

Monsieur le Ministre,

Mesdames et Messieurs

Par lettre du 6 mai 2004 commune avec Monsieur Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, vous m'avez fait part des préoccupations du Gouvernement devant les difficultés que rencontrent aujourd'hui des professionnels du spectacle vivant, du cinéma, et de l'audiovisuel à la suite de l'application des nouvelles règles d'indemnisation du chômage posées par l'accord du 26 juin 2003. Vous avez précisé que le Gouvernement avait décidé la création, à titre provisoire, d'un fonds spécifique pour y faire face.

Vous m'avez donné pour mission d'expertiser très rapidement les conditions d'organisation, de financement, et de fonctionnement de ce fonds à mettre en place avant l'été.

J'ai effectué cette expertise en toute indépendance. J'exprime mes remerciements à tous ceux qui m'ont aidé dans cette tâche, le Directeur général de l'UNEDIC et ses collaborateurs, et mes collègues de la Fonction publique qui m'ont apporté leurs concours.

Je présenterai les conclusions auxquelles je suis parvenu sous quatre rubriques, la base de l'expertise, les éléments de chiffrage, le dispositif et son fonctionnement, enfin quelques brèves observations sur les enseignements que j'ai pu tirer de ces premiers travaux dans la perspective de la mise en place d'un système pérenne, comme m'y invite la lettre de mission.

I- La base de l'expertise

Elle comprend trois éléments :

La lettre de mission

La conférence de presse du Ministre du 5 mai 2004

Son entretien publié par *Le Monde* daté du 18 mai suivant

1 -La lettre de mission

Elle comporte deux points fondamentaux :

Elle indique que le Fonds spécifique est « destiné à prendre en compte les effets des nouvelles règles (celles de l'accord du 26 juin 2003) pour les personnes qu'elles excluent du système d'indemnisation. Sur la base d'un examen des situations individuelles depuis le 31 décembre 2003, il pourra notamment faire bénéficier d'une ouverture de droit les salariés qui auront effectué 507 heures sur 12 mois », au lieu de 11 mois prévus pour 2004 par l'accord.

La spécificité du Fonds est donc de se limiter aux conditions d'ouverture des droits, en les rendant plus favorables sans toucher au reste de l'accord du 26 juin 2003 sur les nouvelles annexes 8 (techniciens) et 10 (artistes) : pour l'essentiel, une indemnisation versée sous la forme d'une allocation non dégressive dans la limite d'une période de 8 mois et une légère modification du champ.

Le Fonds s'inscrit ainsi dans la logique de l'accord du 26 juin 2003, en se bornant à élargir de 11 à 12 mois la période d'ouverture des droits pour l'année 2004.

La deuxième précision de la lettre de mission concerne la gestion du fonds. Il est dit qu'elle « sera assurée par l'UNEDIC ». Le Fonds se situe donc dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle. Ce n'est pas un guichet extérieur à l'UNEDIC.

2 - La conférence de presse du 5 mai 2004 du Ministre portait sur l'ensemble des problèmes des « intermittents ».

Outre l'initiative immédiate de création du fonds spécifique provisoire, deux autres missions étaient confiées respectivement à M. CHARPILLON, Chef du service de l'Inspection générale des affaires culturelles sur la délimitation du périmètre, et M. BOUET, Directeur de la Musique, de la Danse, du Théâtre et du Spectacle, sur l'élaboration d'un plan en faveur du spectacle vivant. Les trois missions sont distinctes les unes des autres et menées d'une façon parallèle.

S'agissant du Fonds spécifique, dont il est bien précisé qu'il serait provisoire, deux nouvelles indications sont à retenir : l'ouverture des droits s'apprécie à une date anniversaire pré-fixe et l'Etat apporterait une contribution à hauteur de 20 millions d'€

La date d'anniversaire pré-fixe signifie que les intermittents pourront prétendre au bénéfice du Fonds du 1^{er} janvier au 31 décembre 2004 et qu'un effet déport symétrique prolongera leurs droits jusqu'au 31 décembre 2005.

Quant à la contribution de l'Etat, elle est donnée à titre indicatif. Il n'a jamais été question d'une enveloppe limitative.

3 - L'entretien au journal *Le Monde*, daté du 18 mai 2004 constitue une nouvelle avancée importante.

Le caractère d'urgence est mis en exergue : la condition de ressources, d'abord envisagée, est supprimée, tout comme celle d'ancienneté. Les nouveaux entrants seront également éligibles au Fonds. Par nouvel entrant, il faut entendre un professionnel qui n'a jamais eu assez d'heures de travail pour prétendre à l'indemnisation du chômage auparavant. Il s'agit d'un nouvel entrant dans le régime d'indemnisation.

Le Ministre annonce aussi que le cas des congés- maternité est réglé. L'UNEDIC accepte le retour au régime antérieur. Les congés- maternité seront comptabilisés en forfait journalier d'heures de travail, à raison de 5 heures, pour l'appréciation de l'ouverture des droits. Le Président de l'UNEDIC confirme cet aménagement par circulaire du 18 mai 2004.

La question se posait également pour les congés- maladie. Le Ministre avait annoncé qu'il « serait prêt à prendre en compte la situation des personnes en congé- maladie », tout en notant qu'il ne pouvait « traiter tous les problèmes en même temps ». Il a précisé que les situations sur ce point seraient examinées au cas par cas. Compte tenu du caractère d'urgence qui s'attache à la mise en œuvre du Fonds, de la simplification nécessaire des procédures conduisant à retenir des situations objectives, il a été estimé opportun de prendre une règle équilibrée qui réserve l'avenir. Ainsi, il a été admis la prise en compte, au titre des heures travaillées, uniquement des arrêts maladie de trois mois et plus, compte tenu de la spécificité de la profession et des perturbations graves provoquées par ces longues interruptions dans la recherche d'emploi. Cette règle est provisoire et spécifique au Fonds. L'adjonction consentie par l'Etat aux règles d'ouverture de droit commun répond aux préoccupations largement exprimées par les intermittents et leurs représentants. On doit rappeler qu'en 2003, 17,4 % des intermittents ont eu des arrêts pour maladie de 3 mois et plus.

L'application de l'ouverture des droits est donc identique à celles des annexes 8 et 10 nouvelles, avec la seule assimilation des arrêts de longue maladie à des heures travaillées, sur la base de 5 heures par jour. Enfin, le Fonds sera financé exclusivement par l'Etat, sans intervenants extérieurs, comme on l'avait d'abord envisagé.

Ainsi se sont dessinées les caractéristiques du Fonds à mettre en œuvre :

C'est un fonds provisoire dans l'attente d'un système pérenne d'indemnisation;

C'est un fonds spécifique qui ne touche, pour la prolonger de 11 à 12 mois, que la période d'ouverture des droits en 2004, en incluant dans le calcul des 507 heures les arrêts de longue maladie, sans remettre en cause les autres dispositions de l'accord du 26 juin 2003. Il est tourné vers l'avenir;

C'est un fonds d'urgence qui a pour objet de remédier aux situations d'exclusion et de détresse en 2004, en n'imposant aucune condition de ressources, redoutable par ses effets de seuil, pas plus que d'ancienneté, en incluant les nouveaux entrants. Dans le même objectif de rapidité opérationnelle, l'Etat en supportera seul la charge.

II – Éléments de chiffrage

Le but était de déterminer le nombre de bénéficiaires potentiels du Fonds et le coût financier correspondant.

L'exercice a été mené en étroite collaboration avec l'UNEDIC qui a produit un travail intensif dans un bref laps de temps, ce dont il faut la remercier.

Pour évaluer le nombre de bénéficiaires, nous n'avons pas assez de visibilité sur l'année 2004, puisque seuls les premiers mois sont connus. Une simulation a été faite sur l'année 2003, qui est la plus proche.

L'hypothèse retenue est qu'aucune modification de comportement n'est intervenue et que la population est stable entre 2003 et 2004. Il n'était pas possible d'en avoir une autre.

La simulation porte sur un échantillon quasi exhaustif de la population en 2003. Celle-ci se compose de personnes entrées dans le régime en 2003, à la suite d'une fin de contrat dans la même année, soit par réadmission, soit par première admission.

Dans cette simulation portant sur 2003, il apparaît en première analyse qu'environ 21.700 allocataires seraient exclus de l'accord du 26 juin 2003. Sur ce total, 14.700 allocataires seraient effectivement éligibles au Fonds spécifique. La différentielle de 7.000 correspond à ceux qui n'obtiendraient pas les 507 heures dans la période de référence de 12 mois ou ne peuvent plus bénéficier des périodes d'activité hors champ des nouvelles annexes 8 et 10, pas plus que des arrêts maladie inférieurs à trois mois, compte tenu des nouvelles règles. L'accord du 26 juin 2003 est plus restrictif que le régime antérieur de 1997.

Cette première approche doit être nuancée par les premières observations faites sur le début de l'année 2004 : un nombre élevé d'allocataires continue à bénéficier des anciennes règles de 1997 ; cet effectif résiduel va diminuer progressivement, jusqu'en juin 2004. Il apparaît ainsi nécessaire de faire une décote sur le chiffre de 14.700 allocataires potentiels pour le ramener à 13.000 en 2004. (l'UNEDIC a procédé à tous les calculs, cf annexe).

Sur la base d'une indemnisation moyenne de 52 , 18 € par jour, toujours tirée de la simulation, pour une durée indemnisée moyenne de 118 jours en 2004, le coût financier pour 13.000 allocataires en 2004 serait de l'ordre de 80 millions €

Pour l'année 2005, il faut tenir compte de l'effet déport jusqu'au 31 décembre 2005. Les allocataires du Fonds seront plus nombreux au cours du second semestre 2004, du fait de la montée en charge progressive au Fonds d'urgence, si bien que le coût financier devrait être un peu plus élevé et s'établir autour de 82 millions €

Mais un correctif s'impose. Les calculs ont été effectués comme si les allocataires restaient dans le Fonds spécifique jusqu'au terme de leurs droits à indemnisation. Ce sont des estimations maximales. En effet, le Fonds a un caractère subsidiaire par rapport aux règles normales des annexes 8 et 10. Il se produira nécessairement des basculements pour les bénéficiaires récupérés par le Fonds lorsqu'ils retrouveront les conditions de l'accord du 26 juin 2003, soit 507 heures de travail sur 11 mois. Il s'agit d'un système glissant qui peut apporter des changements fréquents tout au long de l'année.

III – Le dispositif et son fonctionnement

La gestion est confiée à l'UNEDIC qui s'emploie à rendre le dispositif opérationnel dès le 1^{er} juillet prochain. Il ne s'agit pas d'instituer un fonds organique au sein de l'UNEDIC, mais d'établir une convention sur les relations entre l'Etat et l'UNEDIC, selon le modèle classique lorsque l'UNEDIC verse des prestations pour le compte de l'Etat, comme l'allocation d'insertion ou l'allocation spécifique de solidarité. La préoccupation est d'être opérationnel sans délai et d'utiliser le dispositif connu.

On peut distinguer la gestion administrative de la gestion financière dans le projet de convention et de protocole d'ores et déjà préparé par l'UNEDIC (cf annexe):

La gestion administrative est décentralisée au niveau des ASSEDIC qui sont chargées de l'instruction et du règlement des allocations à compter du 1^{er} janvier 2004.

Mais, chaque mois, les ASSEDIC examinent, sur la base des attestations fournies par les employeurs, si une admission au régime normal des annexes 8 et 10 peut se substituer à l'intervention du Fonds d'urgence. Le caractère subsidiaire de celui-ci se traduit donc concrètement dans la procédure d'instruction.

La gestion financière est centralisée et donne lieu à des avances mensuelles réglées à l'UNEDIC à un compte distinct, par la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle. Ces avances sont régularisées le mois suivant, en fonction des dépenses effectives engagées par les ASSEDIC après centralisation par l'UNEDIC. Le suivi sera assuré par l'UNEDIC qui effectuera un bilan tous les deux mois. Une circulaire de l'UNEDIC précisera les modalités de l'exécution de la convention.

Enfin, je présenterai deux types d'observations pour l'avenir tirées des résultats de cette expertise dans la perspective de la mise en place d'un système pérenne.

La première a trait au pourcentage des nouveaux entrants bénéficiaires du Fonds d'urgence. Il est proche de 10% de l'ensemble des allocataires. C'est significatif d'une certaine précarisation de la profession(*) mais aussi de la nécessité d'une formation professionnelle antérieure à l'entrée dans le régime d'indemnisation. Une condition d'ancienneté dans la profession, prenant en compte la formation acquise, devrait être introduite dans un régime pérenne.

La seconde observation concerne le financement d'un tel régime pérenne. Pour des raisons d'urgence, le Fonds spécifique a été pris en charge exclusivement par l'Etat.

Mais, dans son entretien à Cannes, le Ministre de la culture et de la communication avait souligné le caractère transitoire du fonds et précisé qu'il n'excluait pas, à plus long terme, d'associer au financement d'autres acteurs, notamment les collectivités locales.

Or, les statistiques sur les allocataires du fonds, jeunes en majorité (65% ont moins de 40 ans), montrent que près de 83% d'entre eux relèvent du spectacle vivant contre 17% pour le cinéma et l'audiovisuel (cf annexe).

De son côté, le rapport remis par M. Bernard LATARJET, souligne qu'en 1995 (dernière année disponible) pour le spectacle vivant, 73.5 % des dépenses relevaient des collectivités territoriales et 26.5 % de l'Etat, pour des montants respectifs de 1342 millions d'€ et de 485 millions d'€ au titre du Ministère de la culture.

Cette convergence des tendances devrait conduire à réfléchir à un schéma de financement associant la solidarité interprofessionnelle, qui demeure la base, à des relais de la solidarité nationale (l'Etat) et de la solidarité territoriale, selon une clé à définir pour ces deux intervenants extérieurs, étant entendu que la contribution des collectivités territoriales et locales formant les régions devrait être globalement plus forte que celle de l'Etat.

Si cette hypothèse de travail était examinée, la pondération de la charge par région devrait prendre en compte le poids relatif du nombre de jours travaillés par les intermittents. Une statistique établie par région par la Caisse des congés spectacles en 2001 met en évidence, pour le spectacle vivant (mais aussi pour l'audiovisuel) une large prépondérance de Paris (31.3%) et de l'Ile de France (17.1%), le reste se ventilant, en province, de la Corse (0.16%) à PACA (8%). (cf annexe)

*

* *

(*) La menace de précarisation est réelle dans la mesure où le nombre d'allocataires et le nombre d'employeurs progressent plus vite que le volume de travail.

Voilà les principales conclusions de l'expertise qui m'a été confiée. Le rapport et les annexes explicatives donnent le détail de la démarche à laquelle j'ai procédé.

Je m'assurerai de la mise en œuvre à bonne date du dispositif qui doit être mis en place au plus tard le 1^{er} juillet 2004, et je veillerai aux ajustements nécessaires dont je rendrai compte.

Michel LAGRAVE
Conseiller Maître honoraire
à la Cour des Comptes