syndicats hégémoniques dans les départements concernés : les FDSEA⁷. On ne trouve pas, dit-on, de main-d'œuvre locale, ou bien celle-ci ne présente pas les qualités requises de disponibilité, d'ardeur au travail et de productivité, le dispositif d'assistance de l'État (ASSEDIC, etc.) constituant chez elle une incitation à l'oisiveté, et donc un obstacle à sa mobilisation.

5. Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

6. Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration.

7. Fédérations départementales des syndicats d'exploitants agricoles, réunies au niveau national dans la FNSEA.

Cette assertion, qui, compte tenu du salaire et des détestables conditions de travail, de transport et de logement proposées en général, a sa part de réalité, amène à considérer comme stratégiques les étrangers contractés à la saison : en effet, le différentiel de salaire avec leur pays d'origine est tel que, pour eux, l'emploi comme saisonnier en France est si attractif qu'il garantit aux patrons leur soumission sans limites à de telles conditions. Les saisonniers « OMI » sont, pour la plupart, surmotivés par l'espoir de voir leur contrat renouvelé l'année suivante, ce qui les amène à accepter bien des entorses au droit du travail et à la protection sociale, ainsi que des logements non conformes aux prescriptions du code rural. Dans l'ensemble, le système des contrats OMI laisse libre cours à des infractions aux textes en vigueur – ce qui n'exclut évidemment pas l'existence, dans de nombreuses exploitations, d'un climat paternaliste lié à la fidélisation des saisonniers d'une campagne à la suivante, et destiné à rendre plus « aimables » les injustices subies.

Les contrats OMI, du moins ceux qui parviennent au Maghreb, sont nominatifs en dépit des prescriptions d'une circulaire fondatrice de la DPM qui préconisait la souscription de contrats anonymes en vue de « couper court à toutes tentatives de trafics »⁸. Au nom de la protection de l'emploi national, l'État fixe, via une circulaire annuelle de la DPM, des objectifs à ne pas dépasser. Pour les saisonniers marocains (qui constituent 90 % du total des Maghrébins présents dans les vergers et les serres) et jusqu'en 2006, la procédure est la suivante : après que l'État a vérifié auprès de l'ANPE qu'aucun demandeur d'em-

ploi local ne fait l'affaire – étape notoirement fictive –, l'exploitant envoie ses demandes de contrats préremplies et nominatives à la direction du travail (DDTEFP), qui transmet à la mission OMI de Casablanca, laquelle convoque les intéressés, leur fait passer un examen à caractère plus prophylactique que médical, et les met dans l'avion, munis d'un visa et d'un permis de séjour pour travail temporaire correspondant à la durée du contrat. Pour le Maroc (comme pour la Tunisie), cette durée ne doit pas être inférieure à quatre mois ni supérieure à six mois, sauf dérogations « exceptionnelles » autorisant soit un temps plus court si l'employeur s'engage à prendre en charge le retour du travailleur, soit deux mois supplémentaires – précisons que, dans ce cas, l'exception est devenue une habitude, la majorité des contrats étant sollicités d'emblée pour huit mois, ce qui en dit long sur la « saisonnalité » de ce travail prétendument saisonnier. Les exploitants, qui, bien sûr, sont tentés de demander un maximum de personnes et de mois, ont coutume de se « repasser », à l'occasion, leurs saisonniers dans la limite du délai fixé, ce qui explique que certaines analyses comparent, sans doute hâtivement, les contrats OMI à de l'esclavage. Il est vrai que l'agriculteur « paye » ses saisonniers à l'État : en mars 2008, la redevance était de 336 euros pour une période de quatre à six mois. À l'issue de la « saison », le migrant a une semaine pour pointer à la mission OMI de Casablanca, du moins s'il prétend obtenir un contrat l'année suivante.

8. Circulaire n° 5/76 du 16 mars 1976, relative aux travailleurs saisonniers étrangers.

Quant aux saisonniers polonais, avant juillet 2008 (cf. *supra*, note 4), la DPM recommandait, par souci d'efficacité mais sans que cette consigne soit forcément observée sur le terrain, la signature d'un bloc anonyme de contrats : outre que cela dénotait sans doute un déplacement du clientélisme en direction de la mission ANAEM de Varsovie, cette procédure pouvait s'interpréter par le fait que les employeurs français n'avaient pas encore leurs « habitudes » sur place, face à un marché polonais du placement de la main-d'œuvre très organisé.

Il n'est pas difficile d'imaginer – ce que la réalité confirme d'ailleurs – à quel point ce système, basé sur la file d'attente et le pouvoir discrétionnaire de plusieurs administrations, est propice à une grande variété d'abus, de concussions, de trafics, avec, d'un point de vue anthropologique, non seulement le recul de l'idéal du bien public et du respect des lois, mais aussi l'organisation de la dépendance des personnes vis-à-vis des réseaux familiaux et claniques, à la fois pour remplir leurs obligations au pays et pour accéder au marché du travail sur le sol européen. Mentionnons seulement que, de l'aveu presque sans ambages de la DPM dans sa toute dernière circulaire, les contrats de deux mois (au lieu de quatre) attribués à titre dérogatoire sur autorisation du préfet de Haute-Corse étaient l'objet d'un commerce destiné à faire entrer des Marocains en Europe⁹. Les faux contrats (de même que les fausses cartes de résidents), vu leur ampleur et l'impunité dont ils jouissent, ne sont, dans le Midi de la France, un mystère pour aucun des acteurs, pas plus que pour les administrations concernées.

Les lois susmentionnées du 18 janvier 2005 et du 24 juillet 2006 ont, sans bouleverser ni assainir la situation, modifié, sur quelques points, la règle du jeu de ce qui est devenu « les contrats ANAEM » – que, sur place, on continue à nommer « les contrats OMI ». Les nouveaux contrats donnent lieu à la délivrance d'une carte de séjour temporaire (CST) accordée pour une durée maximale de trois ans renouvelables. Le droit au séjour en France est limité à la période fixée et ne saurait excéder six mois par an, le travailleur s'engageant à maintenir sa résidence hors de France¹⁰. En l'absence de texte d'application, il régnait, de 2006 à 2008, un certain flou au niveau des départements, les préfetures ayant eu pour consigne d'appliquer l'ancien système en accordant notamment huit mois annuels (6+2) aux exploitants qui le demandaient. Mais l'État hésite manifestement à maintenir l'octroi « exceptionnel » de cette rallonge de deux mois, qui incite de plus en plus de saisonniers à aller au contentieux en vue d'obtenir un titre de résident permanent : de fait, une stricte interprétation de la circulaire la plus récente laisse présager

9. « Les missions de l'ANAEM à l'étranger ont constaté que le taux de non-retour des saisonniers agricoles dans leur pays d'origine à l'issue de leur contrat était inversement proportionnel à la durée de celui-ci. » Voir circulaire DPM/DMI/2 n° 2007/81 DGFAR/SDTE/C2007-5015 du 26 mars 2007, relative aux travailleurs saisonniers étrangers dans le secteur agricole, pour la campagne 2007.

10. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), L. 313-10, 4°. Code du travail, L. 1242-2.

l'extinction définitive des contrats de huit mois¹¹.

Quoi qu'il en soit, la conformité au droit des contrats OMI ou ANAEM est, de fait, très discutée.

Sur le plan des réalités d'abord, tout le monde sait que ces contrats prêtent le flanc, de manière structurelle, à toute une série de délits devenus banals, au préjudice tant du salarié que de l'État : citons notamment la récupération (interdite par le code du travail) de la taxe OMI sur la paie du salarié ; la non-déclaration et/ou le non-paiement des heures supplémentaires (qui, selon beaucoup d'observateurs, constituent, en agriculture, la part principale du travail dissimulé) ; la vente de contrats par des intermédiaires proches et de l'employeur et des employés (vente qui peut conduire les « primo », c'est-à-dire les nouveaux venus dans le système, à accepter de travailler à blanc la première année pour payer leur « ticket d'entrée ») ; le non-paiement des salaires ; la non-mise en conformité des hébergements ; la violation, par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA), des règles de couverture maladie et accident ; et, enfin, le non-respect des règles de protection contre les produits dangereux et la sous-déclaration des accidents du travail.

Sur le plan juridique ensuite, l'atteinte au principe de l'égalité de traitement a suscité de nombreux commentaires et une activité judiciaire croissante depuis une demi-décennie environ, qui se traduisent par un recul de l'ignorance parmi les salariés. Le questionnement critique tourne, d'une part, autour des dérogations possibles aux droits du travail et de la protection sociale dès lors qu'il s'agit de l'emploi saisonnier d'un étranger non résident

permanent, et, d'autre part, autour de la violation de l'esprit du droit des étrangers, empêchant des saisonniers permanents de facto pendant de nombreuses années d'être éligibles au statut de résident.

Il est important de préciser que, malgré le déséquilibre des forces en présence, ce système ne peut perdurer que parce qu'il s'appuie sur une rencontre subjective, sinon objective, d'intérêts, et ce en dépit de la profonde dissymétrie de ces intérêts : sur le terrain des fermes autant que dans les douars d'origine, l'observateur voit que les candidats à la saison vont spontanément au-devant d'un système d'exploitation qu'ils contribuent ainsi à reproduire – au point parfois de se battre entre eux pour obtenir un contrat, ou de désavouer les militants qui s'opposent à ce type de recrutement. Aucune proposition alternative ne saurait avoir d'effets si elle ne part d'une étude sérieuse des besoins et des avis des intéressés. Le secret du succès des contrats OMI est, rappelons-le, fondé sur la peur de ne pas mériter son renouvellement d'année en année, ou même d'être remercié en cours de contrat.

Cependant, l'aggravation de la condition ouvrière dans les exploitations, associée (notamment dans les mas et les domaines des Bouches-du-Rhône) à un long travail militant de défense des droits du travailleur étranger, a provoqué quelques évolutions. Ce sont,

11. « Aucune dérogation n'est possible. » Voir circulaire DGPAAT/SDOEIAAE/C2008-3009 du 5 août 2008, relative aux travailleurs saisonniers étrangers dans le secteur agricole pour la campagne 2008. Précisons que cette circulaire est « tombée » trop tardivement pour pouvoir être réellement appliquée à la campagne 2008.

d'abord, la multiplication, déjà évoquée, des actions au civil, voire au pénal, aboutissant parfois à des décisions favorables à l'entrée des saisonniers étrangers dans le droit commun ; ensuite, une activité plus soutenue et plus avertie des services de l'Inspection du travail agricole (ITEPSA), malgré des effectifs dérisoires¹² ; enfin, en juillet 2005, un mouvement collectif ayant fait trembler conjointement les exploitants et les autorités.

Une grève fut alors déclenchée dans deux exploitations arboricoles de la plaine de Crau, due à des arriérés de salaire non versés et à une situation d'hébergement inacceptable. Le propriétaire de ces deux terres, le plus gros exploitant de France, s'était illustré en 2001 pour avoir terrorisé l'ANPE et la préfecture de Marseille au motif que ses pêches allaient pourrir sur pied faute de main-d'œuvre pour les cueillir. Il avait ainsi obtenu la réouverture, aux « primo », des contrats OMI, dont le gel avait été déclaré en 1995 – réouverture qui allait donner l'occasion à certains exploitants de renouveler leur stock de saisonniers en le « purgeant » des effectifs vieillissants, malades, accidentés et revendicatifs. Après une courte négociation sous l'égide du préfet, la grève de 2005 aboutit à un accord et, victoire de la plus haute importance symbolique, à la garantie que les 240 grévistes auraient une réembauche l'année suivante dans ces vergers ou dans d'autres : pour la première fois, la crainte de ne pas revenir, levier de la soumission, avait été vaincue collectivement. Mais l'arboriculteur en question s'empessa d'organiser la mise en liquidation de ses propriétés, et une liste noire circula, les exploitants préférant se tourner vers d'autres circuits de main-d'œuvre, de sorte que seule une poignée de

ces grévistes put bénéficier d'un contrat OMI en 2006.

Après 2001, la mode des contrats OMI, puis ANAEM, s'est progressivement répandue hors des frontières provençales, par exemple dans le Lot-et-Garonne pour la fraisculture intensive et, comme nous l'avons dit, en Corse, pour des raisons plus obscures. Une certaine incertitude politique plane cependant quant à leur avenir, elle-même reflet du désarroi d'un secteur qui, adossé à l'évolution mondiale, s'attend à recevoir le choc en retour de cette évolution. Depuis quelques années, les exploitants complètent ou remplacent le traditionnel contrat OMI en faisant usage d'autres formules.

Les textes français et européens leur offrent diverses solutions. Il est déjà possible, depuis le 1^{er} mai 2006, de recruter, sans attendre la fin du délai de transition (cf. *supra*, note 4), des salariés des nouveaux États membres pour une liste de métiers dits « en tension », parmi lesquels figurent le maraîchage, l'arboriculture et la viticulture : la situation de l'emploi n'est plus opposable¹³. Par ailleurs, en

12. En l'occurrence, 1 inspecteur et 2 contrôleurs pour un département responsable de la moitié de la production française de fruits et légumes.

13. Circulaire n° DPM/DMI2/2006/200 du 29 avril 2006, relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne pendant la période transitoire ; liste étendue par la circulaire n° NOR : IMI/N/07/00011/C du 20 décembre 2007, relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne pendant la période transitoire et des États tiers, sur la base de listes de métiers connaissant des difficultés de recrutement.

vertu de la libre prestation de services prévue par le traité de Rome¹⁴, les saisonniers agricoles, ressortissants d'un État membre, salariés d'une entreprise prestataire de services établie dans un de ces pays ou travaillant régulièrement pour le compte de ces entreprises, sont dispensés d'autorisation de travail. Certains de ces prestataires, pour éviter de tomber sous le coup de l'infraction pour prêt illicite de main-d'œuvre¹⁵, agissent en France comme entreprises de travail temporaire (intérim). Des divergences subsistent quant à la légalité de ces opérations de mise à disposition : en particulier, la preuve que les « salariés » n'ont pas été embauchés pour être « détachés » est difficile à apporter, ne serait-ce que parce qu'elle nécessite une collaboration entre administrations de pays qui ne

parlent pas la même langue et n'ont pas toujours les mêmes intérêts.

Par-delà des montages juridiques jugés parfois douteux par les services de contrôle, l'objectif est toujours, semble-t-il, d'empêcher les saisonniers de se fixer sur le lieu de leur activité tout en les fidélisant, si possible. La notion de « saison » n'ayant plus guère de sens avec les cultures sous serre et hors-sol, ni même dans les nouvelles méthodes culturales en arboriculture, cet objectif paradoxal pourrait entraîner soit la disparition du secteur, soit une crise de main-d'œuvre sans précédent.

14. Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, 3, III, chap. 3 (articles 49 à 55).

15. Code du travail, article L. 8241-1.