

## ASSEMBLÉE NATIONALE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 avril 2013.

### **RAPPORT D'INFORMATION DÉPOSÉ PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE**

*en conclusion des travaux de la mission*  
sur **les conditions d'emploi dans les métiers artistiques** <sup>(1)</sup>

ET PRÉSENTÉ  
par M. Jean-Patrick Gille,  
Député.

(...)

#### **Garantir la pérennité du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle**

La question du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle est, trop souvent, abordée de manière idéologique et parfois même passionnelle. Votre rapporteur estime que l'analyse doit, au contraire, être sereine, objective et partagée. Il convient donc de dépasser les idées reçues et les postures car toute polémique serait contreproductive.

La mission d'information commune a pu entendre, sur ce sujet, de multiples intervenants, de tous horizons : partenaires sociaux, gestionnaire de l'assurance chômage, ou encore représentants d'institutions publiques. La pluralité des opinions ne doit pas donner lieu à des affrontements stériles. En effet, le constat de la précarité des conditions d'emploi des salariés intermittents du spectacle s'impose et appelle une réponse adaptée permettant de les protéger correctement lors de leurs périodes de privation d'emploi. Dans le même temps, l'impact financier du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle sur les comptes de l'Unédic est suffisamment important pour s'en alarmer. Votre rapporteur estime qu'il doit être possible de procéder à des ajustements mesurés, équitables et consensuels pour concilier ces deux préoccupations, tout en réaffirmant la nécessité de maintenir un régime d'assurance chômage spécifique qui permette de prendre en compte les particularités des conditions d'emploi des intermittents du spectacle.

#### **a) Poser un diagnostic partagé pour dépasser les polémiques sur l'équilibre financier du régime**

La mission d'information a constaté, au cours de ses auditions, que les appréciations portées sur l'équilibre financier du régime d'indemnisation du chômage de l'intermittence du spectacle étaient pour le moins contrastées. Certains, comme M. Bruno Coquet, économiste, s'alarment de la générosité d'un dispositif déficitaire de près d'un milliard d'euros alors qu'il ne bénéficie qu'à 3 % des allocataires de l'assurance chômage. D'autres, comme la Coordination des intermittents et précaires d'Île-de-France, jugent illégitime d'individualiser le déficit d'un régime relevant de la solidarité interprofessionnelle et de lui imputer la situation financière de l'Unédic. Concilier de telles prises de position s'apparente à une véritable gageure. Votre rapporteur ne s'y essaiera donc pas et préfère livrer sa propre analyse, qu'il espère aussi objective que possible.

- *Qui sont les allocataires du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle ?*

#### **\* Les effectifs**

Les réformes passées, notamment celle de l'été 2003, ont visé à maîtriser les dépenses du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle en réduisant le nombre de ses bénéficiaires. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle avait été instauré par l'État un dispositif de solidarité destiné

à soutenir les intermittents du spectacle exclus, du fait de la réforme, de l'indemnisation au titre des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage.

Le premier enjeu pour la mission d'information est donc, en l'espèce, de **dresser un tableau fiable des effectifs des intermittents du spectacle**. Cette tâche est plus ardue qu'il n'y paraît en raison de la pluralité des méthodes de décompte.

Le nombre de salariés intermittents du spectacle est le plus important : il concerne tous les salariés ayant cotisé au titre des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage, qu'ils aient ou pas été indemnisés à ce titre par ailleurs. Selon Pôle emploi, il s'est établi, en 2011, à 254 394. Ce nombre est à comparer à celui des salariés travaillant dans le spectacle, hors intermittents du spectacle (c'est-à-dire cotisant au titre du régime général d'assurance chômage), que ces salariés soient employés sous contrat à durée indéterminée ou déterminée. Toujours selon Pôle emploi, ils étaient 126 858 en 2010 (dernière donnée disponible). Les intermittents du spectacle représentent donc environ les deux tiers de l'effectif salarié dans le spectacle.

Au sein des salariés intermittents du spectacle, on peut distinguer ceux qui ont été indemnisés au moins une fois au cours de l'année au titre des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage. Selon Pôle emploi, ce nombre s'est établi, en 2011, à 108 658, soit 58 102 pour l'annexe VIII (53,5 % des effectifs) et 50 556 pour l'annexe X (46,5 %). Les données transmises par Pôle emploi permettent d'établir que seulement 39,9 % des salariés intermittents du spectacle sont ainsi mandatés au titre des annexes VIII et X ou du Fonds de professionnalisation et de solidarité.

Le nombre d'allocataires au titre de l'annexe VIII a continûment progressé au cours des dernières années (+ 62 % entre 2002 et 2011), de même que la part de l'ensemble des allocataires mandatés au titre des deux annexes que ce nombre représente (elle est passée de 34,6 % en 2002 à 53,5 % en 2011).

À l'inverse, les allocataires mandatés au titre de l'annexe X ont vu leur effectif fluctuer : après un pic à 70 072 en 2003, cet effectif a régressé jusqu'en 2010 et a amorcé une légère remontée en 2011. Au total, entre 2003 et 2011, l'effectif a diminué de 27,9 %. Sur la même période, il est passé de 65,9 % à 46,5 % du total des allocataires mandatés au titre du régime d'indemnisation du chômage de l'intermittence du spectacle.

La combinaison de ces mouvements a conduit, pour l'effectif global des allocataires indemnisés au titre des annexes VIII et X, à une progression de leur nombre jusqu'en 2003 (106 354), puis à sa diminution jusqu'en 2006 (98 678, soit une baisse de 7,2 % depuis 2003). Enfin, entre 2006 et 2011, l'effectif global des intermittents du spectacle indemnisés au moins une fois dans l'année a progressé de 10,1 %. Cette augmentation, sur plus longue période (2002-2011), s'établit à 51,8 %.

On peut par ailleurs s'intéresser au nombre d'allocataires des annexes VIII et X indemnisés en fin d'année. Selon Pôle emploi, il s'est établi, en 2011, à 89 055, soit 46 720 pour les allocataires relevant de l'annexe VIII (52,5 %) et 42 335 pour ceux relevant de l'annexe X (47,5 %). Il donne sans doute une meilleure idée du « noyau » d'intermittents du spectacle régulièrement indemnisés au titre des deux annexes.

Le nombre de bénéficiaires de l'annexe VIII indemnisés en fin d'année a très nettement progressé entre 2002 et 2011 : + 101 %. Leur effectif, qui représentait 30,5 % du total des allocataires indemnisés en fin d'année en 2002 au titre du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle, en représentait 52,5 % en fin d'année 2011.

L'effectif des bénéficiaires de l'annexe X indemnisés en fin d'année a suivi un mouvement inverse : entre fin 2002 et fin 2011, il a diminué de 20 %. Il représentait 69,5 % du total des allocataires indemnisés en fin d'année en 2002 au titre du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle ; il n'en représentait plus que 47,5 % fin 2011. Cette diminution sur longue période peut être décomposée en deux mouvements contraires : une baisse nette entre 2003 et 2005, année «

plancher » avec moins de 35 000 allocataires de l'annexe X indemnisés en fin d'année ; puis une progression régulière jusqu'en 2011.

Au total, pour l'ensemble des deux annexes, l'effectif d'intermittents indemnisés en fin d'année a assez nettement diminué entre fin 2003 et fin 2005 (– 11,8 %), pour progresser ensuite régulièrement (+ 26,5 % entre fin 2005 et fin 2011).

Il convient, pour dresser un tableau exhaustif de l'indemnisation au titre du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle, d'étudier également les flux d'entrées et de sorties du dispositif. Selon Pôle emploi <sup>(58)</sup>, au cours de l'année 2011, 94 207 allocataires sont entrés en indemnisation au titre des annexes VIII et X (45 580 au titre de l'annexe VIII et 48 627 au titre de l'annexe X), soit une augmentation de 2,7 % par rapport à 2010 (+ 2,5 % pour l'annexe VIII et + 2,8 % pour l'annexe X). Environ 10 % des entrants sont des primo-entrants dans le dispositif des annexes VIII et X.

Le nombre d'entrées, après avoir très nettement chuté en 2005 pour s'établir à 84 267 (soit – 13,9 % par rapport à 2004), progresse désormais régulièrement (+ 11,8 % entre 2005 et 2011). Cette croissance concerne les deux annexes (+ 11,4 % pour l'annexe VIII et + 12,1 % pour l'annexe X entre 2005 et 2011). La progression du nombre d'entrées s'accompagne d'une stabilisation de la durée moyenne d'affiliation des allocataires entrés en indemnisation, proche de 680 heures (en 2011, 679 heures pour l'ensemble, avec une assez nette différence entre techniciens et artistes : 720 heures pour les allocataires relevant de l'annexe VIII et 641 heures pour ceux relevant de l'annexe X).

Selon la même source, le nombre total de sorties du dispositif s'est établi, en 2011, à 90 883, réparties entre 43 899 pour l'annexe VIII et 46 984 pour l'annexe X. Sur l'ensemble des sorties, 10 759, soit 11,8 %, sont considérées comme des sorties durables car elles ne sont pas suivies d'une nouvelle période de chômage indemnisé. Ces sorties durables sont plus fréquentes pour les allocataires de l'annexe VIII (14,1 %) que pour ceux de l'annexe X (9,7 %). Dans plus de neuf cas sur dix, les sorties sont imputables à une fin de droits, c'est-à-dire à la consommation du nombre total d'allocations journalières.

Votre rapporteur a tenté d'estimer le nombre d'intermittents du spectacle que l'on pourrait qualifier d'« intégrés » dans le régime d'assurance chômage des annexes VIII et X. Selon les travaux du département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la culture et de la communication, à partir de données de Pôle emploi, on peut estimer à environ 94 000 le nombre d'intermittents indemnisés au cours d'une année au titre des annexes VIII et X et qui le sont également l'année suivante (données 2010-2011), soit environ 88 % des effectifs mandatés.

***Proportion des allocataires indemnisés au cours d'une année  
au titre des annexes VIII ou X qui le sont également l'année suivante***

Année de mandatement	Nombre de mandatés	Mandatés l'année suivante	
		Effectifs	%
2009	105 826	93 466	88,3
2010	106 619	94 344	88,5

*Champ : France entière + Monaco.*

*Source : Pôle emploi – Fichier national des allocataires.*

Une analyse plus fine permet de constater que près des deux tiers des allocataires entrés en indemnisation en 2011 au titre des annexes VIII et X l'étaient au titre de leurs quatrième à sixième ouvertures de droits.

**Répartition des allocataires entrés en indemnisation en 2011 au titre des annexes VIII et X selon le nombre de droits déjà ouverts au titre de ces annexes**

Nombre de droits	Annexe VIII		Annexe X		Ensemble	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
1 droit	5 506	12,1	4 056	8,3	9 562	10,1
2 droits	4 304	9,4	3 113	6,4	7 417	7,9
3 droits	6 290	13,8	3 576	7,4	9 866	10,5
4 droits	12 276	26,9	5 358	11,0	17 634	18,7
5 droits	12 591	27,6	15 383	31,6	27 974	29,7
6 droits	3 905	8,6	11 909	24,5	15 814	16,8
7 droits	635	1,4	4 195	8,6	4 830	5,1
8 droits ou plus	73	0,2	1 037	2,1	1 110	1,2
<b>Ensemble</b>	<b>45 580</b>	<b>100,0</b>	<b>48 627</b>	<b>100,0</b>	<b>94 207</b>	<b>100,0</b>

Champ : France entière + Monaco.

Source : Pôle emploi – Fichier national des allocataires.

Le deuxième enjeu consiste à évaluer le phénomène de la « permittance » définie comme le fait, pour un intermittent du spectacle, de travailler quasi exclusivement pour le même employeur, pour un nombre d'heures significatif.

Beaucoup a été dit sur ce phénomène, notamment pour lui imputer une responsabilité importante dans la situation dégradée du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle. Il demeure toutefois difficile à quantifier.

Une première approche montre qu'une très grande partie des salariés relevant des annexes VIII et X n'ont qu'un employeur. Cela peut être expliqué par le fait qu'une majorité de ces salariés ne sont pas réellement intégrés au secteur du spectacle : ils y font une brève apparition, sans que l'activité qu'ils ont exercée dans le secteur ne constitue leur activité professionnelle principale.

**Nombre annuel moyen d'employeurs  
par salarié relevant des annexes VIII et X en 2011**

Nombre d'employeurs par salarié	Champ GUSO	Champ employeurs professionnels
	Nombre de salariés	Nombre de salariés
1	33 073	113 548
2	10 621	37 071
3 à 4	7 928	38 762
5 à 10	6 013	36 507
11 à 50	7 671	9 207
51 et plus	301	18
<b>Total</b>	<b>65 607</b>	<b>235 113</b>

Champ : France entière + Monaco – Données brutes.

Sources : Pôle emploi – AEM, DUS.

Selon la Cour des comptes, en 2007, les personnes qui travaillaient avec le même employeur pour la totalité de la durée de travail déclarée représentaient 15 % des effectifs des bénéficiaires des annexes VIII et X. En retenant une autre définition (plus de 70 % du temps déclaré pour le compte d'un même employeur), on atteignait 42 % des effectifs, dont 71 % des techniciens et 39 % des artistes. La Cour a estimé l'impact financier de la permittance à 200 millions d'euros et en a conclu qu'une réforme qui ne traiterai pas le phénomène de la permittance ne réglerai pas le problème.

Les données, plus récentes, qui ont été communiquées à la mission d'information commune par l'Unédic, tendent à relativiser l'ampleur du phénomène. En définissant la permittance comme le fait, pour les salariés relevant des annexes VIII et X, de travailler au moins 900 heures pour un même employeur, les travaux de l'Unédic permettent d'estimer que les permittents ont représenté 5,9 % des allocataires entrés dans l'indemnisation du chômage au titre de l'annexe VIII et 2,4 % de ceux entrés au titre de l'annexe X en 2010. Le phénomène concerne davantage les techniciens que les artistes et semble, par ailleurs, plutôt régresser.

**Part des allocataires entrés en indemnisation du chômage au titre des annexes VIII et X ayant travaillé plus de 900 heures pour le même employeur**

Année	Annexe VIII	Annexe X	Total	Annexe VIII (en %)	Annexe X (en %)	Total (en %)
2007	3 646	1 346	4 992	7,8	2,9	5,3
2008	3 043	1 310	4 358	7,2	2,9	5,0
2009	2 593	1 150	3 743	6,0	2,5	4,2
2010	2 614	1 135	3 749	5,9	2,4	4,1

Source : Pôle emploi, exploitation du fichier national des allocataires, calculs Unédic.

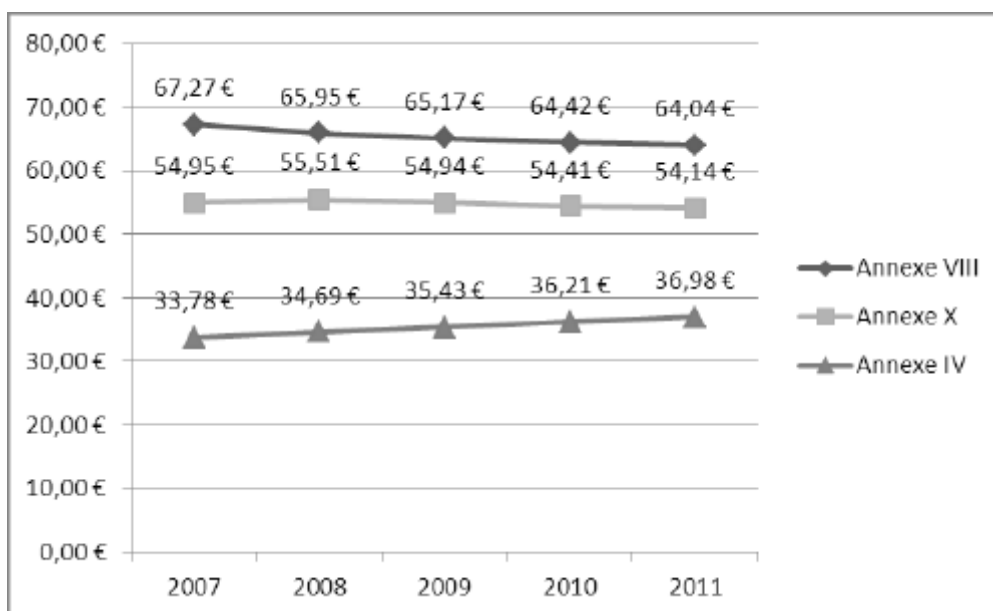
Le phénomène de permittance, auquel on impute parfois la situation financière dégradée du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle, doit donc faire l'objet d'une appréciation prudente. Son ampleur dépend en effet très largement de la définition qu'on lui donne. Pour l'Unédic, il ne concernait, en 2011, que 3 749 salariés et moins de 5 % des allocataires entrés en indemnisation.

#### \* Les allocations versées

On constate, sur les dernières années, une relative stabilité du montant de l'allocation journalière moyenne versée au titre des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage.

Celle-ci s'est élevée, en 2011, à 64 euros environ pour les techniciens et 54 euros pour les artistes, à comparer à un peu moins de 37 euros pour les allocataires relevant de l'annexe IV.

**Montant de l'allocation journalière moyenne versée au titre des annexes VIII, X et IV**



Champ : France entière + Monaco.

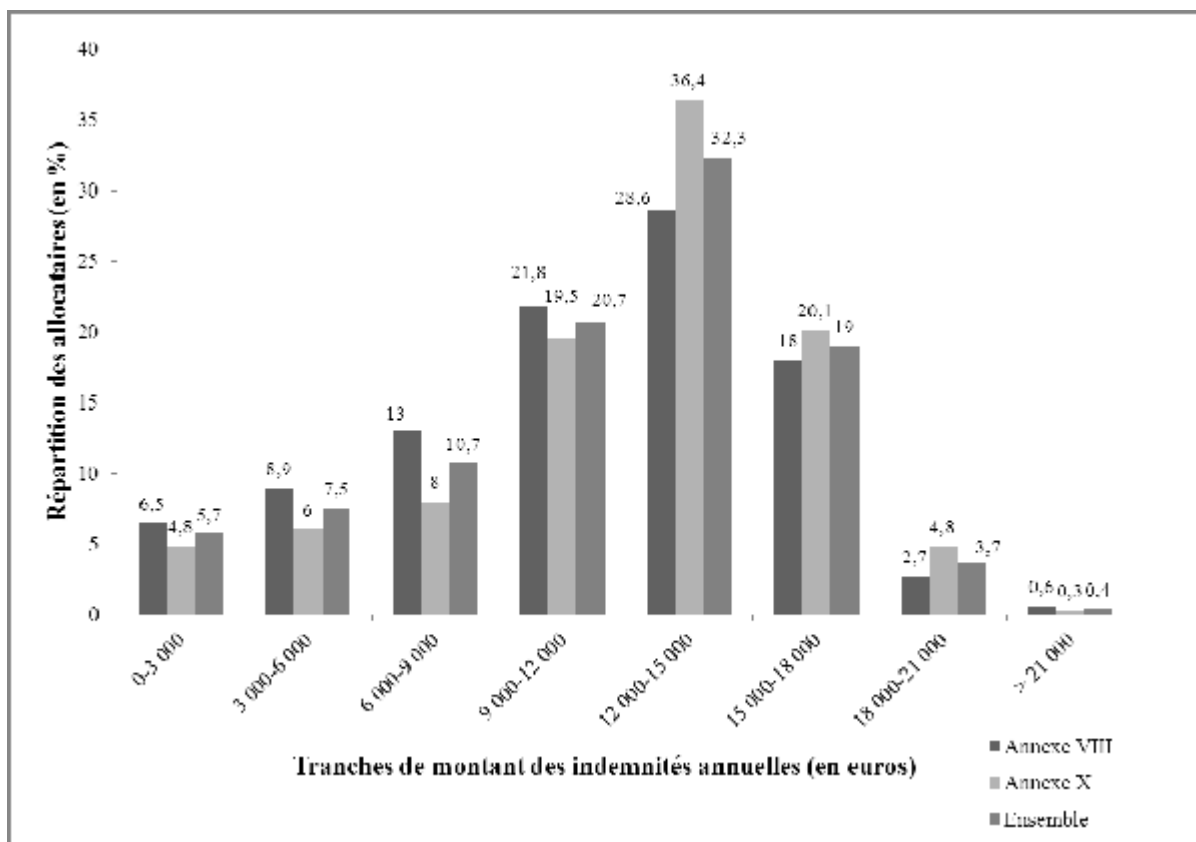
Source : Pôle emploi – Fichier national des allocataires.

Le montant moyen d'indemnisation par droit ouvert s'est élevé, selon Pôle emploi, à près de 13 800 euros. Il tend à diminuer légèrement pour les techniciens, pour lesquels il reste néanmoins supérieur à celui des artistes.

On constate que près de 50 % des techniciens indemnisés ont perçu, en 2011, entre 9 000 euros et 15 000 euros ; cette proportion s'est élevée, dans la même tranche, à près de 56 % des artistes indemnisés. Le montant moyen d'indemnités perçues en 2011 s'élevait à 11 693 euros, soit 11 238 euros pour les techniciens et 12 215 euros pour les artistes. Les allocataires sont concentrés dans une tranche comprise entre 9 000 et 15 000 euros d'indemnités annuelles (soit, approximativement, entre 750 euros et 1 250 euros par mois).

.../...

**Répartition des allocataires mandatés au cours de l'année, au titre des annexes VIII et X, en fonction du montant des indemnités annuelles perçues en 2011**



Champ : France entière + Monaco.

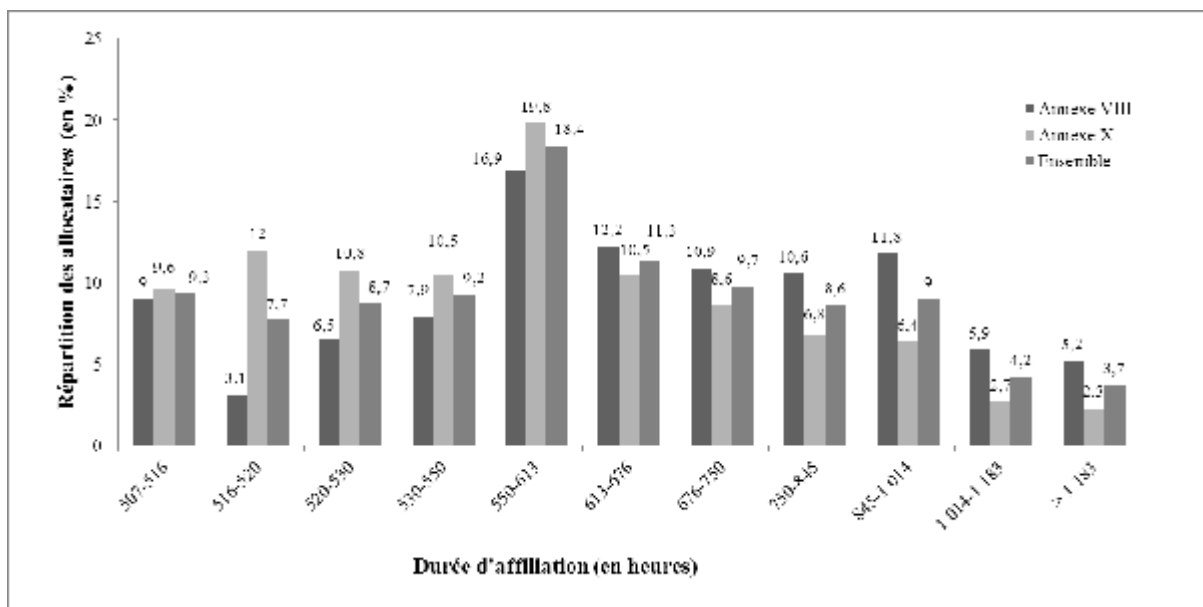
Source : Pôle emploi – Fichier national des allocataires.

**\* Les durées d'affiliation et d'indemnisation**

La durée d'affiliation des techniciens du spectacle est plus importante que celle des artistes. Selon Pôle emploi <sup>(59)</sup>, la durée moyenne d'affiliation des intermittents du spectacle indemnisés a été, en 2011, de 679 heures. En voie de réduction, l'écart des durées moyennes d'affiliation entre les annexes VIII et X demeure important. Il était de 105 heures en 2006 et s'est établi à 79 heures en 2011, avec une durée moyenne de 720 heures pour l'annexe VIII et 641 heures pour l'annexe X.

Seuls 18,6 % des techniciens ont été admis ou réadmis avec moins de 530 heures d'affiliation alors qu'ils ont été 32,4 % chez les artistes. À l'opposé, 11,1 % des allocataires de l'annexe VIII ont réuni 1 014 heures ou plus d'affiliation, pour seulement 5 % des allocataires de l'annexe X.

## **Répartition des allocataires entrés dans les annexes VIII et X en 2011 selon la tranche de durée d'affiliation**



Source : Pôle emploi.

S'agissant de la durée d'indemnisation, elle est relativement longue et donne lieu à un « taux de consommation » des droits élevé. On a vu plus haut que l'on comptait environ 90 000 sorties du dispositif des annexes VIII et X chaque année. Dans près de 90 % des cas, ces sorties sont imputables à des fins de droits, c'est-à-dire à la consommation du nombre total d'allocations journalières.

La durée d'indemnisation moyenne est ainsi très proche du plafond de 243 jours. Selon Pôle emploi, elle s'est établie, pour l'ensemble des intermittents du spectacle indemnisés en 2011, à 235 jours, soit 231 jours pour les allocataires relevant de l'annexe VIII et 240 jours pour ceux relevant de l'annexe X.

• *Les critiques émises à l'encontre du régime d'assurance chômage : un déséquilibre financier persistant et une équité menacée par des règles d'indemnisation trop généreuses*

Partant du constat d'un déséquilibre financier persistant des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage, des critiques se sont élevées à l'encontre de ces dernières, les jugeant trop généreuses par rapport au régime général. La question posée est donc celle de la légitimité de l'intensité du recours à la solidarité interprofessionnelle au bénéfice des intermittents du spectacle. Y répondre suppose de mesurer cette intensité et de procéder à une comparaison avec les autres régimes.

On doit tout d'abord observer qu'en dépit d'une amélioration, le ratio prestations/cotisations au titre des annexes VIII et X est élevé, d'où le déséquilibre persistant, sur un plan comptable, du solde de ces deux annexes.

.../...



**Cotisations acquittées par les employeurs  
et allocations d'assurance chômage versées au titre des annexes VIII et X**

(en millions d'euros)

<b>Année</b>	<b>Régime</b>	<b>Prestations versées</b>	<b>Cotisations encaissées</b>	<b>Dont cotisations d'assurance chômage</b>	<b>Rapport prestations / cotisations d'assurance chômage</b>
2002	Annexe VIII	310			
	Annexe X	681			
	<b>Total</b>	<b>990</b>	<b>128</b>	<b>124</b>	<b>799 %</b>
2003	Annexe VIII	338			
	Annexe VIII	763			
	<b>Total</b>	<b>1 102</b>	<b>188</b>	<b>185</b>	<b>595 %</b>
2004	Annexe VIII	470			
	Annexe X	724			
	<b>Total</b>	<b>1 195</b>	<b>202</b>	<b>198</b>	<b>603 %</b>
2005	Annexe VIII	653			
	Annexe X	562			
	<b>Total</b>	<b>1 215</b>	<b>208</b>	<b>204</b>	<b>595 %</b>
2006	Annexe VIII	693			
	Annexe X	544			
	<b>Total</b>	<b>1 237</b>	<b>214</b>	<b>212</b>	<b>584 %</b>
2007	Annexe VIII	694			
	Annexe X	568			
	<b>Total</b>	<b>1 262</b>	<b>225</b>	<b>224</b>	<b>564 %</b>
2008	Annexe VIII	643			
	Annexe X	603			
	<b>Total</b>	<b>1 247</b>	<b>225</b>	<b>224</b>	<b>557 %</b>
2009	Annexe VIII	664			
	Annexe X	613			

	<b>Total</b>	<b>1 277</b>	<b>223</b>	<b>222</b>	<b>576 %</b>
2010	Annexe VIII	648			
	Annexe X	615			
	<b>Total</b>	<b>1 263</b>	<b>232</b>	<b>231</b>	<b>547%</b>
2011	Annexe VIII	653			
	Annexe X	617			
	<b>Total</b>	<b>1 270</b>	<b>246</b>	<b>242</b>	<b>525 %</b>

*Champ : France entière + Monaco.*

*Source : Pôle emploi – Fichier national des allocataires.*

Votre rapporteur est conscient de l'insuffisance des données figurant dans le tableau ci-dessus : en effet, pour être complètement éclairé, il conviendrait de disposer du montant des cotisations d'assurance chômage acquittées au titre de chacune des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage. Malheureusement, ainsi que l'a indiqué l'Unédic, il n'est matériellement pas possible d'identifier les cotisations par annexe.

Malgré l'amélioration du rapport entre prestations et cotisations, la Cour des comptes s'alarme, dans son *Rapport public annuel* de 2012, du déficit cumulé des deux annexes qui, sur les six dernières années, a atteint 9,1 milliards d'euros, soit un montant proche de l'endettement total du régime d'assurance chômage. La Cour note qu'au cours des trois dernières années, les annexes VIII et X ont représenté, en moyenne, un tiers du déficit global de l'assurance chômage pour 3 % de l'ensemble des bénéficiaires, soit un rapport de 1 à 10.

Entendue par la mission d'information, la Cour a pu développer son analyse et ses critiques au regard du principe d'équité qui devrait guider les règles d'assurance chômage. Comme elle l'a indiqué, la Cour n'a jamais contesté que des règles spécifiques soient appliquées aux professions du spectacle. Mais, a-t-elle jugé, la solidarité doit s'exercer de manière mesurée et de sorte à préserver l'équilibre du régime d'assurance chômage. Or, le déficit des annexes VIII et X, qui atteint un milliard d'euros pour 1,270 milliard de prestations servies, implique un mode de fonctionnement qui consiste à prélever des ressources sur l'assurance chômage.

Ce point a également été souligné par M. Bruno Coquet, économiste. Celui-ci a par ailleurs observé que le taux de cotisation à l'assurance chômage de l'intermittence du spectacle s'élevait à 10,8 %, soit deux fois plus que le taux du régime général. Mais, a-t-il rappelé, une première tranche de 5,4 % contribue au régime général et une seconde tranche de 5,4 % finance les droits spécifiques des annexes VIII et X. Il en a conclu que le financement du régime était asymétrique : en cas de déficit des annexes VIII et X, il est financé par le régime général ; dans la situation inverse, le régime général ne pourrait compter que sur la fraction de 5,4 % qui lui est affectée.

La Cour des comptes a déploré l'inertie du problème : les règles d'indemnisation n'ont pas connu d'évolution notable depuis 2003, alors que parallèlement, le régime général a connu quatre transformations dont certaines de grande ampleur. M. Bruno Coquet a dressé un constat similaire en notant que lorsqu'on réforme le système d'assurance chômage, ce n'est pas le régime de l'intermittence, pourtant déficitaire, qu'on modifie, mais les autres régimes, non déficitaires : « *On ne modifie jamais la règle qui crée la dette.* »

Enfin, tant la Cour des comptes que M. Bruno Coquet ont jugé que le fonctionnement du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle soulevait un problème d'équité en raison de sa générosité supérieure à celle du régime général, imputable selon eux à des règles fortement dérogoires du droit commun.

Il est vrai que celles-ci s'éloignent assez nettement de celles prévues tant pour le régime général que pour l'annexe IV relative aux travailleurs intermittents (hors spectacle) et intérimaires.

L'affiliation des bénéficiaires des annexes VIII et X est certes subordonnée à une durée de travail plus courte que dans le régime général (507 heures contre 122 jours ou 610 heures), mais sur une période de référence également nettement plus brève (10 ou 10,5 mois contre 28 ou 36 mois dans le régime général), ce qui peut conduire à nuancer l'appréciation de générosité du système. Il est sans doute moins aisé d'accéder à l'indemnisation au titre des annexes VIII et X qu'au titre du régime général. M. Bruno Coquet a estimé, sur ce point, qu'il convenait de tenir compte du système de rémunération par cachet, jugé avantageux – mais celui-ci ne concerne que les artistes.

S'agissant de la durée de versement des prestations, elle est fixée forfaitairement à 243 jours (soit 8 mois) pour les annexes VIII et X, alors qu'elle est égale à la durée d'affiliation dans le régime général, dans la limite de 24 ou 36 mois selon l'âge du bénéficiaire. Ainsi que l'a indiqué l'Unédic à la mission d'information, si ce dernier principe s'appliquait aux intermittents du spectacle, 507 heures de travail ouvrirait droit à 3 mois et 10 jours d'indemnisation (101 jours) au lieu de 8 mois (243 jours).

L'allocation de chômage est déterminée, pour les intermittents du spectacle, par une formule complexe qui intègre plusieurs paramètres (rémunérations entrant dans le salaire de référence, nombre d'heures de travail effectuées, heures de travail exigées par la réglementation pour bénéficier d'une prise en charge, allocation journalière minimale et SMIC horaire), alors que, dans le régime général, elle est proportionnelle au salaire de référence, auquel est ajoutée, le cas échéant, une partie fixe. En outre, l'allocation journalière minimale, garantie sous réserve qu'elle ne dépasse pas 75 % du salaire de référence, est de 31,36 euros pour les intermittents du spectacle, contre 28,21 euros (au 1<sup>er</sup> juillet 2012) pour les autres allocataires de l'assurance chômage.

Il en résulte notamment que, selon Pôle emploi, l'indemnisation journalière moyenne des intermittents du spectacle s'est établie, en 2011, à 59,33 euros, soit un équivalent mensuel de 1 805 euros, contre 1 123 euros versés en moyenne à l'ensemble des allocataires d'assurance chômage. 74,8 % des intermittents du spectacle ont eu, la même année, un taux de remplacement supérieur à 100 %, jugé par M. Bruno Coquet complètement « *hors norme* ».

Les intermittents du spectacle bénéficient par ailleurs d'un régime de cumul d'allocations d'assurance chômage et des revenus d'activité dérogatoire.

Dans le régime général, le dispositif d'activité réduite permet aux demandeurs d'emploi de conserver le bénéfice de leurs allocations, si trois conditions cumulatives sont réunies :

- les revenus de l'activité reprise ne dépassent pas 70 % des revenus mensuels antérieurs ;
- l'activité reprise ne dépasse pas 110 heures par mois ;
- la durée du cumul n'excède pas 15 mois.

Pour les intermittents du spectacle, le cumul d'activité et de la perception de l'allocation de retour à l'emploi obéit à des règles différentes : il est calculé un nombre de jours non indemnisables au cours du mois, égal à un nombre de jours travaillés théorique majoré en fonction de l'annexe au titre de laquelle le droit a été ouvert. Le coefficient appliqué est de 1,4 si l'ouverture de droits a été prononcée au titre de l'annexe VIII et de 1,3 si cette ouverture de droits a été prononcée au titre de l'annexe X. Le nombre de jours travaillés théorique est obtenu en divisant le nombre d'heures travaillées constatées au cours du mois civil par 8 pour l'annexe VIII ou par 10 pour l'annexe X. Les jours non indemnisables chaque mois ne s'imputent pas sur la durée d'indemnisation de 243 jours et décalent d'autant la fin de l'indemnisation.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a fait observer à la mission d'information que les demandeurs d'emploi en fin de droits à l'assurance chômage au titre des

annexes VIII et X bénéficiaient d'un régime d'allocations de solidarité spécifique plus généreuses que les allocations équivalentes de droit commun. Ainsi, le montant forfaitaire de l'allocation de fin de droits est de 30 euros par jour, alors que le montant journalier de l'allocation de solidarité spécifique est de 15,90 euros.

Au final, selon Pôle emploi, les montants de prestations versées aux intermittents du spectacle sont nettement supérieurs à ceux versés au titre du régime général.

**Comparaison des montants globaux d'indemnisation au titre du régime général de l'annexe VIII et de l'annexe IV de la convention d'assurance chômage pour un salaire mensuel brut de 1 500 euros**

<b>Régime général</b>	<b>Annexe VIII</b>	<b>Annexe IV</b>
610 heures travaillées sur 4 mois	507 heures travaillées sur 10,5 mois	610 heures travaillées sur 4 mois
Salaire de référence : 6 000 €	Salaire de référence : 4 500 €	Salaire de référence : 6 000 €
Salaire journalier de référence : 50 €	Pas de salaire journalier de référence	Salaire journalier de référence : 50 €
Montant brut de l'allocation de retour à l'emploi : 31,77 €	Montant brut de l'allocation de retour à l'emploi : 37,40 €	Montant brut de l'allocation de retour à l'emploi : 31,54 €
Durée d'indemnisation : 122 jours	Durée d'indemnisation : 243 jours	Durée d'indemnisation : 122 jours
Montant global de l'indemnisation : 122 x 31,77 = <b>3 875,94 €</b>	Montant global de l'indemnisation : 243 x 37,40 = <b>9 088,20 €</b>	Montant global de l'indemnisation : 122 x 31,54 = <b>3 847,88 €</b>

Source : Pôle emploi.

L'ensemble de ces observations conduit à s'interroger sur la générosité du système bénéficiant aux intermittents du spectacle et sur son caractère équitable. La bonne méthode pour apprécier cette générosité consiste à analyser non la valeur absolue du déficit comptable des annexes VIII et X, ni même à la rapporter au déficit global de l'assurance chômage qui par nature varie d'une année à l'autre, mais à étudier le ratio entre prestations et cotisations qui permet de mesurer l'effort de la solidarité interprofessionnelle à l'égard de cette catégorie particulière d'allocataires. Il est en particulier intéressant de le comparer à celui des dispositifs d'assurance chômage couvrant les salariés dont les conditions d'emploi sont celles qui se rapprochent le plus à celles des intermittents du spectacle, sans pour autant leur être similaires.

.../...

**Équilibre financier des dispositifs d'assurance chômage couvrant les salariés sous contrats de courte durée en 2011**

<b>Annexe</b>	<b>Dépenses (en millions d'euros)</b>	<b>Recettes (en millions d'euros)</b>	<b>Dépenses / Recettes</b>	<b>Recettes - Dépenses (en millions d'euros)</b>
Annexe IV <sup>(60)</sup> : intérimaires	2 303	809	2,8	-1 494
Annexes VIII et X	1 270	242	5,25	- 1 028
Contrats à durée déterminée (hors annexes VIII et X)	7 281	2 181	3,3	- 5 100

Source : INSEE, DADS 2009 – postes /Unédic-Pôle emploi, FNA/Unédic, Équilibre technique mai 2012/DARES, exploitation des fichiers Pôle emploi des déclarations mensuelles des agences d'intérim/ Pôle emploi (tableau de bord annexes VIII et X).

Ainsi, malgré une nette amélioration du rapport entre prestations et cotisations versées au titre des annexes VIII et X – ce dernier est passé de près de 800 % en 2002 à 525 % en 2011 –, on constate que l'effort de la solidarité interprofessionnelle à l'égard des intermittents du spectacle est nettement supérieur à celui consenti en faveur des autres salariés sous contrats de courte durée.

Le constat que l'on peut tirer est le suivant : les conditions d'affiliation au régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle sont plutôt restrictives par rapport au droit commun ; le montant et la durée de versement des prestations semblent, en revanche, plus avantageux et conduisent à solliciter fortement la solidarité interprofessionnelle.

• *Des interrogations sur le rôle économique du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle*

L'ampleur des dépenses consenties par l'assurance chômage au bénéfice des intermittents du spectacle conduit certains à s'interroger sur la finalité de ce régime : sa vocation initiale de garantie de versement d'un revenu de remplacement aux travailleurs privés d'emploi est-elle toujours bien respectée ?

M. Bruno Coquet a eu, sur ce point, une analyse tranchée, en estimant que le régime des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage constituait, en réalité, un mode de subvention particulier du secteur du spectacle. Selon lui, « *l'assurance chômage des intermittents subventionne le secteur à la condition que ses salariés ne travaillent pas* ». Or, a-t-il noté, si l'on considère qu'il est d'intérêt général de soutenir le secteur du spectacle, ce n'est pas au coût du travail dans le secteur marchand d'assurer ce soutien, mais à l'impôt, beaucoup plus largement assis.

Il a, en conséquence, considéré qu'il serait préférable de subventionner la production culturelle et non le chômage, éventuellement sous forme de complément de salaire, ce qui serait beaucoup plus sain que la situation actuelle. Selon lui, doubler les subventions du ministère de la culture au spectacle vivant coûterait ainsi moins cher que de maintenir le système actuel et serait beaucoup plus efficace.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a d'ailleurs récemment émis une analyse proche de celle de M. Bruno Coquet en relevant, à propos du centre dramatique national Gérard-

Philippe de Saint-Denis, que l'ampleur du recours, par ce dernier, à des intermittents du spectacle, conduisait à faire de « *l'assurance chômage, qui supporte ainsi la part la plus grande du coût de la flexibilité du travail dans le secteur théâtral, (...) le quatrième financeur* » de cet établissement, « *après l'État, la commune de Saint-Denis et le département de la Seine-Saint-Denis* » <sup>(61)</sup>.

Pour la Fédération F3C-CFDT, le tort originel du système serait de peser sur les seuls salariés du secteur privé, alors qu'il crée des externalités qui vont au-delà. Il faudrait internaliser ces externalités en faisant contribuer au financement les « bénéficiaires finaux du système », que l'on pourrait qualifier de « donneurs d'ordres ». Ainsi, a-t-elle noté, dans le domaine audiovisuel, que le développement des structures de production avait conduit les diffuseurs à employer moins d'intermittents. Pour autant, ils bénéficient de ce système qui permet de produire des programmes à faible coût. Il en va de même, a-t-elle estimé, de l'État et des collectivités territoriales qui ne peuvent organiser de festivals sans intermittents.

Ces prises de position ont le mérite de mettre en évidence la **contribution indéniable du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle au dynamisme du secteur culturel**. Celle-ci a d'ailleurs été reconnue par de multiples intervenants auprès de la mission d'information commune, dont Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication, qui a insisté sur le rôle du régime en termes d'emplois et de dynamique de l'économie culturelle.

Votre rapporteur souscrit à cette analyse mais indique que cette conception entraîne, *ipso facto*, un changement de nature du dispositif – qui justifie, d'ailleurs, le maintien d'un régime de solidarité nationale spécifique.

Les auditions menées par la mission d'information ont également permis de constater que, bien souvent, l'accès à l'indemnisation du chômage au titre de l'une des annexes VIII ou X était considéré, notamment par les « nouveaux entrants » dans le dispositif, comme un gage de professionnalisme. C'est ainsi qu'on en est venu à parler, par abus de langage, d'un « statut » d'intermittent du spectacle. Or l'intermittence du spectacle renvoie en premier lieu à des conditions d'emploi particulières et, en second lieu, à un régime d'indemnisation du chômage qui ne peut, en aucune manière, être assimilé à un quelconque « statut ».

- *Une amélioration du solde souhaitable mais un objectif d'équilibre inatteignable*

#### \* **Un régime déficitaire par nature**

Le déséquilibre financier persistant des annexes VIII et X de l'assurance chômage appelle des mesures correctrices sous peine de menacer la pérennité de ce dispositif spécifique. Pour autant, comme l'a noté M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social lors de son audition, l'assurance chômage est bâtie sur une logique de solidarité interprofessionnelle : il est donc logique que ceux qui sont le plus exposés au risque de privation d'emploi, comme les intermittents du spectacle et, d'une manière générale, l'ensemble des salariés embauchés sous contrat de courte durée, bénéficient de l'appui de ceux qui ne connaîtront pas ou peu le chômage. Le régime d'assurance chômage de ces catégories d'actifs ne peut donc, par construction, qu'être déficitaire.

Il est donc vain de déplorer le déséquilibre financier des annexes VIII et X, ou celui de l'annexe IV. Il découle de la nature assurantielle du régime qui repose sur un principe de mutualisation interprofessionnelle. Sans aller jusqu'à parler, comme la Coordination des intermittents et précaires d'Île-de-France, de « *faute comptable* » s'agissant de la démarche qui consiste à isoler, artificiellement, les comptes des deux annexes, votre rapporteur rejoint son analyse globale : la solidarité interprofessionnelle ne doit pas être un vain mot. Chercher à identifier un « déficit » propre à une catégorie d'actifs ne fait donc pas grand sens. De ce point de vue, **si le diagnostic de la Cour des comptes est justifié sur un plan comptable, il ne suffit pas, à lui seul, à caractériser la situation du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle**. D'autres éléments doivent être pris en compte.

- \* **Les limites d'une approche sectorielle pour relativiser le déficit**

Certaines organisations entendues par la mission d'information commune, comme la Coordination des intermittents et précaires d'Île-de-France, mais aussi le Syndicat national des arts vivants (SYNAVI) et l'organisation d'employeurs UFISC, ont fait valoir qu'il convenait, pour apprécier l'impact du secteur du spectacle sur les comptes de l'Unédic, de ne pas se limiter au seul équilibre des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage. Cette position a également été défendue par le Syndicat des entreprises artistiques et culturelles (SYNDEAC) qui a fait valoir qu'« *on ne peut pas isoler les annexes, sans prendre en compte les retombées économiques de notre secteur et le nombre d'emplois qu'il génère, les cotisations des permanents du secteur, ni les cotisations des intermittents qui ne touchent pas d'indemnités (52 % selon les chiffres de Pôle emploi)* ».

Si l'on ne dispose pas, à ce stade, d'évaluation des retombées économiques du secteur, il est vrai qu'il emploie des salariés permanents dont les cotisations d'assurance chômage doivent être prises en compte, tandis que certains intermittents du spectacle cotisent au titre des annexes VIII et X sans pour autant pouvoir y faire valoir de droits à indemnisation. La mission d'information a été sensible à ces observations et a, en conséquence, interrogé l'Unédic sur l'équilibre « sectoriel » de l'assurance chômage pour le spectacle.

Celle-ci a indiqué qu'il ne lui était pas possible d'évaluer le montant de cotisations d'assurance chômage acquittées par les intermittents de spectacle relevant des annexes VIII et X mais non indemnisés par l'assurance chômage, en raison d'un problème de disponibilité des données.

En revanche, les données dont elle a fait état ne permettent pas de conclure à une contribution *in fine* positive du secteur du spectacle au régime d'assurance chômage, en raison du niveau très élevé du recours qui y est fait aux contrats à courte durée.

L'Unédic établit en effet que sur le champ du spectacle <sup>(62)</sup> :

- le montant total des cotisations est de 472 millions d'euros ;
- celui des prestations est de 1,336 milliard d'euros.

Au total :

- le secteur du spectacle représente un coût de 864 millions d'euros pour l'assurance chômage ;
- les autres secteurs de l'économie dégagent, pour leur part, un excédent de 4,6 milliards d'euros.

## **Recettes et dépenses du régime d'assurance chômage dans le secteur du spectacle**

(en millions d'euros)

<b>En 2010</b>	<b>Recettes</b>	<b>Allocations</b>	<b>Solde</b>
Annexes VIII et X	222	1 088	-866
Secteur du spectacle hors annexes VIII et X	250	248	2
Total du secteur du spectacle	472	1 336	-864
Unédic hors secteur spectacle	30 721	26 103	4 618
<b>Total Unédic</b>	<b>31 193</b>	<b>27 439</b>	<b>3 754</b>
<b>En 2011</b>			
Annexes VIII et X	242	1 270	-1 028
Annexes VIII et X (% du total)	0,8 %	4,6 %	-

Source : Fichier national des allocataires, exploitation exhaustive 2012 avec six mois de recul, Centre de recouvrement d'Annecy, exploitation des attestations d'employeur mensuelles et des feuillets GUSO par Pôle emploi, tableau de bord des annexes VIII et X de Pôle emploi, fichier de la statistique annuelle d'emploi des établissements affiliés en 2010, calculs Unédic. Données 2011.

Ainsi, l'emploi permanent dans le secteur du spectacle ne peut-il pas être invoqué pour relativiser le poids de ce secteur dans les comptes de l'assurance chômage.

- *Un surcoût estimé à 320 millions d'euros*

L'objectif d'équilibre des comptes des annexes VIII et X est peu réaliste. Se pose en revanche la question d'un éventuel « bon » niveau de déficit, qui suppose de mesurer le surcoût imputable à la spécificité des règles de ces deux annexes. Interrogée sur ce point lors de son audition, la direction de l'Unédic a pu faire état des résultats de la simulation d'un « basculement » des intermittents du spectacle sur l'annexe IV de la convention d'assurance chômage, à comportements inchangés.

Un tel basculement aurait des effets contrastés. En premier lieu, l'Unédic souligne que les contrats de travail des intermittents du spectacle ont très fréquemment une durée inférieure à une semaine. Or les règles de calcul du salaire journalier de référence du régime général sont plus favorables aux allocataires qui exercent leurs activités dans ces conditions. En effet, le salaire journalier de référence d'un allocataire antérieurement employé sous contrat de longue durée, ayant travaillé en continu sur une période de douze mois, est obtenu en divisant par 365 son salaire total. En revanche, le salaire journalier d'une personne embauchée sous des contrats de cinq jours durant douze mois sera obtenu en appliquant au salaire total un diviseur de 260, ce qui a pour conséquence d'augmenter le montant du salaire journalier de référence pour un nombre d'heures travaillées, en théorie, égal à celui de l'allocataire qui est employé sous contrat de longue durée.

Ainsi, selon l'Unédic, en alignant les règles des annexes VIII et X sur celles du régime général, on accorderait non seulement une durée d'affiliation plutôt avantageuse en considérant que 5 heures de travail égalent un jour (alors que le nombre d'heures travaillées est respectivement de 6,8 et 10 heures par jour pour les allocataires des annexes VIII et X en raison du système de conversion des cachets), mais aussi un salaire journalier de référence plus élevé en raison du fractionnement des contrats.

Le passage des annexes VIII et X au régime général aurait par ailleurs, pour les allocataires relevant déjà de ces deux annexes, un impact contrasté :



– pour l’ouverture de nouveaux droits, selon l’Unédic, le nombre d’heures travaillées sur un emploi relevant des annexes VIII ou X est actuellement, en moyenne, de 679 heures pendant 92 jours sur la période de référence. Si des heures ont été cumulées pour un autre type d’emploi (16 % des entrées), leur total est de 82 heures en moyenne. Au moment de la réouverture de droit, dans le cas d’un passage au régime général, la période de référence serait de 335 jours en moyenne (243 + 92 jours) et, malgré la réglementation du régime général qui prévoit une période de référence de 28 ou 36 mois, elle ne pourrait aller au-delà puisque les périodes précédentes auraient déjà été utilisées pour ouvrir l’ancien droit. Ainsi, pour ces allocataires, l’augmentation de la période de référence n’aurait pas de conséquence ;

– la durée maximale de droit moyenne diminuerait, en s’établissant à 140 jours contre 243 jours dans le cadre des annexes VIII et X ;

– le montant de l’allocation journalière moyenne augmenterait pour s’établir à 81 euros contre 58 euros aujourd’hui (soit 88 euros contre 63 euros pour l’annexe VIII et 74 euros contre 54 euros pour l’annexe X).

S’agissant de la durée d’indemnisation, elle est strictement proportionnelle, dans le régime général, à la durée d’affiliation qui, on l’a vu plus haut, doit atteindre 122 jours pour permettre l’ouverture de droits. En conséquence, l’Unédic estime que l’application des règles du régime général aurait les conséquences suivantes :

– les 48 % d’allocataires qui ont cumulé moins de 122 jours de travail et qui ne pourraient donc pas ouvrir, immédiatement, de droit à indemnisation, seraient non indemnisés au cours d’une période durant laquelle il leur faudrait réunir les heures de travail manquantes. Au bout d’un certain temps, ils pourraient ouvrir un droit d’une durée de 122 jours. Parmi eux, 1 % ont cumulé moins de 101 jours de travail et n’auraient donc pas pu, selon l’Unédic, ouvrir de droit au titre des annexes VIII ou X. Leur période non indemnisée serait plus longue. Par ailleurs, 47 % ont cumulé 101 jours de travail ou plus, mais moins de 122 jours. Ils auraient donc pu ouvrir un droit au titre des annexes VIII ou X, mais pas au titre du régime général ;

– parmi les 52 % d’allocataires qui ont cumulé plus de 122 jours de travail, 48 % ont travaillé moins de 243 jours. Leur basculement sur le régime général conduirait donc à réduire leur durée d’indemnisation dans une proportion pouvant aller jusqu’à 50 %. Par ailleurs, 4 % ont travaillé plus de 243 jours : leur durée d’affiliation augmenterait donc, d’un facteur de 3 au maximum (voire de 4,5 pour les allocataires âgés de cinquante ans et plus).

L’Unédic s’est également attachée à évaluer l’impact financier d’un « basculement » des intermittents du spectacle dans le régime général.

S’agissant des recettes, le taux de cotisation passerait de 10,8 % à 6,4 %. En 2011, le montant des cotisations encaissées au titre de l’assurance chômage pour des emplois relevant des annexes VIII et X s’est élevé à 242 millions d’euros. Il s’établirait, en appliquant les règles du régime général, à 143 millions d’euros, soit un manque à gagner d’environ 100 millions d’euros.

Parallèlement, lors de la première année de mise en œuvre, la réduction du nombre de jours indemnisés ne se ferait pas encore sentir, tandis que l’impact de la hausse de l’allocation journalière prendrait immédiatement effet.

Le passage des annexes VIII et X au régime général entraînerait, de ce fait, une moindre dépense assez faible la première année, de l’ordre de 43 millions d’euros. En revanche, à partir de la deuxième année, la diminution de la durée d’indemnisation compenserait la hausse du montant de l’allocation, avec un net allongement de la durée des périodes non indemnisées.

L’Unédic estime que l’assurance chômage réaliserait ainsi une moindre dépense, sur les années suivantes, d’environ 420 millions d’euros, dont 60 % pour l’annexe X. Le nombre d’heures travaillées en moyenne plus faible dans l’annexe X (641 heures) que dans l’annexe VIII (723 heures) conduirait en effet à une économie plus importante dans la première. Il serait plus difficile

pour les artistes d'ouvrir leur droit à indemnisation, et ils bénéficieraient d'une plus courte durée d'indemnisation que techniciens du spectacle.

**En tenant compte de la baisse des cotisations, l'Unédic estime qu'en année pleine, la moindre dépense s'élèverait donc à 320 millions d'euros. Ce montant correspondrait donc au coût réel des règles particulières des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage.** Pour mémoire, il est équivalent au montant des aides consenties, chaque année, par l'État aux débiteurs de tabac, et dont la Cour des comptes a récemment observé le caractère « injustifié » <sup>(63)</sup>.

**Ce coût n'est sans doute pas anodin mais il est bien éloigné du montant de 1 milliard d'euros qui semble désormais être gravé dans les esprits. On doit aussi observer qu'il pourrait être mis en regard de la charge que constituerait, en son absence, l'attribution du revenu de solidarité active aux intermittents du spectacle si ceux-ci étaient exclus de l'indemnisation du chômage.**

Ainsi, comme l'a indiqué M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, il convient de combattre certaines idées reçues complaisamment propagées par certains et d'établir un tableau objectif du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle.

***Extrait de l'intervention de M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social*** <sup>(64)</sup>

**M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.** Je l'ai souvent dit : l'assurance chômage est l'amortisseur social le plus efficace en cas de crise, en particulier en cas de chômage massif comme aujourd'hui. Il est donc parfaitement logique que le régime de l'assurance chômage soit déficitaire quand le chômage atteint les niveaux que nous connaissons actuellement. Il serait tout à fait dommageable de chercher à rééquilibrer brutalement les comptes de l'Unédic quand aujourd'hui, nous comptons plus de 3 millions de demandeurs d'emploi sans activité et 4,6 millions en y intégrant les chômeurs ayant une activité réduite. (...)

Beaucoup, à l'instar de la Cour des comptes, aiment à imputer un déficit de 1 milliard d'euros au régime des intermittents. Il me semble qu'il y a, en la matière, une forme d'incompréhension de la logique même du régime assurantiel.

Qu'en est-il concrètement ? L'assurance chômage est bâtie sur une logique de solidarité interprofessionnelle, propre à la plupart des régimes de sécurité sociale. Sur cette base, il est logique que ceux qui connaissent le plus de risques, comme les intermittents mais également les salariés en CDD ou en mission d'intérim, bénéficient de l'appui de ceux qui ne connaîtront pas ou peu le chômage. Certains cotiseront à l'Unédic toute leur carrière, sans jamais avoir à passer par la case chômage – et tant mieux pour eux. Chercher à identifier un « déficit » propre à une catégorie d'actifs ne fait pas grand sens. Le

directeur général de l'Unédic l'a expliqué devant vous : l'écart entre recettes et dépenses, s'agissant des CDD, représenterait alors un déficit de 5 milliards d'euros. Je n'ai vu personne chercher à calculer un déficit de l'assurance maladie limité aux patients, ou de la branche famille limité aux seuls ménages avec enfants...

**b) Garantir le maintien de règles d'assurance chômage spécifiques**

Il est certainement plus facile – et sans doute plus médiatique – de jeter l'anathème sur les professionnels du spectacle en les assimilant à des « profiteurs », ou de mettre en exergue des situations caricaturales, que de s'attaquer au fond du problème : comment garantir à ces salariés, soumis à des conditions d'emplois très particulières, un revenu de remplacement lorsqu'ils sont privés d'emploi ? Comment, en outre, concilier un niveau de protection satisfaisant avec une maîtrise des comptes de l'assurance chômage ?

**Votre rapporteur estime que la précarité et la particularité des conditions d'emploi des intermittents du spectacle justifient le maintien d'un régime d'assurance chômage qui leur soit spécifique, dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle.**

Les contraintes et la vulnérabilité résultant de l'extrême flexibilité qui caractérise le secteur du spectacle ne sont en effet supportables par les salariés que si elles leur ouvrent droit, en contrepartie, à une protection adaptée couvrant leurs périodes récurrentes de privation d'emploi. **Il convient donc de maintenir les annexes VIII et X de l'assurance chômage : les techniciens, tout autant que les artistes, sont confrontés à l'irrégularité et la discontinuité de leurs conditions d'emploi.**

Un certain nombre d'organisations entendues par la mission d'information commune ont plaidé en faveur d'une annexe unique. Il est vrai qu'on ne peut distinguer un « cœur de métier » dans le secteur du spectacle : son activité repose sur des équipes au sein desquelles collaborent artistes et techniciens. Mais le reconnaître n'implique pas, pour autant, un traitement indifférencié au regard des règles de l'assurance chômage. Si artistes et techniciens sont, ensemble, soumis à une indiscutable alternance de périodes d'activité et de périodes de privation d'emploi, cette caractéristique ne suffit pas à qualifier d'identiques leurs conditions d'emploi. Cette dernière notion recouvre en effet, outre la nature intermittente de l'activité, le volume de travail effectué ou encore la rémunération dont on a vu plus haut qu'ils donnaient lieu à des écarts assez sensibles entre artistes et techniciens. Cet état de fait semble justifier un traitement différencié sans que celui-ci procède d'une démarche d'opposition des artistes aux techniciens.

**Votre rapporteur souhaite également alerter sur la nécessité de contenir le déséquilibre financier des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage. La pérennité de ce régime spécifique est en effet intimement liée à sa soutenabilité financière,** faute de quoi c'est son existence même qui pourrait être mise en cause. Les auditions menées par la mission d'information ont permis de constater que les professionnels du secteur étaient, dans leur grande majorité, conscients de cette exigence. Le nombre et la diversité de leurs propositions en vue de maîtriser le coût du régime en témoignent d'ailleurs. On doit donc louer leur sens des responsabilités sur ce sujet, qu'ils soient représentants d'employeurs ou de salariés.

Votre rapporteur appelle ainsi les partenaires sociaux qui auront à négocier les termes de la future convention d'assurance chômage à prendre en compte ces considérations qui, lui semble-t-il, peuvent faire consensus.

**Le premier souci de votre rapporteur est de respecter les prérogatives des partenaires sociaux en matière de négociation des règles applicables à l'assurance chômage. Il n'envisage donc pas d'émettre, en la matière, des propositions qui se voudraient définitives.**

Les auditions menées ont permis de dégager plusieurs pistes de réflexion. Animé par la volonté de rendre fidèlement compte des travaux de la mission, votre rapporteur souhaite les exposer en distinguant les propositions les plus consensuelles de celles dont l'impact reste plus difficile à mesurer. Leur intérêt pourrait justifier que les partenaires sociaux l'intègrent à leur réflexion dans le cadre d'une négociation approfondie.

- *Des interrogations sur les modalités de la négociation conventionnelle*

Comme l'a indiqué M. Jacques Peskine, président de la FESAC, la majorité des organisations d'employeurs du spectacle ne sont pas membres des organisations interprofessionnelles (MEDEF, CGPME, UPA). Elles ne peuvent donc participer aux discussions et aux négociations de la convention d'assurance chômage et, en particulier, de ses annexes VIII et X. M. Jacques Peskine a émis le souhait que, dans le cadre des futures négociations, la FESAC puisse être associée aux négociations interprofessionnelles de réforme du dispositif.

Le même vœu a été émis par l'UFISC, ainsi que par la Coordination des intermittents et précaires d'Île-de-France qui juge, plus largement, nécessaire de « *réformer le mode de représentation de l'Unédic, en y organisant des élections à listes ouvertes et en mettant fin au monopole des partenaires sociaux sur la gestion de la protection sociale en France* ».

Il est vrai que l'impossibilité, pour les organisations non confédérées des branches du spectacle vivant et enregistré, de participer à la négociation sur les annexes VIII et X ne leur permet pas de faire valoir leur point de vue. En particulier, elles ne peuvent pas faire partager leur expertise sur les conditions d'emploi très particulières de leur secteur, non plus que les intérêts communs que peuvent partager employeurs et salariés du secteur. Elles sont, dès lors, fortement tributaires de ce qui sera décidé par les partenaires sociaux quant aux évolutions à venir du règlement général, qui peuvent avoir un impact important sur le sort réservé à la réglementation du régime de l'intermittence du spectacle. Une concertation avec les organisations de branche pourrait donc utilement être envisagée en s'inspirant des procédures existantes associant les partenaires sociaux dits « hors champ » – par exemple, en matière d'accord collectif sur la formation professionnelle, avec l'Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES) ou l'Union nationale des professions libérales (UNAPL).

Mais une association des organisations de branche aux négociations peut également poser un problème de principe car une telle démarche semble délicate à concilier avec la logique de solidarité interprofessionnelle qui fonde le régime d'assurance chômage. Les professionnels du spectacle se sont d'ailleurs montrés très attachés à celle-ci. Une telle demande d'association ne devrait pas être interprétée comme une démarche d'individualisation du régime de l'intermittence du spectacle qui n'a pas vocation à s'orienter vers la constitution d'une caisse autonome ; cela pourrait signer la mort, à terme, du régime.

Les formes de la négociation conventionnelle n'étant pour l'instant pas définitivement déterminées, votre rapporteur appelle donc l'attention des partenaires sociaux sur cette question qui mériterait d'être tranchée.

- *Un large accord sur la volonté de faire davantage contribuer les mieux intégrés*

Un consensus assez large semble se dégager sur certaines suggestions de réforme des annexes VIII et X émises au cours des auditions menées par la mission d'information. Elles visent à la fois à maîtriser les dépenses du régime de l'intermittence du spectacle et à en accroître les recettes en sollicitant plus intensément les intermittents les mieux intégrés au marché du travail.

Votre rapporteur soutient ces préconisations qui lui semblent de nature à améliorer l'équilibre financier des annexes VIII et X tout en renforçant l'équité du régime.

.../...

### \* Relever le plafond de l'assiette des cotisations d'assurance chômage

La première de ces propositions consiste à revoir, à la hausse, le plafond de l'assiette des cotisations d'assurance chômage. Rappelons qu'à l'heure actuelle, les annexes VIII et X prévoient que les salaires sont assujettis aux cotisations d'assurance chômage dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale (soit 12 344 euros par mois ou 680 euros par jour en 2013). Ces montants sont importants mais restent très limités au regard des plus gros cachets qui ne contribuent donc que très marginalement aux recettes du régime. Ce constat est très largement partagé par les professionnels du spectacle.

Deux préconisations alternatives ont été émises pour solliciter davantage les artistes et techniciens les mieux intégrés.

La plus radicale consisterait à dé plafonner complètement l'assiette des cotisations. Cette suggestion a été émise par l'UFISC, le Syndicat du cirque de création, le Syndicat des musiques actuelles, ainsi que le Syndicat des entreprises artistiques et culturelles (SYNDEAC)<sup>(66)</sup>. Elle est indéniablement séduisante sur le plan de l'équité et de la solidarité qu'elle introduirait, mais doit être étudiée avec attention. Elle pourrait en effet donner lieu à des pratiques de contournement : sous-déclaration de l'activité, ou encore rémunération sous une autre forme que les salaires (par exemple, pour les artistes-interprètes, sous la forme de droits voisins non assujettis aux cotisations d'assurance chômage). Il n'est donc pas sûr qu'une telle mesure serait totalement productive.

La deuxième option consisterait à maintenir un plafonnement des cotisations mais à en élever le montant. Elle a été notamment suggérée par les fédérations CFE-CGC et CGT du spectacle. Votre rapporteur juge cette approche plus appropriée car elle serait moins incitative à l'adoption de pratiques de contournement, ce qui sécuriserait le rendement de la mesure. À cet égard, un doublement du plafond qui passerait de quatre à huit plafonds de la sécurité sociale (soit 24 688 euros mensuels ou 1 360 euros par jour en 2013) paraît constituer une mesure équilibrée.

L'Unédic a communiqué à la mission d'information les résultats de la simulation de l'impact financier d'une telle mesure pour 2011. Le plafond journalier de la sécurité sociale s'établissait alors à 162 euros et le montant des contributions à l'assurance chômage au titre des annexes VIII et X à 242 millions d'euros. Un doublement du plafond de l'assiette des contributions, qui aurait été porté à 1 296 euros par jour et 23 568 euros par mois, aurait eu pour conséquence un surcroît de recettes du régime de 7 millions d'euros en année pleine, soit une augmentation de 2,9 %. Une telle mesure aurait concerné 20 040 personnes.

Il conviendrait que le relèvement du plafond de l'assiette de cotisation s'applique au salaire journalier, afin que soient effectivement sollicités les cachets les plus importants qui peuvent parfois être perçus pour des durées très brèves de travail.

**Recommandation n° 13** : Faire davantage contribuer les intermittents les mieux insérés sur le marché du travail au financement de l'assurance chômage :

– doubler le plafond de l'assiette de cotisations d'assurance chômage dues pour les salariés relevant des annexes VIII et X.

### \* Instituer un plafonnement du cumul mensuel des revenus d'activité et des allocations de chômage

La deuxième proposition qui semble recueillir un large accord au sein du secteur du spectacle consiste en un plafonnement du cumul mensuel des revenus d'activité des intermittents du spectacle et des allocations de chômage qu'ils perçoivent. Il en résulterait un mécanisme d'allocation de chômage différentielle : elle serait versée tant que son cumul avec le revenu d'activité ne dépasse pas un certain plafond. Une fois le plafond dépassé, elle cesserait d'être versée. Comme l'a indiqué la FESAC, ce système éviterait que le salarié intermittent bénéficie d'un « revenu de complément » lorsque son revenu professionnel atteint un certain niveau, et permettrait sans doute de limiter les indemnités les plus élevées.

Cette préconisation a été émise par un grand nombre d'organisations du secteur du spectacle : pour les organisations syndicales de salariés, les fédérations CGT et CFE-CGC du spectacle ; la Coordination des intermittents et précaires d'Île-de-France ; pour les employeurs, la FESAC, l'UFISC, le SYNDEAC, ou encore le Syndicat des musiques actuelles (SMA). En revanche, la F3C-CFDT n'a pas jugé opportun d'instaurer un tel mécanisme, estimant qu'il ne serait pas de nature à régler le problème du déficit des annexes VIII et X.

Une telle proposition avait déjà donné lieu à un accord, en 2000, entre la FESAC et les fédérations CGT et CFDT du spectacle. Il ne lui a toutefois pas été donné suite par les organisations patronales confédérées dans le cadre des négociations conventionnelles.

Votre rapporteur soutient cette proposition qui mérite d'être examinée avec attention par les partenaires sociaux. Comme l'a indiqué la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, une telle évolution ne poserait pas de difficulté particulière sur le plan juridique. Elle relève bien de la négociation conventionnelle, l'article L. 5425-1 du code du travail se contentant de poser le principe d'un cumul du revenu de remplacement avec d'autres revenus dont les modalités sont déterminées par les partenaires sociaux.

Cette solution permettrait de contenir les dépenses du régime de l'intermittence du spectacle tout en préservant les plus précaires, même si on doit garder à l'esprit qu'elle pourrait induire un risque de sous-déclaration de l'activité qui serait alors contre-productif pour l'équilibre financier du régime d'assurance chômage. Le choix du plafond demande donc une analyse plus approfondie.

Sur ce point, deux propositions ont été émises : la Fédération CFE-CGC du spectacle souhaiterait fixer le plafond à 4 500 euros par mois ; la Fédération CGT du spectacle privilégierait un plafond égal à 175 % le plafond mensuel de la sécurité sociale (soit, en 2013, 5 400 euros).

La mission d'information a sollicité Pôle emploi afin de disposer d'éléments chiffrés qui permettraient d'estimer l'impact financier de l'instauration d'un plafond pour trois montants différents : le plafond mensuel de la sécurité sociale, soit 3 086 euros bruts ; le montant maximal d'allocations de chômage pouvant être actuellement versé sur un mois à un intermittent du spectacle, soit 4 188 euros bruts (139,6 euros x 30) ; 175 % du plafond mensuel de la sécurité sociale, soit 5 400 euros bruts. Les résultats de cette simulation sont corroborés par ceux issus obtenus par l'Unédic dans le cadre d'une simulation similaire.

D'après les informations communiquées par Pôle emploi, **on compte en moyenne, chaque mois, environ 70 400 allocataires qui bénéficient d'un cumul de leurs revenus d'activité avec l'allocation d'aide au retour à l'emploi** : 35 400 au titre de l'annexe VIII et 35 000 au titre de l'annexe X, soit environ 65 % des mandatés. Cette situation est à rapprocher de celle du régime général où, d'après la Cour des comptes, en 2011, 45 % des allocataires de l'assurance chômage du régime général, soit près d'un allocataire sur deux, ont déclaré une activité réduite. Les montants moyens d'indemnisation sont, pour l'annexe VIII, de 1 029 euros pour 16 jours indemnisés en moyenne par mois et, pour l'annexe X, de 1 144 euros pour 21 jours indemnisés.

À comportements inchangés, l'institution d'un plafonnement mensuel des revenus d'activité et des allocations de chômage conduirait à des économies annuelles de l'ordre de :

- 103 millions d'euros dans le cas d'un plafond fixé à 3 086 euros par mois ;
- 33 millions d'euros pour un plafonnement à 4 188 euros ;
- 10 millions d'euros pour un plafonnement mensuel à 5 400 euros.

.../...

**Impact d'un plafonnement du cumul mensuel  
du revenu d'activité et des allocations d'assurance chômage**

<b>Hypothèses de plafonnement du cumul mensuel</b>	<b>Nombre de mandats concernés en moyenne par mois</b>			<b>Économies réalisées sur l'année (en millions d'euros)</b>		
	Annexe VIII	Annexe X	Total	Annexe VIII	Annexe X	Total
3 086 euros	13 180	3 568	16 747	79	24	103
4 188 euros	4 818	1 068	5 886	25	8	33
5 400 euros	1 482	406	1 888	7	3	10

Source : Pôle emploi.

L'impact d'un plafonnement mensuel sur les comptes des annexes VIII et X varie donc d'un facteur de 1 à 10 selon le plafond retenu. Dans tous les cas, ce seraient les mandats relevant de l'annexe VIII qui seraient les plus nombreux à être concernés par un tel dispositif. La détermination du plafond devrait donc prendre en compte plusieurs facteurs : le rendement financier de la mesure, bien sûr, mais aussi l'ampleur de la population concernée et enfin le risque, en cas de fixation du plafond à un niveau trop bas, d'une sous-déclaration de l'activité qui pourrait rendre le mécanisme contre-productif. Dans l'hypothèse où les partenaires sociaux adopteraient un tel système, ils devraient donc procéder à un arbitrage délicat entre ces diverses considérations. Votre rapporteur estime qu'une approche équilibrée pourrait conduire à retenir, comme plafond, le montant maximal des indemnités de chômage pouvant, actuellement, être perçu chaque mois.

**Recommandation n° 14 :** Maîtriser les dépenses en préservant les salariés les plus fragiles :

– instituer un plafonnement du cumul mensuel des revenus d'activité et des allocations de chômage versées au titre des annexes VIII et X, à un niveau égal au montant maximal des indemnités d'allocation chômage pouvant être versées sur un mois au titre de ces mêmes annexes (soit 4 188 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2013).

Votre rapporteur estime que les deux recommandations émises ci-dessus pourraient utilement guider les partenaires sociaux dans leur réflexion sur l'avenir du régime de l'intermittence du spectacle. Au-delà, il estime que d'autres propositions émises auprès de la mission d'information pourraient nécessiter des négociations approfondies afin que soient tranchées par les partenaires sociaux des questions particulièrement importantes mais dont l'impact financier demeure délicat à évaluer.

• *D'autres pistes de réforme semblent nécessiter des négociations approfondies des partenaires sociaux*

La mission d'information commune a été saisie de nombreuses autres suggestions de réforme que votre rapporteur estime intéressantes. Il estime qu'en raison de leur nature ou de leur éventuel impact sur l'équilibre financier du régime, elles nécessitent une réflexion approfondie. Il semble utile d'en faire état, non pas pour peser d'une quelconque manière sur des négociations conventionnelles qui relèvent de la seule compétence des partenaires sociaux, mais pour verser au débat des questions qui méritent d'être discutées et tranchées.

.../...

## \* Rétablir le système de la « date anniversaire »

La mission d'information commune a pu constater que se dégageait une forte demande des professionnels du secteur du spectacle pour rétablir le système dit de la « date anniversaire ». Rappelons que celui-ci, supprimé par la réforme de 2003, reposait sur deux piliers : en premier lieu, une période de référence de 12 mois pour apprécier le nombre d'heures travaillées par les intermittents du spectacle (contre 10 ou 10,5 mois désormais) ; en second lieu, l'ouverture de l'indemnisation pour une période fixe également fixée à 12 mois. La « date anniversaire » était celle de la première admission dans le régime et déterminait celle du réexamen, tous les ans, de la situation de l'intermittent en vue de lui ouvrir de nouveaux droits à indemnisation, ainsi que celle de l'ouverture d'une nouvelle période d'indemnisation d'une durée d'un an.

Ce système a été remplacé par un dispositif qui repose sur le réexamen des dossiers selon un mécanisme « glissant » : dès que les allocataires justifient à nouveau de 507 heures travaillées au cours des 10 ou 10,5 mois écoulés et même si les droits à indemnisation n'ont pas été épuisés, ils peuvent demander un réexamen de leur situation ; à défaut, le réexamen est réalisé à la fin de la période d'indemnisation.

Ce mécanisme est en pratique très complexe et des mesures de simplification seraient sans doute les bienvenues. La demande d'un retour au système antérieur a été formulée par un grand nombre d'organisations du secteur du spectacle : les fédérations FO, CGT et CFE-CGC du spectacle, la Coordination des intermittents et précaires d'Île-de-France, l'UFISC, ou encore le syndicat d'employeurs SYNDEAC.

Une telle solution appelle plusieurs observations. Il est, tout d'abord, difficile d'estimer son impact financier. Si l'on n'augmente pas la durée de travail requise au cours de la période de référence, à savoir 507 heures, tout en augmentant la durée de cette période pour l'établir à douze mois, on ouvre l'entrée dans l'indemnisation et on accroît donc les dépenses du régime. Mais à l'inverse, comme l'a noté le SYNDEAC, *« la date anniversaire remet les compteurs à zéro, ce qui n'est pas le cas dans le système actuel de capitalisation qui prévoit 243 jours d'indemnisation, sur une durée indéfinie, quels que soient les revenus perçus. La date anniversaire sert donc de régulateur, permettant que des indemnités soient versées uniquement dans les 12 mois à venir. L'ouverture des droits pour une durée fixe d'un an, non glissante, peut conduire à une réduction de ces dépenses si tous les droits n'ont pas été consommés au cours des douze mois »*. Il serait sans doute opportun que ce point soit examiné de manière attentive par les partenaires sociaux.

On doit également noter que le choix d'une durée d'indemnisation non glissante ne semble pas s'inscrire dans la logique de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 dit « de sécurisation de l'emploi » dont l'article 3 prévoit la mise en place de « droits rechargeables » à l'indemnisation des périodes de chômage. Il précise que ce système de droits rechargeables *« consiste pour les salariés, en cas de reprise d'emploi consécutive à une période de chômage, à conserver le reliquat de tout ou partie de leurs droits aux allocations du régime d'assurance chômage non utilisés, pour les ajouter, en cas de nouvelle perte d'emploi, aux nouveaux droits acquis au titre de la période d'activité ouverte par cette reprise d'emploi »*. Le système envisagé par les partenaires sociaux semble en réalité s'inspirer fortement du dispositif existant aujourd'hui pour l'intermittence du spectacle. Il leur reviendra de décider s'ils envisagent un dispositif différent pour les annexes VIII et X.

Enfin, l'éventualité d'un rétablissement du système de la « date anniversaire » implique un allongement de la période de référence. Dans une perspective de maîtrise des dépenses du régime, peut donc se poser la question du nombre d'heures travaillées requis au cours de ladite période de référence. Il conviendrait que les partenaires sociaux tranchent sur le seuil requis pour ouvrir des droits à indemnisation (maintien à 507 heures ou fixation d'un seuil plus important). Votre rapporteur estime qu'il pourrait être envisagé, dans une optique de parallélisme avec le régime général, de fixer ce seuil à 535 heures, soit l'équivalent de 4 mois de travail (c'est-à-dire 1 607 heures – soit la durée annuelle légale du travail – divisées par 3). Au final, les conditions d'affiliation requises seraient assouplies par rapport au système actuel, ce qui permettrait de mieux protéger les plus fragiles, en particulier les artistes qui rencontrent trop souvent des difficultés à entrer dans le régime de l'indemnisation.



### **\* Accroître le volume d'heures d'enseignement pouvant être assimilées à des heures travaillées au titre de l'annexe X**

Comme l'indique le SYNDEAC, les artistes ont une mission de création mais aussi de transmission. À ce titre, ils sont sollicités pour intervenir dans des établissements agréés pour y conduire des actions d'éducation artistique et culturelle ou de transmission des savoirs. Ces heures d'enseignement sont, à l'heure actuelle, assimilées à des heures travaillées relevant de l'annexe X de la convention d'assurance chômage dans la limite de 55 heures.

De nombreux intervenants ont, au cours des auditions, suggéré un élargissement de ce dispositif, par deux voies principales.

La première consisterait à étendre la nature des heures pouvant être assimilées à des heures travaillées relevant de l'annexe X. La Fédération CFE-CGC du spectacle propose ainsi que puissent être prises en compte des activités d'initiation ou d'éveil artistique dans les milieux scolaires ou les hôpitaux. On pourrait aussi penser à des actions de médiation culturelle ou d'autres types d'interventions qui pourraient concourir à la construction d'un parcours professionnel. Si cette voie était envisagée, il conviendrait sans doute, pour éviter tout abus, qu'un tel élargissement prenne la forme d'une extension de la liste des catégories d'établissements agréés dans lesquels l'enseignement peut être délivré, ou encore que la nature des heures pouvant être prises en compte soit très précisément définie.

La seconde voie d'évolution, non exclusive, consisterait à accroître le nombre d'heures d'enseignement prises en compte au titre de l'annexe X. Elle a été notamment proposée par le SYNDEAC qui suggère que les heures d'enseignement, d'action culturelle et de transmission des savoirs dispensés soient assimilées à des heures travaillées relevant de l'annexe X dans la limite de 169 heures <sup>(67)</sup>, préconisation également émise par la Fédération CGT du spectacle. La Coordination des intermittents et précaires d'Île-de-France va plus loin en préconisant la prise en compte de toutes les heures de formation délivrées, ce qui semble difficilement envisageable car le régime de l'intermittence du spectacle n'a pas vocation à indemniser des salariés qui auraient l'enseignement pour activité sinon exclusive, du moins principale. **Votre rapporteur estime qu'une solution équilibrée pourrait consister à porter de 55 à 80 le nombre d'heures d'enseignement pouvant être assimilées à des heures travaillées au titre de l'annexe X.**

Ces deux mesures, en facilitant l'ouverture des droits à indemnisation des artistes, permettraient ainsi de mieux protéger les plus fragiles, ceux dont le volume de travail peine aujourd'hui à atteindre le seuil de 507 heures sur 10,5 mois et qui sont relativement nombreux – rappelons qu'en 2011, près d'un tiers des artistes (32,4 %) ayant ouvert des droits à indemnisation ont totalisé moins de 530 heures d'affiliation.

Le relèvement du nombre d'heures d'enseignement assimilées à des heures travaillées relevant de l'annexe X permettrait en outre de répondre aux besoins qui seront croissants en matière d'éducation artistique et culturelle, sans que les artistes ne soient pénalisés, en termes d'affiliation à l'assurance chômage, en répondant à ces sollicitations.

Votre rapporteur est conscient du fait que, par définition, tout assouplissement des conditions d'affiliation pour couvrir les plus précaires entraînera un accroissement des dépenses du régime. Mais ce risque de dégradation des comptes pourrait être atténué s'il était décidé, en parallèle, d'adopter les mesures visant à faire davantage contribuer les mieux intégrés au financement de ce régime que l'on a évoquées plus haut. Des travaux préalables de simulation sur ce sujet seraient sans doute bienvenus pour éclairer les partenaires sociaux sur l'impact qu'auraient de telles mesures et leur permettre de trancher.

### **\* Inciter à des comportements vertueux par une modulation des taux de cotisation**

Lors de son audition, M. Pierre-Michel Menger, sociologue, a évoqué une piste intéressante d'évolution du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle en suggérant un financement reposant sur trois composantes :

– un socle de solidarité interprofessionnelle qui, au lieu de prendre en charge la totalité du déficit imputable aux annexes VIII et X, n'en supporterait qu'une fraction ;

– la prise en charge des autres dépenses au titre des annexes par une modulation des cotisations d'assurance chômage dues par les employeurs, en fonction de l'intensité de leur recours au contrat à durée déterminée d'usage, sur le modèle du mécanisme existant en matière d'accidents du travail ;

– le remboursement par l'État et les collectivités territoriales, donneurs d'ordre à grande échelle dans la production de spectacles et la création d'emplois intermittents, au titre de leur politique culturelle, d'une partie des sur-cotisations dues par les employeurs les plus touchés par la modulation du taux de cotisation, en fonction d'objectifs et d'informations précis et opposables.

Cette solution, également évoquée par la Cour des comptes, a reçu un accueil réservé des partenaires sociaux de la branche. Sans forcément s'y opposer frontalement, ils ont le plus souvent estimé qu'une telle solution supposerait, en préalable, de supprimer la majoration du taux de cotisation à l'assurance chômage au titre des annexes VIII et X, le secteur ne pouvant selon eux subir une « *double peine* ». On observera toutefois que le même secteur bénéficie de dispositions avantageuses en matière de taux de cotisations sociales puisque le taux des cotisations plafonnées et déplafonnées est égal à 70 % du taux de droit commun en application d'un arrêté de 1975. Il est en outre possible aux employeurs, avec l'accord du salarié, d'appliquer à la base de calcul des cotisations de sécurité sociale dues pour l'emploi de certains artistes une déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels de 20 % ou 25 %.

L'Unédic a également émis des réserves à l'encontre d'une telle option en jugeant que la variabilité du taux de cotisation suivant la probabilité du risque d'indemnisation ne s'inscrivait pas dans la logique du régime d'assurance chômage, régime interprofessionnel reposant sur la solidarité et non sur l'occurrence d'un risque. On doit par ailleurs noter que pour séduisante qu'elle soit, la réforme préconisée par M. Pierre-Michel Menger conduirait à un soutien public accru qui est difficilement envisageable dans un contexte d'extrême contrainte budgétaire.

Pour autant, à la question du financement public près, les partenaires sociaux semblent avoir opté pour une philosophie assez similaire avec la conclusion de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 de sécurisation de l'emploi. Son article 4 prévoit de majorer le taux de cotisation patronale d'assurance chômage due pour les contrats à durée déterminée d'usage de moins de trois mois en le portant à 4,5 %.

Rien n'indique, dans l'accord, que le secteur du spectacle soit exclu du dispositif. Ses modalités d'application restent, pour l'heure, incertaines. L'accord renvoie à la conclusion d'un avenant à la convention d'assurance chômage dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Il reviendra donc aux partenaires sociaux de décider du sort qu'ils souhaitent réserver au taux des contributions patronales dans le secteur du spectacle.

Cette discussion sera ainsi l'occasion de préparer les négociations sur la convention d'assurance chômage, et notamment ses annexes VIII et X, qui devraient se tenir au second semestre de l'année 2013. Votre rapporteur espère que les préconisations et pistes de réflexion présentées plus haut permettront d'aborder les discussions dans un état d'esprit constructif et que les travaux de la mission permettront d'éclairer les partenaires sociaux dans leur prise de décision.

#### **\* Mettre au débat le principe de la déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels**

Comme on l'a vu plus haut, les employeurs peuvent appliquer sur l'assiette des contributions d'assurance chômage une déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels de 25 % ou 20 % pour l'emploi de certaines catégories d'artistes. Elle constitue la « *survivance* » d'un dispositif qui reposait également, jusqu'en 2000, sur une déduction fiscale supplémentaire qui a depuis disparu. La déduction, plafonnée à 7 600 euros par année civile, ne peut être mise en œuvre qu'avec l'accord des salariés car son application peut conduire à réduire assez nettement leurs droits sociaux. Or, selon la Fédération CGT du spectacle, cet accord ne serait pas

systématiquement recherché ou serait « contraint » en cas de rapport de force défavorable au salarié.

En tout état de cause, la possibilité de procéder à une telle déduction, même avec l'accord du salarié, prive l'assurance chômage de ressources supplémentaires. S'il revient au pouvoir réglementaire de décider du sort qui devrait lui être réservé – elle résulte d'un arrêté du 20 décembre 2002 –, il serait sans doute utile que les partenaires sociaux se saisissent de cette question pour en débattre.

La pérennité du régime des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage constitue un enjeu essentiel dans la lutte contre la précarité des conditions d'emploi dans le secteur du spectacle. Elle suppose la mise en œuvre de mesures destinées autant à sécuriser ses recettes qu'à contenir ses dépenses, en veillant avec la plus grande attention à assurer une protection satisfaisante des plus fragiles. C'est pourquoi, **quelle que puisse être la réforme décidée par les partenaires sociaux, il sera indispensable de s'assurer de la progressivité de sa mise en œuvre** : il ne faudrait pas réitérer le précédent de 2003 qui s'était révélé extrêmement destructeur en raison, notamment, de la brutalité de son entrée en application. C'est aussi la raison pour laquelle **l'État ne peut se désintéresser de l'avenir du régime d'assurance chômage de l'intermittence du spectacle : il est de sa responsabilité de soutenir les plus vulnérables, comme il l'avait fait en 2004 en instituant un dispositif de solidarité nationale. Celui-ci doit donc être conforté pour que les aménagements qui pourraient résulter des négociations conventionnelles ne se traduisent pas par un accroissement de la précarité des intermittents du spectacle les plus fragiles.**

(...)

#### ***b) Apporter une réponse à la difficile situation des « maternitantes »***

L'attention de la mission d'information commune a été attirée sur la difficile situation de celles qui se qualifient de « maternitantes », ces femmes, artistes ou techniciennes du spectacle, confrontées à un double problème : d'une part, elles ont beaucoup de mal à bénéficier d'un congé de maternité indemnisé par la sécurité sociale ; d'autre part, elles rencontrent des difficultés pour rouvrir leurs droits à l'assurance chômage à l'issue de leur congé de maternité.

Saisi par le Collectif des maternitantes, le Défenseur des droits a, dans une décision du 13 mars 2012, estimé que « *la situation dans laquelle sont placées les intermittentes du spectacle durant et à l'issue de leur congé de maternité constitue une discrimination fondée sur l'état de grossesse tant au regard du droit communautaire que du droit interne* ».

- *Les difficultés pour bénéficier d'un congé de maternité indemnisé par la sécurité sociale et l'impossibilité de percevoir des allocations d'assurance chômage pendant la période de congé*

#### **\* Les difficultés rencontrées pour bénéficier d'un congé de maternité**

L'article L. 313-1 du code de la sécurité sociale prévoit que pour, avoir droit aux prestations en nature de l'assurance maternité, les assurées sociales doivent justifier, au cours d'une période de référence, soit d'un certain montant de cotisations, soit d'un nombre minimum d'heures de travail. Pour bénéficier des indemnités journalières de l'assurance maternité, elles doivent, en outre, justifier d'une durée minimale d'immatriculation.

Les conditions précises requises pour l'ouverture des droits sont régies par les articles R. 313-3 et R. 313-7 du code de la sécurité sociale.

L'article R. 313-3 précise les conditions de droit commun qui s'appliquent à toute salariée. Pour avoir droit aux indemnités journalières de maternité, il faut justifier, à la date présumée de conception ou à la date de début du congé de maternité :

– soit d'un montant de cotisations au moins égal à celui dû pour un salaire égal à 1 015 fois la valeur du SMIC horaire (soit 9 571,45 euros) au cours des six derniers mois précédant le début de la période de référence ;

– soit avoir effectué au moins 200 heures de travail salarié ou assimilé au cours des trois mois précédant le début de la période de référence.

L'article R. 313-7 vise à assouplir ces conditions pour les salariées exerçant des professions à caractère saisonnier ou discontinu. Les conditions d'ouverture de droits sont alors les suivantes :

– soit justifier d'un montant de cotisations au moins égal à celui dû pour un salaire égal à 2 030 fois la valeur du SMIC horaire (soit 19 142,90 euros) au cours des douze mois précédant le début de la période de référence ;

– soit avoir effectué au moins 800 heures de travail salarié ou assimilé durant les douze mois précédant le début de la période de référence.

Le Collectif des intermittentes, entendu par la mission, a décrit les nombreux obstacles qui se dressent sur le parcours du combattant que doivent suivre les femmes pour tenter de faire valoir leurs droits.

Leur dossier n'est pas toujours examiné par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) au regard des règles spécifiques prévues pour les salariées ayant une activité discontinuée. Or, en raison de l'irrégularité de leur activité, il leur est très difficile de satisfaire les conditions de droit commun.

En tout état de cause, il leur est également difficile de remplir les conditions requises des salariées ayant une activité irrégulière : elles déclarent, en moyenne, entre 530 et 750 heures de travail par an, soit moins que les 800 heures requises. Elles estiment que le nombre d'heures de travail exigé pour ouvrir leurs droits à congé de maternité devrait être aligné sur celui requis par l'assurance chômage, soit 507 heures.

En outre, leurs revenus d'activité ne permettent pas de répondre à la condition de cotisation et leurs allocations d'assurance chômage ne sont pas prises en compte pour ouvrir les droits au congé de maternité indemnisé.

Enfin, leur rémunération au cachet n'est souvent pas correctement traitée par les CPAM, qui n'appliquent pas toujours le système des équivalences horaires, qui consiste à convertir un cachet isolé en seize heures de travail, pour vérifier les conditions de cotisation.

Lorsque les intermittentes ne remplissent pas les conditions requises pour leur ouvrir des droits, en raison d'une activité insuffisante, elles devraient pouvoir bénéficier des dispositions des articles L. 161-8 et L. 311-5 du code de la sécurité sociale.

L'article L. 161-8 permet, en cas de perte de la qualité d'assuré social, de bénéficier du maintien des droits aux prestations des assurances sociales, notamment maternité, pour une période définie en fonction du type de prestation.

L'article L. 311-5 prévoit que toute personne percevant un revenu de remplacement, notamment l'allocation de chômage, conserve la qualité d'assuré social et bénéficie du maintien de ses droits aux prestations du régime obligatoire dont elle relevait antérieurement. Elle continue aussi à en bénéficier en cas de reprise d'une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit à prestations.

Or, les CPAM n'appliquent pas ces règles alors qu'il semble qu'elles permettraient souvent d'indemniser les congés de maternité des intermittentes du spectacle.

### \* L'impossibilité de percevoir, pendant le congé de maternité, des allocations de chômage

En application de l'article L. 1225-29 du code du travail, il est interdit d'employer une salariée pendant une période de huit semaines au total, avant et après son accouchement, et de l'employer dans les six semaines qui suivent son accouchement.

Pendant cette période, les salariées ne peuvent donc être demandeurs d'emploi au sens de l'article L. 5421-1 car elles ne sont pas, comme il l'exige, « *aptés au travail* ». Elles ne peuvent donc percevoir d'allocation de chômage. Si, au surplus, elles n'ont pu ouvrir leurs droits à un congé de maternité indemnisé par la sécurité sociale, **elles ne perçoivent aucun revenu**.

#### • *Les difficultés pour percevoir des allocations d'assurance chômage après le congé de maternité*

À l'issue du congé de maternité, les intermittentes auparavant en situation de demande d'emploi peuvent de nouveau percevoir l'allocation de retour à l'emploi si elles bénéficiaient de droits suffisants, acquis avant leur congé, jusqu'à épuisement de ces droits. Sinon, leurs droits sont réexaminés au regard des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage.

L'article 3 de ces annexes prévoit que sont prises en compte, à raison de 5 heures de travail par journée, « *les périodes de maternité visées à l'article L. 331-3 du code de la sécurité sociale situées en-dehors du contrat de travail* ».

Or, la référence explicite à l'article L. 331-3 du code de la sécurité sociale implique que ne sont ainsi pris en compte que les congés de maternité indemnisés par la sécurité sociale. Les congés de maternité non indemnisés ne sont donc pas considérés comme des périodes travaillées entrant dans la période de référence, ce qui prive certaines intermittentes de la possibilité d'obtenir une réouverture de leurs droits au titre des annexes VIII et X. En outre, comme les congés de maternité ne sont pris en compte qu'à raison de 5 heures de travail par jour, le calcul du montant de l'allocation de chômage ne prend pas en compte l'intégralité du montant de l'indemnité journalière de maternité, ce qui, en cas d'ouverture de droits à l'allocation de chômage, tend à minorer le montant de celle-ci.

#### • *Les solutions envisageables*

Afin de garantir le droit des intermittentes au bénéfice d'un congé de maternité indemnisé par la sécurité sociale, on peut envisager d'aligner les conditions prévues pour l'ouverture du droit à congé de maternité indemnisé sur celles requises pour l'allocation de chômage. Cette solution reviendrait à exiger des intermittentes qu'elles aient travaillé 507 heures au cours des 10 ou 10,5 mois précédant la date présumée de la conception.

Une telle solution relèverait du domaine réglementaire car elle suppose de modifier l'article R. 313-7 du code de la sécurité sociale. Mais cet article ne concerne pas que les seules intermittentes du spectacle, mais l'ensemble des salariées exerçant une activité discontinue ou saisonnière.

L'aménager pour y prévoir un dispositif spécifique aux seules intermittentes du spectacle poserait un problème de constitutionnalité au regard du principe d'égalité.

En revanche, faire appliquer par les CPAM les règles relatives au maintien des droits à sécurité sociale paraît une piste plus prometteuse, à court terme. Les articles L. 161-8 et L. 311-5 du code de la sécurité sociale qui prévoient le maintien des droits en cas de perte de la qualité d'assuré social ne sont pas correctement appliqués par les CPAM. Il est donc nécessaire que la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) diffuse à celles-ci une lettre-réseau pour leur rappeler leur obligation d'appliquer ces règles.

S'agissant des droits à l'assurance chômage à l'issue du congé de maternité, plusieurs options sont envisageables.

On peut ainsi imaginer de neutraliser la période de congé de maternité pour la réouverture des droits à l'allocation d'assurance chômage. Cette solution, préconisée par le Défenseur des droits, permettrait de calculer les droits des intéressées sur une période de référence comparable à celle qu'elles auraient eue en l'absence de grossesse et permettrait d'éviter une minoration du montant de l'allocation d'assurance chômage.

On peut également envisager de permettre la prise en compte de tous les congés de maternité, indemnisés ou non, pour l'ouverture des droits à l'allocation d'assurance chômage.

Cette solution relève de la négociation conventionnelle car elle suppose de modifier la rédaction des annexes VIII et X pour y supprimer la référence à l'article L. 331-3 du code de la sécurité sociale. Il en va de même de tout aménagement des conditions d'ouverture des droits à l'assurance chômage, comme la neutralisation du congé de maternité dans la période de référence.

Lors de son audition par la mission d'information, la ministre de la culture et de la communication, Mme Aurélie Filippetti a dit vouloir souhaiter « *que l'on puisse apporter une réponse à la situation faite aux femmes intermittentes, dont la maternité n'est pas couverte, ce qu'on appelle les "maternitantes"* ».

Votre rapporteur se félicite de ce volontarisme et estime qu'il faut désormais passer aux actes : les autorités de tutelle de la CNAMTS, le ministre chargé de la sécurité sociale et celui chargé de l'économie et des finances, doivent établir comme priorité la nécessité de faire appliquer aux maternitantes les règles relatives au maintien des droits à sécurité sociale. Une circulaire pourrait ainsi être prise afin de rappeler ces règles et d'attirer l'attention sur ce cas particulier.

Cette mobilisation doit constituer l'impulsion nécessaire à la sensibilisation des partenaires sociaux sur la seconde difficulté de ces femmes, qui concerne la perception d'allocations d'assurance chômage à l'issue du congé de maternité. Votre rapporteur souhaite que les discussions à venir sur les annexes VIII et X à la convention d'assurance chômage permettent aux partenaires sociaux d'apporter une réponse au problème des maternitantes.

**Recommandation n° 22** : Mettre un terme à l'injustice sociale dont souffrent les « maternitantes » :

– le Gouvernement doit adopter une circulaire rappelant les règles relatives au maintien des droits à la sécurité sociale afin de sensibiliser les caisses primaires d'assurance maladie sur le cas des maternitantes ;

– les discussions à venir sur les annexes VIII et X à la convention d'assurance chômage doivent permettre aux partenaires sociaux de mieux garantir les droits à l'assurance chômage des maternitantes.