

Hortense Archambault
Jean-Denis Combrexelle
Jean-Patrick Gille

7 janvier 2015

**BATIR UN CADRE STABILISE ET SECURISE POUR LES INTERMITTENTS DU
SPECTACLE**

Remerciements

Nous adressons de chaleureux remerciements :

- au Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) qui a accueilli et abrité nos travaux, à son Président Jean-Paul DELEVOYE et à ses équipes ;
- à tous ceux qui ont participé aux différentes réunions et accepté d'en respecter les règles ;
- aux participants du groupe d'experts ;
- à Pierre-Michel MENGER, professeur au collège de France, et à Jean-Louis WALTER, médiateur de Pôle Emploi, pour nos échanges ;
- aux journalistes qui ont suivi nos travaux et en ont rendu compte tout en respectant la sérénité des débats ;
- à Charlotte CARSIN (IGAS) et Silvy CASTEL (DGCA) ;
- ainsi qu'à Clara PAILHAREY et Vincent TISON, collaborateurs de Jean-Patrick GILLE.

Table des matières

Remerciements.....	2
Introduction.....	5
1. Bâtir une politique de l'emploi dans le spectacle vivant et enregistré.	8
1.1. Un réel effort d'encadrement du CDDU et de structuration de l'emploi dont les résultats sont néanmoins à confirmer.....	10
1.1.2. Une structuration du secteur et un encadrement renforcé du CDDU depuis le milieu des années 2000	10
1.1.3. Des résultats qui restent à confirmer.....	11
1. 2. Des pistes d'action pour une meilleure structuration de l'emploi.....	13
1.2.1. Renforcer l'encadrement juridique du CDDU dans le secteur du spectacle.....	13
1.2.2 Les divers autres moyens d'agir sur les conditions d'emploi.....	15
1.2.3. Accompagner la structuration du secteur et favoriser l'emploi	16
2. Garantir un système d'indemnisation du chômage adapté aux métiers du spectacle : en consacrer le principe dans la loi et instaurer une nouvelle méthode de dialogue social. 20	
2.1. Consacrer dans la loi l'existence d'un système d'indemnisation du chômage adapté aux métiers du spectacle.....	20
2.2. Une nouvelle méthode de dialogue social.....	23
2.2.1 La situation actuelle : une gouvernance éclatée	23
2.2.2 Première étape : une conférence des métiers du spectacle donnant une vision à moyen terme de l'emploi dans le secteur	24
2.2.3. Deuxième étape : la négociation interprofessionnelle	25
2.2.4 Troisième étape : les négociations professionnelles.....	26
2.2.5. Quatrième étape : le suivi	26
3. Adapter les règles des annexes 8 et 10 : outils et réflexions pour une future négociation.....	27
3.1 Le contexte : un débat centralisé sur les règles des annexes 8 et 10 et le retour à la "date anniversaire"	27
3.2 Principales pistes de réflexion	31
3.2.1. L'existence de deux annexes séparées.....	32
3.2.2. Le retour à la date anniversaire et l'allongement de la période de référence à 12 mois.....	33
3.2.3. Le niveau d'indemnisation en fonction des revenus.....	34

3.2.4. Les règles d'assimilation et règles de coordination entre les régimes.....	36
3.2.5. Les mesures portant sur les cotisations d'assurance chômage	37
4. Sécuriser les parcours professionnels et améliorer la protection sociale adaptée à la discontinuité de l'emploi	39
4.1 Améliorer la couverture des risques maladie et maternité.....	40
4.2. Rénover les dispositions relatives aux contributions sociales des artistes du spectacle.....	42
4.3. Sécuriser les parcours professionnels et garantir l'accès à la formation	43
4.4 Les relations avec Pôle Emploi.....	44
Conclusion	46
Synthèse du rapport.....	47

Introduction

Par sa lettre du 24 juin 2014, le Premier ministre nous a confié une mission de concertation et de proposition pour bâtir un cadre stabilisé et sécurisé pour les intermittents du spectacle.

Le présent rapport vise à établir le bilan de plusieurs mois de concertation et à présenter des propositions pour sortir durablement de la crise réactivée à l'occasion de la signature et de l'entrée en vigueur de la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014.

La démarche de la mission

Saisie en plein mouvement social, la mission s'est en premier lieu attachée à créer les conditions d'un dialogue dans une configuration inédite. La médiation réalisée par Jean-Patrick Gille avait permis de souligner la volonté de l'ensemble des parties prenantes d'échanger globalement sur les enjeux de l'intermittence. Par delà les positions divergentes et les suspicions réciproques héritées de plusieurs années de conflit, cette ouverture constituait une opportunité sans précédent pour élaborer des solutions pérennes et rompre, enfin, le cycle des crises.

Partant de ce constat, la mission s'est conçue avant tout comme une mission de concertation mettant en œuvre les conditions du dialogue souhaité. Nous n'avons pas voulu ajouter à une pile déjà longue un rapport de plus décrivant une catégorie de salariés et d'allocataires de l'assurance chômage qui, au fil des crises, a déjà fait l'objet de nombreuses études.

Il a en a découlé une méthode consistant à préférer aux auditions des acteurs et des experts, l'organisation de tables rondes et de groupes de travail rassemblant des interlocuteurs que les enceintes institutionnelles du dialogue social n'ont pas l'habitude de réunir. Ces tables rondes ont été construites autour des thèmes dégagés par la médiation : l'architecture du dispositif d'assurance chômage des intermittents, la lutte contre la précarité de l'emploi, les moyens de contenir les logiques d'optimisation, la gouvernance. La mission a aussi jugé utile d'y adjoindre des groupes de travail sur des thèmes plus circonscrits : les relations avec les organismes gestionnaires, l'accès à la protection sociale, la formation professionnelle, la structuration du secteur du spectacle vivant.

La mission a posé le principe que toutes les propositions seraient étudiées et a encouragé la transmission de contributions par ses participants. Elle s'est inscrite, dès que cela était possible, dans une démarche de résolution des problèmes au fil de l'eau.

L'ensemble des acteurs concernés par l'intermittence a été convié : les organisations interprofessionnelles gestionnaires de l'assurance chômage, les organisations syndicales et professionnelles représentatives des salariés et des employeurs, l'Union Fédérale d'Intervention des Structures Culturelles (UFISC), la Coordination des Intermittents et

des Précaires (CIP), l'Etat et les organisations représentant les collectivités territoriales. Les services de l'Etat ont principalement eu une position d'observateur et d'appui technique.

A cet égard, cette forme de concertation est allée au-delà, sans néanmoins jamais oublier la légitimité et la responsabilité des organisations représentatives, de la concertation tripartite que les partenaires sociaux appelaient de leurs vœux dans l'ANI du 22 mars 2014.

Dans un conflit centré autour des règles de l'assurance chômage, l'analyse chiffrée des impacts des modifications des règles, en particulier des propositions alternatives portées par les organisations du secteur, est vite apparue comme un enjeu central. La mission a constaté un climat critique à l'encontre des analyses réalisées par l'Unédic, considérées par certains comme orientées et peu transparentes. Il est apparu essentiel de sortir de ces querelles de chiffres, aussi stériles que paralysantes, en fondant les discussions sur un processus commun et contradictoire de validation des résultats. A cette fin, elle a sollicité les participants de la concertation pour recueillir leurs demandes et elle a créé un groupe d'experts composé des principaux services statistiques compétents, ainsi que de deux personnalités, M. Jean-Paul Guillot, économiste et médiateur dans le conflit de 2003, et M. Mathieu Grégoire, maître de conférence en sociologie à l'université d'Amiens. Pour évaluer l'impact des modifications des règles d'indemnisation, l'Unedic a proposé un outil de simulation sur des périodes passées d'emploi et a été choisi comme principal opérateur. Pôle Emploi et Audiens ont aussi produit des données et réalisé des chiffrages. Les travaux issus de ce groupe sont reproduits en annexe.

La richesse des échanges, le travail d'animation des débats et de l'expertise, ont nourri nos propositions. Notre réflexion a porté, bien sûr, sur les règles d'indemnisation des annexes 8 et 10 qui concentrent les débats, en cherchant à éclairer les enjeux relatifs aux différents paramètres et à définir les principales pistes qui pourront guider une future négociation. Mais il est aussi rapidement apparu que le débat sur les règles des annexes 8 et 10 ne devait pas occulter les raisons plus profondes pour lesquelles les parties prenantes échouent à construire une gouvernance stable.

Une réflexion sur l'intermittence implique d'adopter un champ large, qui intègre d'abord les questions de l'emploi culturel, de sa structuration et de son financement, des employeurs du secteur dont la responsabilité doit être soulignée, et de l'articulation entre les différents champs de la protection sociale.

Nous avons pris à cœur de n'écarter aucun des sujets qui ont émergé de la concertation. Dans certains cas, les chantiers n'ont pu être qu'initiés : il revient aux différentes parties prenantes, Etat, collectivités publiques, partenaires sociaux, de s'en saisir et de les traiter. Nous considérons nos travaux non comme l'aboutissement d'un processus, mais comme une étape nécessaire pour créer les bases d'un dialogue social plus apaisé et fructueux. Ainsi, à bien des égards, les propositions présentées dans ce rapport

constituent des lignes directrices plus que des recommandations "clé en main" dont il serait illusoire de penser qu'elles puissent résoudre en quelques mois les questions, et parfois les contradictions profondes, qui sont posées depuis des décennies par l'intermittence. Notre rapport propose ainsi avant tout aux partenaires sociaux et à l'Etat une méthode qui permette d'avancer durablement dans la résolution des problèmes.

La restitution de notre réflexion sera développée en quatre axes :

- 1. Bâtir une politique de l'emploi dans le spectacle vivant et enregistré ;**
- 2. Garantir un système d'indemnisation du chômage adapté aux métiers du spectacle : en consacrer le principe dans la loi et instaurer une nouvelle méthode de dialogue social ;**
- 3. Adapter les règles des annexes 8 et 10 : outils et réflexions pour une future négociation ;**
- 4. Sécuriser les parcours professionnels et améliorer la protection sociale adaptée à la discontinuité de l'emploi.**

1. Bâtir une politique de l'emploi dans le spectacle vivant et enregistré.

Traiter de l'intermittence du spectacle, c'est d'abord parler de projets artistiques et culturels et d'emplois. L'intermittence, en effet, ne se borne pas au seul régime de l'assurance chômage dont la complexité technique n'aurait d'égal que les conséquences humaines et sociales qui s'attacheraient à la modification de « curseurs » ou de « paramètres » contenus dans la convention qui la régit.

Un rapport des inspections générales des finances et des affaires culturelles du 3 janvier 2014 chiffre la part de la culture dans la richesse nationale. Les dépenses de l'Etat y sont évaluées à 13,9 Mds€ et celles des collectivités territoriales à 7,6Mds€. Le rapport souligne aussi son importance dans l'économie nationale : 57,8 Mds€, soit 3,2% du PIB et environ 680 000 emplois. Les retombées économiques indirectes sont aussi substantielles et la France continue de s'appuyer sur la culture pour construire son image et l'attractivité de son territoire. De manière moins mesurable, ce secteur permet surtout une amélioration des conditions immatérielles de vie des citoyens (développement des imaginaires et de la curiosité, émancipation d'une pensée critique, possibilité de mieux appréhender l'altérité etc...).

Bien que toujours en croissance, le secteur culturel et plus particulièrement celui du spectacle vivant ou enregistré, est marqué par le contexte général de baisse ou de stagnation des financements publics. Il existe une véritable inquiétude qui s'est exprimée au cours de la concertation. Elle concerne tant les ressources du Centre National du Cinéma (CNC) et de l'audiovisuel public pour le spectacle enregistré, que les impacts de la réforme territoriale associée aux baisses annoncées des ressources des collectivités territoriales pour le spectacle vivant.

De la concertation, la mission retient d'abord qu'il existe un consensus dans le secteur pour reconnaître que l'organisation de l'emploi est essentiellement structurée sur un mode de production par projets. De ce fait, l'activité dans les entreprises du secteur connaît une très forte variabilité.. Le recours au Contrat à Durée Déterminée d'Usage (CDDU) est ainsi, malgré son caractère dérogatoire et réservé à certaines catégories d'emploi définies par les conventions collectives, parfaitement légitime dans toutes ces activités.

Cependant les organisations représentatives des salariés comme des employeurs s'accordent également sur la nécessité de mettre en place des dispositifs préservant les salariés de la précarité et contrant un développement non maîtrisé du système d'emploi en CDDU.

A travers la question de la régulation du recours au contrat à durée déterminée, se pose tout autant la question de la précarisation de l'emploi que celle de la régulation du recours aux annexes 8 et 10 en matière d'assurance chômage.

Encadré n° 1 : Données générales sur l'emploi dans le spectacle vivant et enregistré¹

- Les effectifs professionnels atteignent en 2010 environ 190 000 personnes déclarant exercer à titre principal dans le champ du spectacle vivant et enregistré².

- Intégrée dans un mouvement général de développement de l'emploi culturel , cette croissance a été portée principalement par celle de l'emploi à durée déterminé, aujourd'hui majoritaire (55%), et en particulier de l'emploi intermittent. Les effectifs ayant effectué au moins une heure de travail en CDDU dans le spectacle vivant ou enregistré atteignent en 2012, 276 994 personnes. Ces effectifs ont augmenté de 7% depuis 2000. Sur ce nombre, 140 400 sont des professionnels réguliers en reprenant la définition proposée par Audiens.

- Cette croissance de l'emploi s'est accompagnée d'un fort dynamisme en termes de création d'entreprises, en particulier dans le spectacle vivant. En 2012, l'emploi intermittent se répartit entre 110 805 employeurs dont 23 987 avec une activité principale liée au spectacle et rattachés à une des 9 branches du secteur (données Audiens), concentrant 94,8% de la masse salariale (données Pôle emploi). Les cinq branches principales étant dans l'ordre décroissant le spectacle vivant privé, le spectacle vivant subventionné, la production audiovisuelle, la production cinématographique et les prestations techniques au service de la création et de l'événement.

- Croissance des effectifs et croissance de la masse salariale suivent des évolutions proches depuis le début des années 2000. Le travail des artistes et des techniciens intermittents s'est par ailleurs fractionné en un nombre de plus en plus important de contrats de plus en plus courts.

- Après une diminution due à la réforme de 2003 (-7% entre 2003 et 2006), le nombre d'intermittents indemnisés par l'assurance chômage au titre des annexes 8 et 10 augmente à nouveau à partir de 2006 (+10% entre 2006 et 2011) pour atteindre 108 700 allocataires indemnisés au moins une fois en 2011. Les effectifs se partagent à peu près de manière égale entre l'annexe 8, consacrée aux techniciens, (52,5%) et l'annexe 10, consacrée aux artistes (47,5%)

¹ Se référer aux données de cadrages reproduites en annexe, ainsi qu'à l'étude du Département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la Culture et de la Communication sur les tendances de l'emploi dans le spectacle : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Politiques-ministerielles/Etudes-et-statistiques/Les-publications/Collections-de-synthese/Culture-chiffres-2007-2014/Tendances-de-l-emploi-dans-le-spectacle-CC-2014-2>

² Dont 74 100 artistes et 116 400 professionnels technico-artistiques. Source : Recensement de la population (INSEE).

1.1. Un réel effort d'encadrement du CDDU et de structuration de l'emploi dont les résultats sont néanmoins à confirmer

1.1.2. Une structuration du secteur et un encadrement renforcé du CDDU depuis le milieu des années 2000

Depuis 2005, les partenaires sociaux ont négocié dans les conventions collectives des dispositions précisant, au delà de ce que prévoit la loi³, les conditions de recours au CDDU. A partir de 2006, plusieurs textes portant sur le recours au CDDU ont été conclus successivement dans les secteurs de la production audiovisuelle (2006), de la télédiffusion (2006), la radiodiffusion (2007), l'édition phonographique (2008), les prestataires (2008), le spectacle vivant privé et subventionné (2008).

Le bilan des négociations menées par les partenaires fait apparaître que plusieurs paramètres peuvent être utilisés pour réguler le recours au CDDU : toilettage des listes des métiers ouvrant droit à recourir au CDDU, encadrement des situations dans lesquelles il est possible d'y recourir, limitation du nombre de CDDU, augmentation du coût du recours au CDDU ou obligation de proposer ou d'imposer un CDI au delà d'un certain nombre d'heures de travail.

La convention collective nationale des entreprises techniques au service de la création et de l'événement soumet, par ailleurs, le recours au CDDU à un processus de certification : le label Prestataire de Service du Spectacle Vivant dans le spectacle vivant et la Certification Sociale pour les prestataires techniques de l'audiovisuel⁴.

Dans le champ des employeurs occasionnels, la mise en place en 1999 du Guichet Unique du Spectacle Occasionnel (GUSO), a contribué à inciter la déclaration du travail, surtout pour les artistes qui représentent la grande majorité des bénéficiaires du dispositif. Ce guichet, obligatoire depuis 2004 pour tous les entrepreneurs dont le spectacle n'est pas l'activité principale, leur permet d'effectuer auprès d'un même organisme toutes les démarches relatives à l'emploi des artistes et techniciens du spectacle (cotisations sociales, déclarations préalables à l'emploi, contrat de travail simplifié).

³ La loi limite le recours au CDD d'usage à certains secteurs d'activité où il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère temporaire de l'emploi (Article L.1242-2 du code du travail). Les secteurs d'activité sont définis par décret ou par un accord collectif étendu.

Le juge saisi d'une demande de requalification exerce un contrôle strict sur ces deux critères cumulatifs. Depuis deux arrêts du 23 janvier 2008, la Cour de cassation impose également de vérifier que le recours à des contrats à durée déterminée successifs est justifié par des raisons objectives qui s'entendent de l'existence d'éléments concrets et précis établissant le caractère par nature temporaire de l'emploi.

⁴ Se référer en annexe à la contribution de la FICAM et du SYNPASE pour une description de ces dispositifs.

1.1.3. Des résultats qui restent à confirmer

Défini par la loi et précisé par les conventions collectives, l'encadrement juridique du CDDU paraît donc solide même s'il n'est pas spécifique au spectacle. Son effectivité sur les conditions d'emploi dans le secteur du spectacle reste néanmoins à mesurer. Il n'existe pas, à la connaissance de la mission, de bilan par branche sur la transformation des CDD en CDI en application des dispositions conventionnelles ou sur les requalifications décidées par le juge⁵.

La réalisation de bilans complets, par branches, apparaît être un préalable essentiel à l'approfondissement de la réflexion. Elle permettra d'aller au-delà des postures qui peuvent parfois être celles des représentants d'employeurs et de salariés sur ces questions.

Ainsi, si certains indicateurs semblent indiquer des améliorations, d'autres au contraire interrogent, et appellent dans tous les cas une certaine prudence dans leur interprétation :

- le phénomène de "permittance" semble limité et avoir tendance à se restreindre. Les travaux réalisés par Pôle Emploi à la demande de la Cour des Comptes portent sur le nombre d'intermittents qui ont travaillé au moins 900 heures pour le même employeur. Plus spécifique à l'annexe 8 (5,9% des entrées) qu'à l'annexe 10 (2,4% des entrées), le phénomène s'est notablement réduit de 2007 à 2010 passant de 5,3% à 4,1% (soit 3749 entrées)⁶.

- la part des CDDU dans l'emploi du secteur du spectacle a augmenté ;

- les contrats sont de plus en plus fragmentés (courte durée, multiplication du nombre de contrats par personne) ; il ressort des groupes de travail qu'une partie de la fragmentation des contrats est liée au fait que les longs contrats pénalisent fortement les salariés qui en bénéficient au regard des règles de l'assurance chômage ;

- aucun indicateur ne permet de mesurer la pratique de la « rottamittance », qui vise le recours à plusieurs intermittents pour un emploi qui serait de fait un plein temps.

Force est par ailleurs de constater que d'autres formes de contrat tendant à offrir une plus grande stabilité au salarié ne se sont pas développées. Tels est notamment le cas du CDI intermittent qui a pour objectif d'assurer aux salariés une relation de travail pérenne en contrepartie de la fluctuation de périodes travaillées à condition qu'un accord collectif le prévoie expressément. L'accord du 22 juin 2008 relatif à la politique

⁵ L'accord interbranche sur la pratique contractuelle dans le spectacle vivant et privé du 24 juin 2008 prévoit la réalisation d'un bilan un an après le 1er janvier suivant l'extension des conventions collectives. L'extension de la convention collective nationale des entreprises du secteur privé du spectacle vivant étant intervenue le 29 mai 2013, un premier bilan devrait être réalisé au début de l'année 2015.

⁶ Des éléments complémentaires sont fournis dans les données de cadrage reproduites en annexe 3.2.

contractuelle dans le spectacle vivant public et privé étendu définit les emplois pouvant relever du CDI de manière très restreinte⁷.

Le secteur du spectacle souffre de certaines faiblesses structurelles (multiplication des petites structures, création de structures au projet) qui affaiblissent la relation entre le salarié et l'employeur et constituent un frein à une meilleure régulation de l'emploi. De manière générale, le secteur se retrouve face à une difficulté pour faire connaître et bien appliquer les conventions collectives. Si un effort important de pédagogie de la part des différentes organisations est à souligner, il n'en demeure pas moins que le caractère très atomisé des entreprises du secteur constitue une fragilité dans l'exercice de la responsabilité d'employeur⁸.

Dans le champ des employeurs occasionnels, il est nécessaire que les conventions collectives étendues puissent être respectées à travers le GUSO, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Entre 2005 et 2012, 182 210 personnes, professionnels réguliers ou occasionnels du spectacle ont été déclarés via le GUSO, dont 35 % quasi exclusivement par ce guichet. Sur cette population, seulement 12% pour les artistes et 8% pour les techniciens ont été indemnisés au moins une fois au titre des annexes 8 et 10 entre 2005 et 2012. La mission a été saisie à de multiples reprises du problème de gouvernance du GUSO, le comité de suivi et le comité directeur présidés par la Direction de la sécurité sociale, ne s'étant pas réunis depuis plusieurs années malgré les demandes réitérées des acteurs du secteur. **La mission recommande de régler la question du pilotage du GUSO pour garantir et améliorer son fonctionnement.**

Les acteurs du secteur signalent le développement de pratiques qui affaiblissent la relation salariale

Bien que le phénomène ne soit pas mesuré, plusieurs acteurs de la concertation ont par ailleurs signalé un recours croissant à la sous-traitance en cascade et plus particulièrement aux contrats de cession. Cela pose la question de la responsabilité de l'employeur par l'externalisation du contrat de travail et le recours à des structures juridiques autonomes pour des établissements dont l'assise financière devrait permettre de mieux sécuriser la situation des artistes engagés.

La plupart des interlocuteurs de la mission s'inquiètent du développement de sociétés dites de "portage" qui assurent la responsabilité d'employeurs d'artistes ou techniciens du spectacle sans que la qualification juridique de l'activité soit toujours définie. Le travail de définition juridique du portage actuellement en cours devrait contribuer à clarifier cette question et à bien séparer l'activité de portage, exclusive de toute autre, de celles d'entrepreneurs du spectacle ou d'autres activités du secteur audiovisuel, dont seuls les salariés peuvent ouvrir des droits aux annexes 8 et 10. Ces formes de gestion

⁷ A titre d'exemple, la Convention collective nationales des entreprises artistiques et culturelles, réserve le CDI aux : opérateur projectionniste, caissier(ère), attaché(e) à l'accueil, attaché(e) à l'information, hôte(sse) d'accueil, hôte(sse) de salle, employé(e) de bar, gardien(ne), employé(e) de ménage.

⁸ Se référer sur ce point aux données de cadrage sur les employeurs reproduites en annexe 3.2.

déléguée du salariat constituent un contournement de la relation salariale, et menacent les efforts de structuration du secteur et de régulation de l'accès aux annexes 8 et 10, quant elles ne s'apparentent pas à du prêt illicite de main d'œuvre.

L'exercice de la profession d'artiste dans le cadre de la présomption de salariat est incompatible avec le régime d'auto-entrepreneur⁹. La combinaison d'un exercice salarié et d'une activité de prestation en auto-entrepreneur reste cependant possible pour les techniciens. Or cela permet à des personnels occupant le même emploi d'être sous des statuts différents, et entretient une confusion dommageable dans l'exercice de la responsabilité des employeurs. Une solution susceptible de limiter ces pratiques tout en permettant à certains techniciens, dans les domaines de l'audiovisuel et du cinéma, de facturer la location de leur propre matériel, reste à trouver.

1. 2. Des pistes d'action pour une meilleure structuration de l'emploi

1.2.1. Renforcer l'encadrement juridique du CDDU dans le secteur du spectacle

Il est difficile de conclure de manière définitive, en l'absence de réel bilan des mesures déjà prises dans les branches depuis 2005, sur l'opportunité et les moyens à privilégier pour renforcer l'encadrement juridique du CDDU. La mission appelle à la réalisation rapide de ce bilan par les branches et les services de l'Etat, en s'appuyant sur les données fines dont disposent Audiens, Pôle Emploi et l'Unédic sur les pratiques contractuelles des branches du spectacle vivant et enregistré.

La concertation a fait émerger plusieurs propositions et permis d'identifier certains clivages.

La CGT spectacle propose une inscription dans la loi, donc de fait une extension à l'ensemble des branches du spectacle, des dispositions de l'accord du 24 juin 2008 relatif à la politique contractuelle dans le spectacle vivant public et privé¹⁰. Parmi les moyens d'allonger les contrats, elle propose d'instaurer le principe « tout service ou toute journée commencés sont dus » dans chacune des conventions collectives afin de limiter les engagements sur des périodes très courtes¹¹.

⁹ Sur ce point, se référer à la circulaire du 28 janvier 2010 du directeur général de la création artistique relative à la mise en œuvre, pour les artistes et techniciens du spectacle, des dispositions de la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 créant le régime de l'auto-entrepreneur

¹⁰ L'employeur doit proposer un contrat à durée indéterminée à temps complet dans les 2 cas suivants :
- lorsqu'un même salarié employé régulièrement sous CDDU sur le même emploi a effectué, auprès d'une même entreprise, sur deux années consécutives, un volume moyen annuel de travail supérieur ou égal à 75% de la durée annuelle de travail (en référence au nombre d'heures équivalent temps plein défini dans la convention collective) ;

- lorsque sur un même poste, la succession de CDDU pour le même objet, contractés par différents salariés, a pour effet d'atteindre, sur 24 mois, l'équivalent de 100% d'un poste à temps complet.

¹¹ Se référer en annexe 4.1. aux contributions de la CGT spectacle.

Les employeurs de la FESAC en réfèrent au rôle exclusif des branches pour approfondir le travail d'encadrement du CDDU dans le cadre d'accords collectifs définissant par exemple "les conditions de recours au CDDU, la liste des emplois accessibles en CDDU, les modalités de mutualisations d'emploi, la mise en œuvre de dispositions favorisant les parcours professionnels et la pérennisation des emplois, la mise en œuvre d'un système de rémunération qui incite l'employeur à allonger les contrats"¹².

Face à la constatation du faible niveau de transformation des CDDU en CDI la mission parlementaire sur les conditions d'emploi dans les métiers artistiques a proposé que le législateur instaure un mécanisme automatique de requalification au-delà de 900 heures réalisées chez un même employeur. Une telle mesure apparaît cependant trop drastique par rapport au seuil négocié dans l'accord suscité et pourrait entraîner des stratégies de contournement du seuil établi en lieu et place de la requalification attendue.

D'autres mesures peuvent être envisagées comme l'instauration d'une durée minimale du contrat, par exemple de 4 heures, qui pourraient aussi être inscrite dans la loi et/ou les conventions collectives.

Quant à la liste des métiers, celle-ci relève de la négociation collective. Même si d'importants efforts de révision de cette liste ont d'ores et déjà été réalisés par le passé, des situations qui pourraient être qualifiées « d'anormales » perdurent et il est important de pouvoir y remédier. A titre d'exemple, dans l'annexe 8 des métiers non spécifiques au spectacle tels que « secrétaire, comptable, chauffeur de production, maçon, électricien, menuisier ... » figurent encore dans les listes des métiers pouvant bénéficier de CDDU.

La mission considère que le traitement de l'encadrement du CDDU par la négociation professionnelle doit être privilégié par rapport à un encadrement législatif. L'intervention du législateur doit néanmoins être envisagée en cas d'échec des partenaires sociaux à atteindre leurs objectifs et lorsqu'il est avéré qu'une mesure peut être uniformément applicable à l'ensemble d'un secteur.

Ainsi, la mission invite chacune des neuf branches du secteur du spectacle à s'engager :

- à réaliser dans les meilleurs délais le bilan des résultats des politiques de renforcement de l'encadrement des CDDU et de sécurisation des parcours des salariés intermittents ;
- à fixer des objectifs chiffrés de réduction de la précarité dans la branche et à définir les cadres des négociations futures.
- à inscrire dans chaque convention collective des limites de durée de contrat minimales et maximales encadrant le CDDU et à revisiter la liste des métiers.

¹² Se référer en annexe 4.2 aux contributions de la FESAC.

1.2.2 Les divers autres moyens d'agir sur les conditions d'emploi

L'efficacité des dispositions juridiques peut être interrogée au regard de la forte attractivité de la grande souplesse procédurale du CDDU pour les employeurs, comme dans certains cas pour leurs salariés. Les meilleurs niveaux de rémunération offerts sur les contrats courts, jointes aux revenus apportés par l'assurance chômage, mais aussi les valeurs positives d'autonomie et de liberté qui peuvent être associées à l'intermittence, peuvent réduire l'attractivité des CDI pour les salariés. Plusieurs organisations patronales soulignent que des CDI peuvent être refusés, au motif qu'ils sont considérés comme moins avantageux que l'intermittence.

Agir sur l'indemnisation du chômage

Le plafonnement du cumul salaires/indemnités de l'indemnisation du chômage est ainsi considéré par plusieurs interlocuteurs comme un moyen d'encourager l'allongement des contrats et la pérennisation de certains types d'emplois "en limitant les effets d'aubaine résultant du cumul élevé du revenu du salaire et de l'indemnité d'assurance chômage"¹³. Elle constitue par ailleurs une des principales mesures d'économie envisageables dans le cadre d'une future négociation de la convention d'assurance chômage (cf. troisième partie du présent rapport).

La plupart des interlocuteurs s'accordent également sur la nécessité d'élaborer des règles d'assurance chômage qui annulent tout intérêt à fractionner les contrats, ce qui plaide par exemple en faveur d'une simplification des règles de conversion des cachets.

Agir sur le coût des contrats courts

L'internalisation du coût de l'hyperflexibilité par une modulation des cotisations d'assurance chômage ou une taxation des contrats courts n'a, en revanche, fait l'objet d'aucune proposition pendant la concertation.

Cette modulation renvoie notamment aux propositions de Pierre-Michel Menger, qui suggère un financement reposant sur trois composantes : un socle de solidarité interprofessionnelle, une modulation des cotisations d'assurance chômage dues par les employeurs en fonction de leur recours au CDDU, le remboursement par l'Etat et les collectivités territoriales, au titre de leur politique culturelle, d'une partie des surcotisations dues par les employeurs les plus touchés par la modulation.

Comme le résumait le rapport parlementaire sur les conditions d'emploi dans les métiers artistiques, cette solution fait l'objet d'un accueil réservé des partenaires sociaux de la branche, qui soulignent l'effort financier déjà demandé au secteur, dont les contributions ont été à nouveau augmentées par la convention du 14 mai 2014.

¹³ Se référer en annexe 4.2 à la contribution de la FESAC.

La majoration de cotisation sur les contrats courts, décidée par l'ANI du 11 janvier 2013, s'inscrit par ailleurs dans une même logique désincitative. Les CDDU de moins de trois mois, soit la grande majorité de ceux signés dans le secteur du spectacle, font ainsi l'objet d'une majoration de cotisation de 0,5 points en application de ces nouvelles dispositions.

Si le bilan de cette majoration pour le secteur, qui est entrée en vigueur le 1er juillet 2013, n'a pas encore été réalisé, il est peu probable que l'application d'un taux uniforme à des contrats qui dans leur grande majorité ont des durées bien inférieures à trois mois ait pu avoir un effet sur l'allongement des contrats. Des solutions plus ciblées, comme l'introduction d'un système de bonus/malus individualisé sur le modèle des accidents du travail (cf. propositions P.-M. Menger) ou celle d'une taxation forfaitaire sur les fins de contrats (il y a eu 4,15 millions de CDDU dans le secteur en 2013)¹⁴ restent néanmoins à ce jour peu expertisées, malgré leur intérêt.

1.2.3. Accompagner la structuration du secteur et favoriser l'emploi

Plusieurs axes méritent d'être approfondis :

Le renforcement de la responsabilité sociale de l'Etat et des collectivités territoriales en tant qu'employeurs et financeurs.

En tant qu'employeurs et prescripteurs, l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements dont ils assurent la tutelle n'assurent pas toujours le rôle structurant qu'ils devraient avoir. Par exemple, en complément des exemples souvent cités dans l'audiovisuel public, les données recueillies par la DGCA auprès des établissements publics dont elle assure la tutelle montrent que les contrats tendent à être de plus en plus fractionnés et qu'une centaine d'emplois de techniciens pourraient être transformés en CDI¹⁵.

L'Etat doit être en mesure de s'engager sur des objectifs et des actions concrètes en matière de réduction de l'emploi précaire dans les structures labellisées et subventionnées. L'Etat comme les collectivités territoriales doivent prendre en compte dans le montant des subventions qu'ils versent les frais de fonctionnement inhérents aux structures et garantir que les projets ne sont pas sous-financés. Ils doivent assumer la mise en place de règles claires et partagées sur les modalités de rémunération des salariés, et notamment des directions artistiques, dans les structures conventionnées. Ils doivent être vigilants sur la sous-traitance et encourager l'emploi direct. Ils doivent

¹⁴ Se référer aux chiffrages des propositions relatives aux recettes, 3.4 en annexe

¹⁵ Les établissements publics sous tutelle de la Direction générale de la Création Artistique (DGCA) emploient environ 4 000 salariés dits « intermittents ». 15 % d'ETPT bénéficient d'un CDDU ce qui est proche des EP de l'audiovisuel. Chaque technicien bénéficie dans une même structure de 7 contrats dans l'année contre 3 pour les artistes. Par ailleurs, une centaine de techniciens ont effectué en 2013 plus de 900 heures dans un même EP et 320 plus de 500 heures.

inverser la tendance croissante dans le spectacle vivant qui incite systématiquement les artistes à créer une structure juridique dotée d'une personnalité morale pour leur permettre de se produire (à travers le contrat de cession pratiqué parfois par des lieux de manière à contourner leur obligation d'employeur), ou de toucher une subvention (l'artiste devrait pouvoir désigner une structure existante qui pourrait percevoir en tant que producteur de son spectacle la subvention).

Par ailleurs, les collectivités territoriales ont parfois recours à des officines de prêt de main d'œuvre illicite d'intermittents pour faire des chantiers qui ne relèvent pas du spectacle. Il est important de les alerter sur les normes des conventions collectives et qu'elles puissent faire en sorte que leurs commandes les respectent.

Le développement d'une politique d'aide à l'emploi en faveur des entreprises du spectacle.

Plusieurs dispositifs d'aide à l'emploi ne sont pas accessibles au secteur du spectacle ou ne correspondent pas à ses spécificités notamment le recours au CDDU. Ainsi l'emploi artistique en est souvent exclu.

Au-delà d'un travail d'analyse fin permettant de voir comment le secteur pourrait bénéficier des aides existantes à commencer par le pacte de responsabilité, **la mise en place d'un fonds de soutien à l'emploi** lui permettrait de demeurer en croissance malgré les difficultés conjoncturelles liées à la crise.

Souhaité par les organisations du secteur, les modalités de ce soutien restent néanmoins à définir. Ainsi, la FESAC souhaite que l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux s'engagent à mener un travail sur des aides à l'emploi spécifiques permettant une amélioration de la politique de l'emploi dans le spectacle. La réflexion pourrait s'appuyer sur l'expérience des régions qui ont, pour certaines, développé des dispositifs inventifs de soutien à l'emploi culturel.

Pour la mission, ce fonds devrait porter sur deux axes prioritaires :

- Le développement de l'emploi permanent, qui concernera principalement les emplois administratifs et techniques : notamment par des primes à l'emploi pour la transformation de CDDU en CDI, des aides à la mutualisation d'entreprises pour la création d'emploi en CDI, des groupements d'employeurs permettant également une amélioration des compétences.
- Le développement de l'emploi artistique : notamment par des aides à l'allongement des périodes de travail, ou le soutien et la mise en place sur l'ensemble du territoire de dispositif vertueux tel que celui mis en place par la plateforme nationale des Cafés-Cultures¹⁶ permettant de développer une offre culturelle de proximité payée en grande partie par les cafés.

¹⁶ Ce dispositif d'aide à l'emploi artistique dans les Cafés-Cultures, consiste à prendre en charge une partie du coût employeur encourageant ainsi l'emploi artistique de proximité porté par des initiatives privées.

Ce fonds pourrait être financé par l'Etat, dès lors qu'un nouvel accord serait trouvé et que les crédits prévus pour compenser le différé pourraient avoir une nouvelle destination.

Encourager le développement des démarches de labellisation ou de qualification sociales des entreprises.

Une meilleure prise en compte des conventions collectives de branche dans la convention chômage permettrait notamment de valoriser les démarches de labellisation ou de certification telles que celles mises en place par les prestataires de services. En effet tout ce qui concourt à réguler le secteur sans empêcher l'arrivée de nouveaux acteurs est structurant. Or aujourd'hui, la durée entre leur mise en place et leur reconnaissance effective par les pouvoirs publics est trop longue.

Evoquée dans le cadre des « Entretiens de Valois »¹⁷, la qualification d'entreprise d'intérêt général économiquement et socialement responsable a ensuite été retravaillée au sein du groupe emploi du CNPS avant que ce dernier ne suspende ses travaux¹⁸. L'objectif de cette qualification est de répondre à plusieurs enjeux en particulier celui d'une mission artistique d'intérêt général de l'entreprise et d'une démarche de développement économique durable et du respect des droits sociaux. Il ne s'agit pas, comme l'est la licence d'entrepreneur de spectacle, d'une « autorisation d'exercer ». La qualification permettrait de mettre en avant les bonnes pratiques et de faire de la publicité aux entreprises en bénéficiant. Les partenaires sociaux ne s'accordent pas encore sur le fait de lier cette qualification à l'attribution de subventions. A minima, le défaut d'obtention de qualification pourrait figurer dans les critères d'appréciation sur lesquels peuvent se fonder les directions régionales des affaires culturelles lorsqu'elles délivrent ou non une aide publique.

Une réflexion est en cours au ministère de la Culture et de la Communication sur la réforme de la licence d'entrepreneur de spectacle qui délivre une autorisation d'exercer dans le spectacle vivant. Bien que les licences restreignent le recours à l'annexe 8 de l'assurance chômage, elles ne permettent pas de limiter l'extension du régime à des salariés qui ne devraient pas en relever (dans des formes nouvelles de gestion déléguée du salariat notamment). L'obtention de la licence est subordonnée au fait que le demandeur justifie des conditions requises pour qu'une licence lui soit délivrée. Le renouvellement de celle-ci est subordonné à la justification de la régularité de la

Simple de fonctionnement, son expérimentation en Pays de la Loire depuis 2012, doit s'étendre au niveau national

¹⁷ Les entretiens de Valois : Lancé en février 2008 par le ministère de la Culture et de la Communication, ce cycle de discussions qui a réuni les professionnels (syndicat d'employeurs et de salariés, société de droits d'auteur) et les collectivités territoriales, s'est clos le 30 janvier 2009 par la présentation d'un rapport synthétisant les propositions des groupes de travail consacrés à l'avenir du spectacle vivant.

¹⁸ Le groupe emploi va, sous l'impulsion de la DGCA, reprendre ces travaux début janvier. Par ailleurs, la ministre de la Culture et de la Communication a annoncé le 19 décembre dernier la reprise des travaux de la sous-commission emploi du CNPS sous la présidence de Jean Paul Guillot.

situation de ce dernier au regard du droit du travail, de la sécurité sociale et de la propriété littéraire et artistique. En cas de manquement à ces obligations, la licence peut être retirée (article L 7122-12 du code du travail). Dans les faits, cette possibilité n'est jamais mise en application. L'incapacité concrète des services qui en assurent la délivrance à exercer un réel contrôle des conditions d'emploi dans les entreprises demandeuses affaiblit son caractère de régulation. Les aménagements ont été réalisés afin de prendre en considération les dispositions de la directive dite « services » en excluant les employeurs des commissions d'attribution, ce qui réduit la possibilité de discerner le caractère professionnel des demandeurs.

Dans l'audiovisuel où semblable dispositif n'existe pas, le CNC vérifie projet par projet le respect de l'application de la législation sociale lors du versement de ses différents soutiens.

Vers une simplification administrative pour accroître la part artistique des budgets

Même si cela peut paraître contradictoire avec un renforcement de la régulation opérée par l'Etat et les collectivités, la mission pense qu'il y a de véritables simplifications administratives à opérer permettant aux différentes entreprises du secteur de recouvrer des marges financières. En effet la multiplication des formulaires et procédures n'a pas conduit à une meilleure connaissance du secteur, ni à une amélioration notable du contrôle des pratiques. Jean Paul Guillot signalait à titre de comparaison, que des responsables de l'Association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE) évaluaient le coût d'un dossier de conventionnement avec l'Etat, en général pour des faibles montants compte tenu de leur vocation, à 4 500 euros. Or les entreprises du secteur doivent souvent recourir à plusieurs partenaires (Etat, collectivités territoriales, sociétés civiles...) qui tous imposent leur imprimé, leur présentation budgétaire et leurs conditions juridiques.

Un travail de concertation pour simplifier et harmoniser les dossiers de demande de subvention, tout comme ceux de contractualisation permettrait sans doute d'alléger les frais généraux des entreprises du secteur comme le travail des agents de l'Etat et des collectivités territoriales. Ce dernier pourrait être mené avec le secteur, le Ministère de la Culture et de la Communication, celui du Travail, celui du Budget et le secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat et à la simplification. Deux axes pourraient être privilégiés : la simplification administrative notamment sur les subventions et leur reconduction, et la manière de gérer la complexité croissante des consignes de sécurité en termes d'accueil du public.

2. Garantir un système d'indemnisation du chômage adapté aux métiers du spectacle : en consacrer le principe dans la loi et instaurer une nouvelle méthode de dialogue social.

2.1. Consacrer dans la loi l'existence d'un système d'indemnisation du chômage adapté aux métiers du spectacle

La production du spectacle en France qu'il soit vivant ou enregistré s'est organisée dans une économie de projet reposant sur un emploi discontinu compensé par des règles spécifiques dérogatoires au régime général de l'assurance chômage. La normalité pour un salarié en situation de perte d'emploi est d'en retrouver un. Dans le spectacle, les artistes notamment (à part la situation rare des orchestres et ballets permanents) sont amenés à vivre leur carrière dans l'intermittence.

En dépit de la violence de la crise, les discussions de la concertation sont restées dans le cadre d'un relatif consensus sur les principaux déterminants qui fondent le système actuel de l'intermittence :

- la confirmation de la présomption de salariat en faveur des artistes, consacrée par la loi n° 69-1186 du 26 décembre 1969, comme une avancée sociale qu'il convient de protéger face au développement de formes particulières d'emploi.
- la reconnaissance de la flexibilité de l'emploi dans le secteur du spectacle vivant et enregistré comme la condition d'un mode de production par projets, qui contribue au développement de la création artistique en France ;
- l'existence, en contrepartie, d'un régime d'assurance chômage adapté aux particularités des métiers du spectacle ;

Les revendications du mouvement social portaient quasi exclusivement sur les règles d'indemnisation du chômage, que la convention du 14 mai 2014 a durcies pour certaines catégories d'allocataires. Cela explique l'attention portée par la mission aux modèles dits "alternatifs" et aux propositions de modifications des règles des annexes 8 et 10. Il convient néanmoins de constater qu'au delà des différends existant sur les règles, peu de propositions ont porté sur une rénovation des fondements de l'assurance chômage des intermittents du spectacle, de son architecture et de son financement¹⁹.

Ce relatif consensus invite à s'interroger sur les moyens de pérenniser le système des annexes 8 et 10, en maîtrisant les coûts et en rendant possible sa gouvernance au sein du régime interprofessionnel d'assurance chômage. Il n'est pas acceptable que sa pérennisation, bien réelle depuis le début des années 80, ne se fasse qu'au prix d'une

¹⁹ Seule la fédération Communication, Conseil, Culture (F3C) de la CFDT a proposé une réflexion sur la création d'un système à plusieurs étages, qui compléterait les revenus apportés par les salaires et l'assurance chômage par ceux d'un fonds professionnel de compensation des bas revenus Cf. contribution en annexe 4.1.

multiplication des conflits sociaux, qui portent préjudice à l'économie et à l'image du secteur.

Il convient de sortir d'une situation où les acteurs, à l'évidence, ne se comprennent plus et ne communiquent plus que par l'intermédiaire des médias avec les pires accusations quant à de prétendues arrière-pensées des uns et des autres : les uns soupçonnés de vouloir profiter de l'assurance chômage et la détourner de son objet à travers des règles dérogatoires de nature à mettre en péril l'équilibre général du système et l'équité vis-à-vis des autres salariés, les autres soupçonnés d'avoir comme objectif la suppression pure et simple des annexes 8 et 10.

Ces suspicions parasitent en permanence le traitement de la problématique et la négociation. Ce n'est pas la spécificité de l'intermittence qui est en cause mais les moyens de trouver un système pérenne, acceptable et équilibré. La véritable menace qui pèse sur l'intermittence ne résulte pas de prétendues arrières pensées de telle ou telle organisation mais de la multiplication de crises sur des sujets que comprennent de moins en moins les opinions publiques voire une partie des partenaires sociaux eux-mêmes.

Le point central sur lequel il y a convergence voire consensus est qu'il doit y avoir une adéquation entre la spécificité des métiers du spectacle et les règles qui leur sont applicables notamment mais pas exclusivement en matière d'assurance chômage.

Afin d'apaiser les discussions et de donner un cadre clair aux parties prenantes, **ce point d'ancrage serait consacré dans la loi qui poserait le principe de l'existence d'un système d'assurance chômage adapté aux métiers du spectacle et intégré au régime interprofessionnel d'assurance chômage.**

Cette consécration législative devrait être considérée comme un préalable de confiance à la réflexion, et surtout pas comme un gage de *statu quo* justifiant l'immobilisme.

En dehors du cercle de l'intermittence, beaucoup y compris dans le monde salarié s'interrogent sur la pertinence d'un dispositif dont le caractère largement dérogatoire par rapport au droit commun n'a d'égal, non sans paradoxe, que la violence des critiques émises à son encontre par ses propres bénéficiaires.

La spécificité des règles de l'intermittence doit, en conséquence, être expliquée, proportionnée et justifiée en ayant conscience que, ni une prétendue évidence qui n'est partagée que par les seuls acteurs du système, ni encore moins une posture englobant la précarité d'autres salariés ne sont une réponse et une justification suffisantes.

La solution interprofessionnelle privilégiée depuis plusieurs années suppose que l'on admette comme recevables plusieurs questions de fond, peut-être délicates et difficiles, mais qui concernent une régulation globale de l'emploi et du marché du travail.

Parmi ces questions figurent :

- **l'interdépendance entre la structuration de l'emploi et l'indemnisation du chômage.** Le développement de l'emploi dans le spectacle vivant et enregistré, principalement sous la forme de CDDU, s'est traduit par une augmentation des dépenses de l'assureur. Par ailleurs, certains analystes, repris par plusieurs organisations de salariés et d'employeurs, soulignent les risques qu'une assurance chômage généreuse associée à la grande souplesse procédurale du CDDU puisse défavoriser l'emploi permanent là où il serait possible et justifié. La pérennisation des annexes 8 et 10 ne saurait dès lors être pensée sans une politique volontaire de développement de l'emploi artistique et de lutte contre la précarité, impliquant les branches et les donneurs d'ordre que sont l'Etat et les collectivités territoriales (cf. première partie du présent rapport).

- **la prise en compte de la diversité des métiers du spectacle,** qui ne sont pas soumis aux mêmes conditions de travail et aux mêmes situations du marché de l'emploi. La seule discontinuité de l'emploi, qui s'est développée dans tous les secteurs de l'économie, ne saurait à elle-seule justifier un traitement unique de tous les métiers du spectacle, au risque de délégitimer l'existence même d'un dispositif dérogatoire au secteur ;

- **l'articulation entre l'assurance chômage interprofessionnelle et les dispositifs fondés sur la solidarité nationale ou professionnelle.** Cette question est étroitement liée à celle des "curseurs" ou paramètres de l'assurance chômage : ainsi, le resserrement des conditions d'affiliation en 2003 a justifié la mise en place d'un nouvel étage financé par la solidarité nationale, qui assure un rôle de filet de sécurité pour les intermittents les plus fragiles. Dans son projet, la fédération F3C de la CFDT lie étroitement le plafonnement des revenus de l'indemnisation avec la création d'un fonds de compensation des revenus pour les bas salaires. L'architecture de l'assurance chômage implique aussi de poser la question de son articulation avec les autres champs de la protection sociale (cf. quatrième partie du présent rapport).

- **la gouvernance du système et les moyens d'intégrer des spécificités professionnelles dans une organisation interprofessionnelle.** On ne peut à la fois revendiquer un traitement interprofessionnel de l'intermittence et une spécificité telle qu'elle conduirait inéluctablement à la création d'une caisse autonome, solution qui est écartée. Penser l'intégration du "spécifique" dans le "général" implique des modes originaux d'articulation des différents échelons du dialogue social. Si les règles du régime général ne peuvent servir d'étalon unique dans la réflexion qui préside à la détermination des annexes, elles ne peuvent en être totalement éludées, ne serait-ce que parce qu'une divergence trop grande pose de délicates questions d'équité et de coordination entre les régimes.

L'organisation du dialogue social est donc déterminante : trouver une solution pérenne à l'intermittence implique de trouver des modalités durables de dialogue entre les

niveaux professionnels et interprofessionnels, qui puissent s'appuyer sur des outils partagés d'aide à la décision.

2.2. Une nouvelle méthode de dialogue social

2.2.1 La situation actuelle : une gouvernance éclatée

L'intermittence fait l'objet d'un double niveau de négociation collective : l'un, celui des branches, qui définit les emplois relevant du CDDU, les conditions et le temps de travail, les salaires ; l'autre, celui de l'interprofession, qui définit notamment le contenu de la convention d'assurance chômage sans que, aux niveaux syndical et patronal, les flux d'informations et de négociation soient organisés de façon suffisante. Or la négociation interprofessionnelle sur le contenu de la convention d'assurance chômage est dépendante des définitions des emplois intermittents donnés par les branches de même que ces derniers doivent prendre en compte les conditions d'indemnisation du chômage et de la précarité.

Non seulement l'information n'est pas suffisante entre ces deux niveaux de négociation, mais à l'évidence il existe une rupture entre la chose négociée et la réalité des entreprises et des intermittents. On peut, par exemple, penser qu'il existe un certain hiatus entre les conventions collectives et les réalités du cinéma et du spectacle vivant que nous ont décrites nombre d'interlocuteurs.

La question de l'effectivité du droit dans le champ du travail et de l'emploi est une question récurrente mais dans les secteurs concernés cette rupture entre le droit et la réalité présente la caractéristique d'être tout à la fois d'un niveau élevé et accepté par le plus grand nombre.

A ce double niveau de négociation vient s'ajouter un troisième niveau de régulation qui est celui de l'Etat. La complexité introduite par ce troisième niveau serait réduite si l'intervention de l'Etat était sinon unique, du moins cohérente et coordonnée. Or l'action de l'Etat dans le champ de l'intermittence est multiple sans que la cohérence ne soit parfaitement assurée. L'Etat intervient, de façon très « pro-active », sur l'existence et les conditions de la négociation collective à travers les commissions mixtes (convention collective de la production cinématographique, du spectacle vivant...) puis avec une approche régaliennne et juridique sur l'extension des conventions collectives de branche. Il intervient aussi en amont sur la convention d'assurance chômage puis sur sa régularité juridique par la voie de l'agrément de la convention. L'Etat intervient ensuite comme législateur soit du droit du travail applicable (CDDU) soit du droit et du régime applicable à la production artistique. Il intervient, enfin, soit comme dispensateur d'aide (CNC, subventions au spectacle vivant) soit comme autorité de tutelle d'opérateurs essentiels dans l'audiovisuel et le spectacle vivant.

Ce n'est pas faire injure aux responsables politiques et administratifs de dire que les voix de l'Etat sont sinon discordantes, du moins pas totalement convergentes et que, par exemple, là où un ministère insiste pour la réduction du champ de l'intermittence au profit du CDI dans certaines professions ou dans certains secteurs comme l'audiovisuel, d'autres ministères imposent aux opérateurs des cadres conduisant à recourir à de l'emploi précaire.

Il y a enfin une régulation qui résulte des actions de multiples opérateurs qui ont des conséquences directes sur la vie quotidienne des salariés du secteur au nombre desquels on peut mentionner : Pôle emploi, l'Unédic ou Audiens qui vient de reprendre la gestion de la Caisse des congés du spectacle.

Dans cette complexité, la négociation au niveau national et interprofessionnel de la convention d'assurance chômage joue un rôle central notamment par rapport aux négociations de niveaux sectoriels. Il n'est donc pas étonnant que cette convention soit au centre des discussions et contestations. Or cette convention présente la double caractéristique d'être limitée et dans son objet, l'indemnisation du chômage, et dans le temps avec des échéances courtes.

Cette situation, qui conduit à des crises périodiques très déstabilisantes tant pour les entreprises que pour les salariés et très négatives sur la perception par l'opinion publique d'un secteur toujours en demande de règles dérogatoires dont la justification et le contenu sont mal compris et mal acceptés, n'est pas satisfaisante. Une nouvelle approche est nécessaire où l'on parle plus d'emplois que de chômage, où l'on inscrit la démarche dans le temps et où on améliore la capacité de négociation des partenaires sociaux tant aux niveaux interprofessionnel que professionnel.

2.2.2 Première étape : une conférence des métiers du spectacle donnant une vision à moyen terme de l'emploi dans le secteur

L'intérêt même des acteurs est d'élargir les champs concernant l'intermittence afin d'engager une réflexion sur les évolutions à venir des secteurs concernés à un horizon de cinq ans.

Comme il vient d'être exposé, cette réflexion ne doit pas se focaliser sur la question de l'assurance chômage mais doit s'élargir aux questions liées à l'avenir, à moyen terme, des emplois et des entreprises culturels de façon à ce que chacun des acteurs, dans les responsabilités qui sont les siennes, puisse en tirer les conséquences.

Le point de départ de cette approche suppose un « diagnostic partagé », ce qui montre, à l'évidence, tout l'intérêt qui s'attache à la méthode initiée par la mission au sujet d'une expertise légitime et contradictoire.

S'agissant des acteurs, la démarche doit s'organiser autour des organisations représentatives tant au niveau interprofessionnel qu'au niveau professionnel ainsi que des organismes intervenant dans le champ (Pôle Emploi, Unedic, Audiens), sans oublier les collectivités territoriales.

La définition des acteurs pose deux questions :

La première concerne le rôle de l'Etat. Il va de soi que ce dernier, par les responsabilités qui sont les siennes, non seulement ne peut rester inerte mais se doit au contraire, à la demande même de ceux qui parfois contestent la légitimité de son action, être l'acteur qui défend l'intérêt général et représente les exigences des grands équilibres. Il doit dès lors être représenté.

La seconde porte sur la place qu'il convient de reconnaître aux acteurs non représentatifs. En la matière la démarche se doit d'être pragmatique. Sauf à déstabiliser les fondements mêmes du dialogue social et de la négociation collective, ils ne peuvent être placés au même plan que les organisations syndicales et professionnelles représentatives, ils n'en n'ont ni la légitimité ni les responsabilités. A l'inverse, les exclure purement et simplement de la démarche, sans chercher à les associer et les consulter lors de cette première étape, c'est les amener à exposer, sans nuance, leur position dans la rue et dans les médias en dehors de toute démarche constructive. C'est aussi ignorer l'expertise certaine de ces organisations. Il est donc proposé, après concertation avec les organisations représentatives, de les auditionner au titre de leur expertise.

Dans ce cadre, une conférence des métiers du spectacle pourrait se réunir tous les cinq ans dont l'objet serait de porter cette réflexion à moyen terme sur les entreprises, l'évolution de l'emploi et la politique culturelle de l'Etat et des collectivités territoriales, qui à ce titre seraient directement impliquées dans la démarche. Le document qui en résulterait n'aurait pas de valeur normative, il éclairerait les négociations futures.

2.2.3. Deuxième étape : la négociation interprofessionnelle

Le niveau interprofessionnel est le gardien des grands équilibres en matière d'emploi et d'assurance chômage.

Sauf à remettre en cause, les fondements mêmes de l'assurance chômage en France, il ne peut être question de déléguer pour un secteur donné la négociation d'une partie de l'indemnisation du chômage.

C'est donc aux seules organisations représentatives syndicales et patronales du niveau interprofessionnel qu'il incombe de définir les axes, les montants, et les équilibres qui s'imposent aux annexes de la convention d'assurance chômage applicable aux secteurs du spectacle.

Les organisations interprofessionnelles lors de la préparation de la négociation d'assurance chômage solliciteront les organisations sectorielles représentatives pour proposer, dans un cadre préétabli notamment en matière d'enveloppe financière ainsi que dans un délai impératif, des solutions s'inscrivant dans la future convention d'assurance chômage.

La loi pourra poser le principe de ce mandat mais ce sera aux organisations concernées de définir le protocole de sa mise en œuvre.

Si les secteurs professionnels ne parviennent pas à dégager de solutions, le niveau interprofessionnel reprendra la main. Si des solutions sont dégagées, elles ne s'imposeront pas en droit au niveau interprofessionnel mais constitueront un élément substantiel d'appréciation sur la convention d'assurance chômage.

2.2.4 Troisième étape : les négociations professionnelles

Les négociations de branches gardent dans ce schéma bien évidemment leurs compétences pour définir les conditions de travail des secteurs concernés.

Un accent sera toutefois mis sur le champ de l'intermittence avec une adéquation, le cas échéant posée par la loi, entre le CDDU défini par les conventions collectives et l'intermittence au sens de la convention d'assurance chômage.

Les conventions collectives devront en outre mettre en place des mécanismes paritaires de suivi de leur exécution.

2.2.5. Quatrième étape : le suivi

La création d'une instance de suivi des annexes permettrait de rassembler partenaires interprofessionnels et professionnels, ainsi que les services de l'Etat, autour du suivi des dispositions de la dernière convention d'assurance chômage, de son impact sur les effectifs d'allocataires, leur revenus, l'équilibre financier de l'Unédic et plus généralement le fonctionnement du marché du travail des secteurs du spectacle.

Le fonctionnement de cette instance s'appuierait sur une démarche de partage de la connaissance et de l'expertise, telle que la mission a souhaité l'initier au cours de ces derniers mois. Les services de l'Unédic ont montré leur volonté et leur capacité à mettre à la disposition des participants à la concertation des outils et des résultats de simulation dont l'intérêt fut unanimement salué. Un groupe d'experts sur le modèle de celui qu'avait bâti la mission pourrait être mis en place sous l'autorité d'une personnalité reconnue pour ses compétences statistiques en matière de fonctionnement du marché du travail et de l'emploi.

3. Adapter les règles des annexes 8 et 10 : outils et réflexions pour une future négociation.

La concertation et le travail d'expertise a permis de mettre à plat les enjeux et de donner des éléments tangibles de discussion pour sortir de plusieurs années de dialogue de sourds et de suspicions réciproques.

Il ne s'agissait pas, pour la mission, de se substituer aux partenaires sociaux pour proposer une solution "clé en main" et donner les variables d'une équation qui relève avant tout de choix qui auront des impacts aussi bien sur les salariés indemnisés que sur les équilibres du marché du travail et l'économie des différentes branches du spectacle vivant et enregistré. Toute fixation de curseurs n'aurait guère de légitimité ni de sens hors du contexte contraint des négociations interprofessionnelles dans lesquelles les règles ont vocation à être définies.

La démarche a consisté à chercher une méthode de gouvernance et à donner des outils qui permettent aux différentes parties prenantes de partager des éléments de réflexion et de construire un dialogue. Ce fut le sens du travail d'expertise réalisé sous l'égide de la mission, et en particulier des simulations de règles sur données individuelles construites par le département des études et des statistiques de l'Unédic.

La réalisation des simulations de règles a permis de tester des modèles cohérents, montrant une vraie réflexion et un certain réalisme de la profession. Elle appelle à ne pas surinvestir l'importance de certains paramètres, en particulier les règles d'affiliation, pour observer les résultats attendus des différentes combinaisons en termes de populations indemnisées, de montants de l'indemnisation, de leur corrélation plus ou moins grande avec les revenus du salaire, et *in fine*, des montants des prestations versées par l'assurance chômage.

3.1 Le contexte : un débat centralisé sur les règles des annexes 8 et 10 et le retour à la "date anniversaire"

La modification des règles par la convention du 14 mai 2014 est à l'origine du mouvement de contestation né au printemps 2014.

La nouvelle convention a introduit des modifications portant sur les contributions sociales et des règles de différé et de plafonnement du cumul du salaire et de l'allocation. Ces modifications aboutissent à décaler dans le temps ou à limiter mensuellement l'indemnisation des salariés situés dans la partie supérieure de la distribution des revenus.

Par décision du gouvernement, le différé n'est pas appliqué aux allocataires, mais compensé financièrement par l'Etat à l'Unédic jusqu'à une future renégociation.

Ces dispositions spécifiques aux annexes s'inscrivent dans un ensemble de mesures d'économie évaluées à 840M€ en année de croisière, destinées à réduire de déficit de l'Unedic et à financer le surcoût induit par l'introduction des droits rechargeables²⁰.

Tableau récapitulatif des mesures introduites par la convention du 14 mai 2014 et de leur impact prévisionnel (annexes 8 et 10 uniquement)

Source : Unedic, mai 2014.

	Impact sur l'indemnisation	Impact financier prévisionnel (en année pleine)
Plafonnement mensuel du cumul salaires + allocations à 1,4 fois le plafond de la sécurité sociale	Baisse ou suppression des allocations pour environ 6% des allocataires chaque mois, lorsqu'ils ont dépassé le plafond et travaillé moins de 177 heures (AVIII) ou 238 heures (AX) Les jours non indemnisés sont reportés en fin de droits.	Baisse des dépenses de 30M€
Différé spécifique d'indemnisation	Point de départ de l'indemnisation repoussé pour les allocataires dont le salaire horaire est supérieur à 16 €, 48% d'allocataires concernés, proportionnellement au salaire perçu. <i>(mesure non appliquée aux allocataires ; le coût induit par cette mesure étant compensé par l'Etat à l'Unedic : décret n°2014-1172 du 13 octobre 2014).</i>	Baisse des dépenses de 100M€
Augmentation du taux de contribution Passage du taux global de contribution de 10,80% à 12,80% (8% pour les employeurs et 4,8% pour les salariés)		Recettes supplémentaires de 60M <i>(en intégrant l'impact des modulations issues de l'ANI du 11.01.2013)</i>
Total		190M

Placés devant l'exigence de prendre des mesures d'économie, les partenaires sociaux signataires ont donc choisi non pas de modifier les conditions d'affiliation et le périmètre des annexes, mais de restreindre les droits des salariés intermittents considérés comme les moins vulnérables. Ni l'existence des annexes, ni leurs principales spécificités par rapport au règlement général n'ont finalement été remises en cause.

²⁰ Unedic, *Impact de la nouvelle convention d'assurance chômage*, mai 2014 : http://www.unedic.org/sites/default/files/note_impact_convention_mai_2014_0.pdf

Encadré n°2 : les principales spécificités des règles des annexes 8 et 10

Les règles des annexes 8 et 10 sont dérogatoires à celles applicables aux autres salariés dans le cadre du règlement général ou des autres annexes.

Elles se caractérisent actuellement par un seuil d'affiliation de 507 heures à réunir sur 10 à 10,5 mois et demi et qui ouvre droit à une période d'indemnisation de 243 jours. Ainsi, contrairement aux règles générales :

- le temps de travail pendant la période de référence ne détermine pas le nombre de jours indemnisés, qui est fixe une fois atteint le seuil nécessaire à l'affiliation ; le principe "un jour travaillé, un jour indemnisé" ne s'applique pas dans les annexes.

- depuis les changements de 2003 puis de 2006, le nombre d'heures travaillées entre en compte dans le calcul de l'allocation, qui n'est plus déterminé à partir du salaire journalier de référence (SJR).

Néanmoins, comme le soulignait le rapport de médiation de Jean-Patrick Gille²¹, c'est la remise en cause des règles définies en 2003 qui a rapidement été placée au cœur des revendications, autour de deux principales propositions :

- le retour à une période de référence de 12 mois avec un seuil d'affiliation de 507 heures de travail pour l'ouverture de droits ; cette période avait été réduite en 2003 à 10 mois pour les allocataires de l'annexe 8 et 10,5 mois pour les allocataires de l'annexe 10 sans modifier le seuil d'affiliation.

- le retour à la date anniversaire, c'est-à-dire à une règle de réexamen des droits à une date fixée à l'avance et non, comme depuis 2003, au terme de l'épuisement des droits déterminés en nombre de jours indemnisés (243 jours).

Ainsi ce ne sont pas en eux-mêmes les principes d'introduction d'un plafonnement du cumul entre indemnité et salaires, ni même en soit celui d'un différé, qui sont contestés. C'est leur reprise, indépendamment d'un système global considéré comme plus vertueux, plus juste et plus sécurisant pour les allocataires, qui a posé question à la profession.

Encadré n°3 : retour à la date anniversaire et allongement de la période de référence : définitions et enjeux.

1. Le réexamen des droits à une date anniversaire

La date anniversaire correspond à une modalité de détermination du moment de réexamen des droits. Ce dernier est déterminé à une date fixée à l'avance, et non au terme échu de

²¹ Jean-Patrick Gille, *Une nouvelle donne pour l'intermittence*, 19 juin 2014 : <http://www.jean-patrick-gille.fr/wp-content/uploads/2014/06/Rapp-mission-intermittents.pdf>

droits (243 jours actuellement). La notion d'"anniversaire" fait référence à une période fixe d'indemnisation de 12 mois qui était en vigueur avant la réforme de 2003

Le système en vigueur avant 2003 reposait sur une **date anniversaire glissante**, c'est-à-dire qui bouge en fonction de la date de la fin du dernier de contrat de travail de l'intermittent. Ce système incitait le salarié à placer son dernier contrat juste avant la date anniversaire, voire à demander le fractionnement d'un contrat qui la chevaucherait dans une logique d'optimisation des droits ouverts. Ces réflexions ont amené deux organisations à proposer une **date anniversaire fixe**, qui soit le terme et le point de départ de toute période d'indemnisation, indépendamment de la date de fin du dernier contrat.

Les conséquences de l'introduction d'une date anniversaire, au regard du dispositif actuel, seraient les suivantes :

1- D'une part, elle allongerait la durée des droits des personnes qui cumulent le moins travail et indemnisation et qui épuisent actuellement leurs 243 jours de droits en moins de 365 jours, elle diminuerait celle des autres

C'est pourquoi les interlocuteurs au niveau professionnel la considèrent comme plus solidaire entre ceux qui travaillent beaucoup et ceux qui le peuvent moins. Elle compenserait les irrégularités liées à un mode d'emploi par projets, dans lesquels les situations peuvent se trouver inversées entre les personnes d'une année sur l'autre.

A l'inverse, d'autres la considéreront moins incitative au travail et souligneront qu'elle contribuerait à singulariser encore davantage les annexes 8 et 10 des règles applicables aux autres salariés, fondées sur une correspondance entre la durée de travail et la durée d'indemnisation (principe du "un jour travaillé, un jour indemnisé").

2- D'autre part, elle permettrait à l'intermittent de connaître à l'avance la date de réexamen des droits.

Certaines parties prenantes craignent que la plus grande visibilité offerte aux salariés et à leur employeur dans la gestion de leur calendrier de travail n'augmente la possibilité de l'adapter pour optimiser les revenus de l'indemnisation. Le débat sur le retour à la date anniversaire est fortement marqué, voire parasité, par la mémoire de la dénonciation de comportements induits par les règles qui étaient en cours avant 2003. Les règles de calcul de l'AJ alors en vigueur incitaient à accumuler les cachets et les heures de travail au meilleur prix, pour élever son taux d'indemnisation. Une durée préfixe d'indemnisation avec réexamen à la date anniversaire incitait par ailleurs l'intermittent à caler son dernier contrat au plus près de la date anniversaire²².

A l'inverse, sa suppression a de fait été vécue comme un facteur d'insécurité supplémentaire par les intermittents : pour lutter contre des abus manifestes, le système a été complexifié pour l'ensemble des interlocuteurs. Or sa complexité actuelle induit une

²² Ces pratiques sont notamment analysées par P.-M. Menger, *Les intermittents du spectacle, sociologie d'une exception*, EHESS, 2015.

certaine opacité qui renforce le sentiment d'injustice des indemnisés. Ceux qui peuvent s'offrir les services de multiples officines payantes qui prospèrent sur le net pour gérer leur dossier s'en sortent bien, les autres doivent se transformer en spécialistes en fonction de leur capacité. Le système dérogatoire actuel est paradoxalement souvent vécu comme « extérieur », « tatillon » voire « hostile », en un mot inadapté.

2. L'allongement de la période de référence à 12 mois

La période de référence est la période sur laquelle il est vérifié, au moment de l'examen des droits, que le demandeur d'emploi réunit les conditions nécessaires pour être indemnisé.

Deux enjeux sont en œuvre dans la revendication d'allongement de la période de référence de 10 ou 10,5 mois à 12 mois :

- la création d'un système cohérent et simple qui fasse correspondre durée de référence et durée d'indemnisation autour d'une date charnière anniversaire, permettant ainsi la prise en compte de l'ensemble des heures travaillées ;

- un abaissement des conditions d'ouverture de droits qui faciliterait, en conservant le seuil de 507h, l'accès aux annexes des personnes qui peinent à atteindre l'intensité de travail nécessaire pour actuellement y ouvrir des droits.

Deux paramètres principaux peuvent être utilisés pour faire varier les conditions d'ouverture de droits : le seuil d'heures exigibles ou la période de référence. Les négociateurs de 2003 avaient choisi de raccourcir la période de référence sans toucher au seuil très symbolique des 507 heures.

3.2 Principales pistes de réflexion

Au préalable, l'ensemble des participants s'accordent sur la création de règles "vertueuses" qui minimisent l'intérêt des acteurs à sous-déclarer le travail ou à adapter leur calendrier de travail et de rémunération afin d'optimiser des revenus de l'assurance chômage.

Il existe ainsi une véritable réflexion de la profession sur les moyens d'établir des règles des annexes 8 et 10 qui limitent les comportements d'optimisation. Ce sont ces considérations qui guident la CIP dans la construction de formules de calcul qui, au prix d'une certaine complexité mathématique, évitent tout effet de seuils. Elles justifient aussi les revendications en faveur d'une simplification des règles de cachets²³, d'une

²³ Actuellement les cachets isolés sont convertis à 12h, les groupés à 8h ; les employeurs du secteur proposent d'appliquer un taux de conversion unique à 11h.

date anniversaire fixe ou bien encore d'un plafonnement annuel du cumul salaires/indemnités²⁴.

3.2.1. L'existence de deux annexes séparées.

La profession est divisée sur l'existence d'annexes séparées. Une différenciation par secteur entre spectacle enregistré et vivant est rarement revendiquée. La réalité des salariés du secteur est qu'ils passent souvent d'une branche à l'autre, sans doute plus en régions où le travail est moins régulier²⁵. Certaines organisations revendiquent en revanche une annexe unique s'appuyant sur une discontinuité de l'emploi commune à toutes les personnes en CDDU. D'autres considèrent comme importante la distinction entre artistes et techniciens, permettant une différence de traitement.

La mission considère que l'existence de deux annexes séparées est pertinente et que les évolutions des règles d'indemnisation du chômage doivent prendre en compte des conditions d'emploi différentes entre les artistes et les techniciens du spectacle.

Force est de constater que la situation de l'emploi est différente entre les artistes et les techniciens. Les artistes sont aujourd'hui dans une situation plus fragile, leur rémunération est moindre et le nombre moyen d'heures de travail qu'ils effectuent également. Ils trouvent plus difficilement un engagement. L'exercice régulier et nécessaire de leur art de même que les phases de recherche ou de conception ne font pas l'objet de contrat de travail. Par ailleurs, les artistes sont déclarés de manière forfaitaire (par cachet ou mensuellement), alors que les techniciens sont pour la plupart du temps à l'heure et peuvent effectuer des heures supplémentaires.

Une réflexion mérite d'être menée au niveau des branches sur une répartition différente de certains métiers techniques étroitement liées à la création artistique. Sans doute faudrait-il, affecter dans l'annexe 10 certaines professions aujourd'hui considérées comme techniques alors qu'elles sont attachées à la conception du spectacle et font partie de l'équipe de création. Ces métiers sont de fait souvent rémunérés de manière forfaitaire et sont très dépendants de leur nature artistique pour trouver un contrat : dramaturge, scénographe, éclairagiste, créateur costume etc... Cette possible ventilation des métiers entre les deux annexes doit se faire à l'intérieur de chaque convention collective, assortie de description des pratiques afférentes à l'usage de leur rémunération (part du travail rémunéré en droit d'auteur notamment).

²⁴ Un plafonnement avec une référence annuelle éviterait les effets de calendrier induits par un plafond mensuel (variation de l'indemnisation et de l'effet du plafonnement selon que l'intermittent concentre ses heures ou non sur un même mois calendaire).

²⁵ Se référer sur ce point aux données de cadrage produites par Audiens sur la répartition des salariés intermittents par branches.

3.2.2. Le retour à la date anniversaire et l'allongement de la période de référence à 12 mois.

La mission a pu constater que le débat sur la date anniversaire avec un retour à une période de référence de 12 mois n'est plus un tabou parmi les différents participants à la concertation. D'un côté, la réforme de 2003 n'a pas vraiment satisfait les organisations signataires qui souhaitaient en renforçant les conditions d'accès, restreindre le périmètre des annexes ; l'augmentation de l'allocation journalière a par ailleurs pesé sur les dépenses. De l'autre, elle a été vécue par la profession comme un système augmentant les injustices et mettant à mal une solidarité séculaire dans l'organisation de la protection sociale de ses métiers.

Ainsi, l'hypothèse d'un retour à un système de date anniversaire, associé à une période de référence de 12 mois, doit pouvoir faire l'objet d'un examen dépassionné dans le cadre des futures négociations de l'assurance chômage. C'est une revendication essentielle sur laquelle s'accordent une large partie des interlocuteurs au niveau professionnel, qui va dans le sens d'un cadre plus stable et plus sécurisant pour les salariés intermittents.

L'opportunité de cette décision devra être mesurée au regard de ses implications sur la population d'allocataires éligibles et sur les dépenses de l'assurance chômage. Les résultats des simulations réalisées dans le cadre de la mission donnent de premiers éléments d'appréciation, en distinguant les effets d'une date anniversaire glissante et d'une date anniversaire fixe associées à allongement de la période de référence à 12 mois ; un travail a aussi été réalisé pour neutraliser les implications mécaniques d'un allongement de la période de référence sur le niveau de l'allocation journalière.

La mesure conduirait à une augmentation mécanique du nombre d'allocataires éligibles de l'ordre de 2 à 3%, avec un effet plus fort pour les allocataires de l'annexe 10, et à une augmentation du nombre moyen de jours indemnisés par allocataires comprises entre 8 et 10 jours. Suivant les hypothèses retenues, les surcoûts calculés en 2013 par rapport à la convention 2006 oscillent entre 38M€ (date anniversaire glissante avec neutralisation de l'effet de l'allongement de la période de référence sur le niveau de l'allocation journalière) et 145M€ (pour une date anniversaire fixe sans neutralisation de cet effet)²⁶. Ces données doivent néanmoins être interprétées avec précaution : issues de simulations appliquées à des périodes d'emploi où les règles étaient différentes, elles ne prennent pas en compte les effets d'adaptation de l'ensemble des acteurs aux nouvelles règles et doivent être sous-estimées²⁷.

²⁶ Pour une analyse détaillée des effets des différentes hypothèses simulées, se référer aux résultats des simulations présentées en annexe.

²⁷ L'estimation des effets de comportements est un exercice complexe qui a fait l'objet d'un travail important, mais encore inachevé, du groupe d'experts. Se référer sur ce point aux notes relatives aux effets de comportements reproduites en annexe 3.5

L'analyse des combinaisons proposées par différentes organisations (CIP, CGT, SYNDEAC) donnent des pistes sur les moyens de compenser ces surcoûts, en particulier par des mesures réduisant le niveau d'allocation de certaines catégories de revenus (cf. ci-dessous les réflexions sur le niveau d'indemnisation).

L'hypothèse d'une réintroduction de la date anniversaire sans un abaissement des conditions actuelles d'ouverture de droits a aussi été analysée, notamment au travers d'une augmentation des seuils d'heures d'affiliation proportionnée à l'allongement de la période de référence. Aux yeux de la mission, une réflexion sur les seuils d'affiliation nécessiterait de porter une attention particulière aux différences de situations, notamment entre artistes et techniciens. L'affiliation moyenne en 2011 est de 720 heures pour les techniciens et de 641 heures pour les artistes ; 18.6 % des techniciens et 32.4% des artistes ont fait moins de 530 heures sur leurs périodes respectives de référence. Une différenciation croissante entre les annexes pourrait être envisagée pour prendre en compte les spécificités des conditions d'emploi des artistes, par exemple en augmentant uniquement le seuil d'affiliation pour l'annexe 8 sur une période de référence de 12 mois.

D'autres adaptations sont envisageables en fonction notamment de l'âge des salariés.

Par ailleurs, toute modification des conditions d'ouverture de droits devrait inclure une réflexion sur des dispositions transitoires permettant d'atténuer l'entrée en vigueur d'une nouvelle règle, ainsi qu'une analyse du rôle dévolu au volet indemnitaire du Fonds de Professionnalisation et de Solidarité, qui constitue aujourd'hui un filet de sécurité pour les intermittents du spectacle qui ne parviennent pas à réunir les conditions d'affiliation au moment du réexamen de leurs droits.

3.2.3. Le niveau d'indemnisation en fonction des revenus.

Tout autant que les règles d'affiliation, voire peut-être davantage, la question du niveau d'indemnisation, et sa corrélation avec les revenus salariaux, est déterminante dans l'économie générale des annexes.

Son traitement implique de penser comment articuler le fondement assurantiel de l'assurance chômage interprofessionnelle, qui vise à garantir à l'assuré un revenu de remplacement proportionné aux revenus du travail en cas de perte d'emploi, et une logique de solidarité qui accroît le niveau d'indemnisation des plus bas revenus.

Il implique aussi de ne pas se focaliser sur l'effet de certaines règles pour s'intéresser aux effets généraux des règles d'indemnisation sur la répartition des revenus entre les allocataires et la part respective des revenus de l'indemnisation et des salaires dans leurs revenus globaux. A cet égard, les graphiques réalisés en accompagnement des simulations, qui mettent en relation les revenus salariaux mensuels moyens, le niveau

moyen d'indemnisation et le nombre d'allocataires constitueront des outils éclairants d'aide à la décision pour les partenaires sociaux.

Le niveau d'indemnisation est le résultat des effets combinés de différentes règles, en particulier de la formule de calcul de l'allocation journalière avec l'ensemble des règles qui contribuent à déterminer le nombre de jours indemnisés : règles de cumul de l'indemnisation avec une situation d'emploi, délais d'attente, différés ou franchises qui repoussent ou limitent l'indemnisation, mesures de plafonnement du cumul salaires/indemnités ou modalités de réexamen des droits (cf. effets de la date anniversaire sur le nombre moyen de jours indemnisés mentionnés supra).

Un consensus existe pour que la formule de calcul de l'allocation valorise, comme c'est le cas actuellement, les heures travaillées, afin d'inciter un maximum la déclaration des heures²⁸. Le poids des paramètres relatifs aux heures travaillées ou à la rémunération peut être modulé pour obtenir la répartition souhaitée par les futurs négociateurs. Une attention particulière devrait être apportée au niveau plancher de l'indemnisation, qui détermine notamment le degré de redistribution du système pour les bas revenus.

La piste d'économies la plus partagée consiste à réduire l'indemnisation des personnes les mieux rémunérées, en articulant les différentes règles de plafonnement/différé ou franchise/décalage. Cela permet d'épargner les catégories les plus fragiles, et peut contribuer à réduire l'attractivité du CDD d'usage au profit du CDI dans certains métiers et secteurs. Par ailleurs, dans le contexte économique, l'opinion publique comprend mal la possibilité de cumuler des indemnités au-delà d'un certain revenu.

Les signataires de la convention du 14 mai 2014 ont proposé une articulation des paramètres (différé articulé à un plafonnement cumul salaires/indemnités) qui, sans ignorer ou dénaturer la logique assurantielle du dispositif de l'assurance-chômage, fait porter les économies sur les catégories de salariés aux revenus les plus élevés.

Les hypothèses alternatives proposées à la simulation privilégient davantage le plafonnement du cumul salaires/indemnités comme moyen de limiter l'indemnisation des plus hauts revenus.

Elles ont par ailleurs permis de dégager différentes modalités d'application de ce plafonnement. Le plafonnement mensuel, tel qu'il a été instauré par la convention du 14 mai 2014, présente l'inconvénient de ne prendre que partiellement en compte les rémunérations des personnes, dans des métiers où la rémunération mensuelle peut connaître des variations importantes. Ses conséquences sont variables suivant la répartition des revenus sur un mois calendaire, ce qui peut avoir des effets sur les pratiques des individus. Un plafonnement annuel, qui suspendrait l'indemnisation une fois dépassé le plafond en cours de droits, présenterait par ailleurs d'importants inconvénients, en impliquant la réclamation d'indus aux allocataires qui concentreraient

²⁸ La formule précédant la modification de 2006, fondée sur un salaire journalier de référence, incitait à concentrer les rémunérations sur quelques contrats.

leur rémunération en fin de droits. Ainsi, des propositions innovantes de plafonnement mensuel calculé sur une référence annuelle ont été testées dans les différentes simulations expertisées²⁹ : une expertise approfondie mériterait d'être menée sur le bilan coût/avantage et la faisabilité technique et gestionnaire de ces différents systèmes.

Un différé "congés payés" pourrait par ailleurs être appliqué en remplacement de la formule introduite par la convention du 14 mai 2014. Fréquemment évoquée par les différents interlocuteurs de la mission, cette mesure n'est explicitement demandée que par le SNPCT. Elle irait dans le sens d'une convergence des règles des annexes 8 et 10 avec celles applicables aux autres salariés, alors que rien ne justifie en principe une différence sur ce point - l'indemnité compensatrice de congés payés (ICCP) correspondant à un temps de congé rémunéré par l'employeur qui n'a pas vocation à être indemnisé. Ce différé pourrait être calculé à partir d'une estimation des indemnités compensatrices perçues de manière différée par l'intermittent via la Caisse des congés spectacle³⁰. La prise en compte des ICCP dans le calcul de l'indemnisation constituerait à l'inverse une dépense et serait dérogoatoire aux règles applicables dans le régime général ou l'annexe 4. Ces hypothèses méritent une étude complète de faisabilité et d'impact.

3.2.4. Les règles d'assimilation et règles de coordination entre les régimes.

Pour la justification des 507 heures, seul le temps de travail exercé dans le champ de l'application des annexes 8 et 10 est retenu³¹. Cette limitation est destinée à réserver les annexes aux professionnels du spectacle et à en maîtriser l'accès : elle est en cela légitime et intrinsèque à l'existence même d'annexes dérogoatoires.

Il convient néanmoins de noter que cet "isolement" des annexes n'incite pas les allocataires à travailler en dehors de leur champ. Il peut même être franchement désincitatif s'il est conjugué avec une crainte que les heures travaillées hors des annexes soient un frein potentiel à une ouverture de droits dans les annexes.

Ainsi, plusieurs organisations demandent à ce que des règles de coordination entre les régimes soient réintroduites³² ou à ce qu'un plus large spectre d'activités puissent être prises en compte dans l'ouverture de droits, notamment les heures d'action culturelle réalisées dans un vaste champ socio-éducatif (établissements d'enseignement primaire

²⁹ Les différentes modalités de plafonnement simulées sont détaillées dans la présentation des résultats des simulations reproduite en annexe.

³⁰ 95 % des congés spectacle sont aujourd'hui perçus d'après la Caisse des congés spectacle.

³¹ A la seule exception, pour ouvrir des droits à l'annexe 10, des heures d'enseignement réalisées dans un établissement agréé dans la limite de 50 heures. Des périodes non travaillées peuvent par ailleurs être assimilées à du temps de travail : périodes de suspension du contrat de travail, congés maternité indemnisés, accidents du travail se prolongeant à l'issue du contrat et périodes de formation professionnelle.

³² Pour le détail des propositions, se référer aux contributions des organisations reproduites en annexe. La CGT spectacle propose notamment que les heures réalisées hors des annexes soient assimilées dans la limite du tiers des heures permettant l'ouverture de droit. La SYNDEAC et la CIP proposent quant à eux un maximum de 169h (soit un tiers de 507 heures).

et secondaire, mais aussi hôpitaux, maisons de retraite, centres de loisirs etc.). La priorité donnée par le gouvernement à l'éducation artistique et culturelle plaiderait notamment pour une ouverture maîtrisée des établissements dans lesquels les heures peuvent être données.

Dans le temps qui était imparti à la mission, les propositions relatives aux règles d'assimilation ou de coordination entre les régimes n'ont pu faire l'objet de simulations. La mission le regrette et souhaite que ce travail puisse être continué, l'implication de telles mesures n'étant très probablement pas neutre, tant en termes d'effectifs éligibles aux annexes que de dépenses pour l'assurance chômage.

Difficultés liées à l'entrée en vigueur des droits rechargeables.

Les dispositions introduites par la convention du 14 mai 2014, notamment celles relatives aux « droits rechargeables », peuvent empêcher l'entrée dans les annexes de personnes qui ont ouvert des droits au régime général :

- la suppression du mécanisme de réadmission qui permettait, après l'épuisement d'un droit, de calculer un nouveau droit quand les conditions étaient réunies. Un allocataire ayant ouvert des droits au régime général doit désormais les épuiser pour ouvrir des droits aux annexes, même s'il a effectué les 507 heures nécessaires pour cela ;

- par ailleurs, un allocataire qui n'a pas atteint le seuil des 507h au moment du réexamen de ses droits, mais a travaillé au moins 150h, se voit recharger ses droits au régime général et retarder son entrée dans les annexes.

Il apparait nécessaire que les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic s'emparent rapidement du sujet et puissent répondre à ces préoccupations croissantes. On peut craindre les effets négatifs d'une telle situation comme l'encouragement au travail dissimulé ou la pénalisation des jeunes qui cherchent à entrer sur le marché du travail artistique. La mission ne dispose pas de données lui permettant de mesurer l'ampleur de ces difficultés, mais constate néanmoins qu'elles montent en charge et sont de plus en plus relayés par les organisations à partir du terrain.

3.2.5. Les mesures portant sur les cotisations d'assurance chômage

Plusieurs organisations représentatives de salariés font des propositions relatives au financement des annexes et aux contributions d'assurance chômage.

Si elles constituent un volet essentiel de la réflexion sur l'équilibre financier du système des annexes 8 et 10, et plus généralement de l'assurance chômage auxquelles elles sont pleinement intégrées financièrement, la mission et le groupe d'experts ont estimé plus pertinent de les étudier séparément. : il s'agissait avant tout d'apporter aux partenaires des outils dans leur réflexion.

Plusieurs organisations de salariés (CGT spectacle, UNSA spectacle) soutiennent une suppression des abattements pour frais professionnels qui s'appliquent à certains artistes (Déduction Forfaitaire Spécifique ou DFS), une telle mesure étant susceptible d'améliorer la protection sociale des salariés concernés, ainsi que de simplifier et d'unifier le traitement des cotisations sociales dues pour l'emploi des artistes du spectacle. Dépassant la question du financement de l'assurance chômage, elle est traitée dans la quatrième partie du rapport consacrée à l'accès à la protection sociale. Son impact sur les recettes de l'assurance de l'assurance chômage a fait l'objet d'une première estimation maximale de Pôle Emploi à 12M€³³.

Le déplafonnement ou l'élévation du plafond des cotisations sont aussi avancés comme une potentielle recette supplémentaire, en faisant contribuer davantage les salariés les mieux insérés sur le marché du travail et en prenant mieux en compte le caractère irrégulier de leur rémunération. L'option d'une élévation du plafonnement avait notamment été retenue par le rapport de la mission parlementaire sur les conditions d'emploi sur les métiers artistiques. Les recettes attendues pour l'assurance chômage sont estimées entre 4,1M€ pour un plafonnement équivalent à six plafonds de la sécurité sociale et 7,7M€ pour un plafonnement équivalent à douze plafonds de la sécurité sociale.

La plupart des organisations qui proposent ces mesures de recettes les articulent avec des revendications portant sur l'abaissement ou la suppression des surcotisations applicables aux CDDU du spectacle. Ainsi, la CGT spectacle propose l'abandon du doublement des cotisations au titre des annexes 8 et 10 sur la partie salariale. L'UNSA spectacle revendique quant à elle l'exclusion des CDDU du spectacle de l'application des majorations sur les contrats courts issues de l'ANI du 11 janvier 2013 et le retour au taux de cotisation de 10,80% qui prévalait avant la dernière convention d'assurance chômage, le coût de cette dernière mesure ayant été estimé par l'Unédic de 60M€ en année pleine. Le chiffrage plus précis des différentes mesures proposées reste néanmoins à compléter.

Du côté des employeurs, la FESAC a rappelé son opposition à toute augmentation nouvelle de cotisations sociales dans le souci de préserver la croissance de l'emploi. Le SYNDEAC propose de revenir au taux à 10,80% mais de supprimer l'abattement pour frais professionnels (DFS) et de déplafonner partiellement l'assiette de cotisations.

La mission constate néanmoins qu'une modulation plus fine des cotisations aux pratiques contractuelles des branches ou l'introduction d'autres recettes comme une taxe sur les fins de contrats ne sont en revanche envisagées par aucun participant à la concertation (cf. sur ce point la première partie du rapport sur les moyens d'agir sur les contrats courts).

³³ Se référer en annexe aux chiffrages des propositions relatives aux recettes 3.4.

4. Sécuriser les parcours professionnels et améliorer la protection sociale adaptée à la discontinuité de l'emploi

Un fort consensus existe sur la nécessité d'accompagner les salariés intermittents dans la conduite de leurs carrières, de leur permettre de maintenir leur employabilité et de gérer les transitions professionnelles. Il convient par ailleurs de s'assurer que la discontinuité de l'emploi, vécue pendant plusieurs années, voire tout au long d'une carrière artistique, ne se traduise par une protection dégradée face aux différents risques de l'existence.

La sécurisation des parcours professionnels comme l'accès à la protection sociale des personnes en emploi discontinu constituent des enjeux dépassant largement le champ de l'intermittence du spectacle, puisqu'ils ne se limitent ni à un secteur d'emploi particulier, ni à la seule couverture du risque chômage. Ils sont néanmoins indissociables des questions de l'intermittence, ne serait-ce que par ce que l'assurance chômage et le régime des annexes 8 et 10 sont fréquemment interpellés pour mieux prendre en compte les situations de maladie, de maternité ou les périodes de formation professionnelle. La question de la couverture des salariées intermittentes pendant leur période grossesse illustre parfaitement l'interdépendance des différentes formes de protection et la difficulté d'organiser et de penser leur articulation.

Le secteur du spectacle vivant et enregistré s'est par ailleurs distingué par une réelle capacité d'organisation et d'adaptation pour répondre aux enjeux posés par l'intermittence, avec notamment la mise en place d'une complémentaire santé adaptée et l'introduction précoce d'une portabilité des droits à la formation.

La durée de la mission n'a pas permis de réaliser un traitement exhaustif des questions posées par la protection sociale des intermittents, qui mériterait de dessiner pour chaque risque une cartographie approfondie des dispositifs existants et ainsi d'en identifier les lacunes et les marges d'action des pouvoirs publics et des partenaires sociaux.

La mission tient à signaler le regret, exprimé par certains participants de la concertation, de ne pas avoir pu approfondir certains sujets, comme celui de la couverture retraite, et ne peut qu'inciter les partenaires sociaux à ouvrir ce chantier de travail sur la base d'enjeux clairement définis. **Elle regrette, par ailleurs, que la question bien délimitée de l'ouverture des droits à retraite complémentaire des allocataires des Fonds de solidarité n'ait toujours pas trouvé d'issue et appelle l'Etat à se prononcer rapidement sur la solution qu'il retient.**

En réponse aux demandes des participants à la concertation, son attention s'est plus précisément portée sur trois points :

- l'amélioration de la couverture des risques maladie et maternité ;

- la rénovation des dispositifs spécifiques portant sur les cotisations sociales dues pour l'emploi des artistes du spectacle, et en particulier, la question de la suppression des abattements pour frais professionnels ;
- la sécurisation des parcours professionnels et la formation.

4.1 Améliorer la couverture des risques maladie et maternité

Le Défenseur des droits, comme le rapport parlementaire de Jean-Patrick Gille, ont eu l'occasion d'attirer l'attention sur la question de "maternités", mères et intermittentes, qui rencontrent des difficultés pour accéder à l'indemnisation de leur congé maternité et pour rouvrir des droits à l'assurance chômage à l'issue de leur congé. Cette question recoupe en plusieurs points celle de l'indemnisation des congés maladie, régis par les mêmes règles d'ouverture de droits dans le code de la sécurité sociale.

En premier lieu, la mission a pu constater qu'une part des problèmes soulevés par les participants de la concertation relève de l'application de la réglementation de sécurité sociale applicable aux professions discontinues³⁴. La difficulté du traitement administratif de ces dossiers atypiques pour les caisses, ainsi que la complexité de la réglementation, est à l'origine de divergences d'interprétation et d'erreurs de la part des réseaux des Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Une circulaire de la direction de la sécurité sociale du 16 avril 2013 visait à préciser et rappeler les règles applicables³⁵. Le groupe de travail a été l'occasion d'identifier les différents points sur lesquels la circulaire mérite un approfondissement. **La mission recommande qu'un complément de cette circulaire soit publié en 2015 et qu'un circuit opérationnel de signalement des cas problématiques puisse être organisé avec la DSS, la CNAM, les partenaires sociaux gestionnaires des caisses et les collectifs de défense des usagers.**

Au delà des questions relevant de l'application des règles, la non indemnisation de certaines mères intermittentes pendant leur congé maternité tient à la difficulté d'atteindre les seuils, exprimés en heures de travail ou en niveau de cotisation, nécessaires pour ouvrir des droits. Le niveau de ces seuils, plus élevés que ceux exigés pour ouvrir des droits aux annexes 8 et 10, explique notamment que des femmes allocataires de l'assurance chômage ne répondent pas aux conditions requises pour être indemnisées par la sécurité sociale. Ce cas particulier illustre la difficulté générale que rencontrent les salariés précaires pour ouvrir des droits à l'indemnisation de leurs congés maladie ou maternité. **La mission prend acte de la décision du Président de la République d'abaisser les conditions d'ouverture de droits aux prestations en l'espèce maladie et maternité de 200 à 150 heures et recommande sa mise en œuvre dès le 1er janvier 2015.** Si la mission note que cette mesure ne répondra que

³⁴ Se référer en annexe 4.4. à la synthèse des règles d'ouverture de droits aux indemnités journalières maladie et maternité

³⁵ Se référer en annexe 4.4 à la note de la Direction de la sécurité sociale sur les apports de cette circulaire.

partiellement aux revendications portées par certains participants de la concertation³⁶, elle constituera une avancée conséquente pour les intermittents du spectacle. En créant une quasi convergence des seuils d'ouverture de droits aux annexes 8 et 10 (507h sur 10 ou 10,5 mois) et à l'indemnisation des congés maladie et maternité (600h sur 12 mois quand le seuil des 150h sur le dernier trimestre n'est pas atteint), elle limiterait les cas d'allocataires des annexes 8 et 10 non indemnisés par la sécurité sociale.

Les congés maladie et maternité hors contrat de travail peuvent par ailleurs être à l'origine de difficultés pour ouvrir des droits à l'assurance chômage à l'issue d'une période d'indemnisation et d'une diminution du niveau des allocations pendant la nouvelle période d'ouverture de droits. Ces difficultés peuvent être accrues pour les allocataires des annexes 8 et 10 en raison de la faible profondeur de la période de référence (10 mois à 10,5 mois) prise en compte à l'examen des droits, ce que les partenaires sociaux ont souhaité compenser par l'introduction de dispositions spécifiques comme l'assimilation des périodes de maternité à du travail effectif ou la neutralisation des périodes de maladie. En ce qui concerne le calcul de l'AJ, les heures assimilées au titre de la maternité entrent dans la part déterminée par les heures travaillées, alors que les indemnités de sécurité sociale n'entrent pas dans la part déterminée par les revenus salariaux.

Plusieurs propositions de modification des règles des annexes 8 et 10 ont été exprimées à l'occasion de la concertation³⁷. La mission estime qu'il ne lui est pas possible de se prononcer sur la pertinence de telle ou telle mesure sans une expertise technique plus poussée. Elle regrette la faiblesse des données statistiques disponibles sur le sujet et invite les administrations et les organismes de protection sociale à conforter leur expertise sur ce point. **La mission invite les partenaires sociaux à s'emparer du sujet de la prise en compte des périodes de maladie et de maternité lors de la prochaine négociation de la convention d'assurance chômage**, en englobant dans la réflexion, tant par souci de cohérence que d'équité, l'ensemble des allocataires de l'assurance chômage concernés par la discontinuité de l'emploi.

Enfin, la concertation a aussi été l'occasion d'évoquer certains risques et difficultés caractéristiques à certaines professions du spectacle. En dehors des cas où elles ne peuvent exercer leur profession pour raisons médicales, certaines femmes en fonction de leur métier, peuvent rencontrer des difficultés à obtenir des contrats pendant la période de grossesse précédant le congé maternité et rencontrent pour cette raison des difficultés à ouvrir des droits aux annexes 8 et 10. En aval, la grossesse peut constituer une rupture dans la carrière. De manière subsidiaire à la sécurité sociale d'une part, à

³⁶ Se référer en annexe 4.3 à la contribution collective des Intermittentes, de la CGT Spectacle, de la CIP-IDF et de Recours radiation du 3 décembre 2014.

³⁷ Se référer notamment sur ce point à la contribution collective précitée, à la simulation, à la demande de la CGT spectacle, d'une formule de calcul de l'IJ qui annule l'effet des congés, ou la contribution de la FESAC.

l'assurance chômage d'autre part, **la mission estime qu'une réflexion mérite d'être approfondie au niveau professionnel sur la manière de mieux prendre en compte la vulnérabilité de certaines professions, en particulier artistiques, en cas de maternité.**

4.2. Rénover les dispositions relatives aux contributions sociales des artistes du spectacle

Des dispositions spécifiques s'appliquent aux cotisations sociales dues pour l'emploi d'artistes du spectacle. Ces différents dispositifs tendent à réduire le coût du travail en minorant ³⁸les cotisations dues³⁹. Parmi ceux-ci, ceux qui minorent l'assiette de cotisation ont aussi un impact sur l'ouverture des droits des salariés aux principales prestations du régime général de la sécurité sociale, qui seront plus faibles. Tel est le cas de l'abattement d'assiette pour frais professionnels ou déduction forfaitaire spécifique (DFS) qui s'applique aux artistes dramatiques, lyriques, cinématographiques ou chorégraphiques (assiette diminuée de 25% par rapport à la rémunération réelle) ou aux artistes musiciens, choristes, chefs d'orchestre, régisseurs de théâtre (assiette diminuée de 20% par rapport à la rémunération réelle).

La concertation a été l'occasion pour plusieurs organisations représentatives de salariés de demander une suppression de la DFS qui pourrait être intégrée dans une remise à plat globale des dispositifs portant sur les cotisations sociales (cf. sur ce point les propositions relatives aux cotisations en partie 3.2.5 du présent rapport). Cette proposition ne fait pas l'objet d'un refus des employeurs, qui soulignent toutefois qu'une telle mesure doit être étudiée au regard d'une évaluation globale des mesures portant sur le coût du travail et de son impact différencié entre les différentes branches du spectacle vivant et enregistré. Toutes les organisations soulignent, par ailleurs, l'importance de bénéficier d'études d'impact solides pour avancer dans cette réflexion, qui implique la sécurité sociale comme l'assurance chômage. La mission regrette que les données disponibles comme le temps imparti, n'aient pas permis au groupe d'experts d'aboutir sur des chiffres plus précis.

Plusieurs arguments plaident en effet pour une suppression des dispositifs d'abattement d'assiettes, et en premier lieu de la DFS. Initialement conçue pour couvrir les charges supplémentaires à caractère professionnel inhérentes à la fonction ou à l'emploi de certains salariés, elle est basée sur une déduction fiscale datant de 1930, qui a été abrogée le 31 décembre 2000 en raison des disparités qu'elle induisait entre contribuables exerçant des activités économiquement comparables. Si elle a été maintenue en matière sociale sous la forme d'un abattement d'assiette, elle semble s'éloigner de son objectif principal de modération du coût du travail dans des secteurs

³⁸ Se référer aux chiffres des propositions relatives aux recettes en annexe 3.4.

³⁹ Se référer au récapitulatif de ces dispositions en annexe 4.4.

économiques confrontés à des enjeux de compétitivité. Par ailleurs, l'abattement ne peut être appliqué par l'employeur qu'avec l'accord de l'employé : une organisation de salariés souligne dans sa contribution que cela n'est pas systématiquement fait, et que cette option peut induire des discriminations à l'embauche⁴⁰. Enfin, la DFS est le dispositif qui a le plus d'impact sur les prestations qui peuvent être versées aux artistes du spectacle, que ce soit en matière de prestations en espèce de l'assurance maladie ou de pension de retraite de base pour les artistes dont les revenus sont inférieurs au plafond de la sécurité sociale. A titre d'exemple, un artiste dont la moyenne des rémunérations perçues sur les 12 derniers mois serait égale au SMIC touche, en cas d'arrêt de maladie de moins de 6 mois, 33 euros par jour en cas de non application de la DFS contre 25 euros par jour avec application de la DFS.

La mission recommande que les organisations professionnelles, les organisations interprofessionnelles gestionnaires de l'Unedic et l'Etat puissent rapidement mener à terme une réflexion sur la rénovation des dispositions applicables aux contributions sociales dues pour l'emploi des artistes du spectacle. A la suite des premiers éléments de chiffrages réalisés à la demande de la mission, cette réflexion doit pouvoir s'appuyer sur un rapport complet présentant les implications des mesures envisagées pour les salariés (impacts sociaux), leurs employeurs (impacts économiques) et les comptes de la sécurité sociale comme de l'assurance chômage (impacts financiers).

4.3. Sécuriser les parcours professionnels et garantir l'accès à la formation

La mission constate que les dispositifs de formation et d'accompagnement des transitions professionnelles n'ont pas été au centre des réflexions et des propositions des participants à la concertation.

En matière de formation professionnelle, le groupe de travail organisé par la mission n'a pas fait émerger de difficultés particulières dans l'accès à la formation professionnelle. Les partenaires sociaux ont su développer des dispositifs spécifiques de financement et d'accès à la formation des intermittents du spectacle. Les partenaires sociaux interbranche ont montré leur capacité d'adaptation en menant à son terme la négociation de l'accord du 30 septembre 2014 qui permet d'appliquer au secteur les dispositions de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Par ailleurs que les heures de formation professionnelle sont assimilées dans les règles d'affiliation aux annexes 8 et 10 dans la limite de 338 heures, ce qui est de nature à sécuriser l'accès des intermittents à la formation. Ces dispositions ne font pas l'objet de revendications particulières.

L'efficacité des dispositifs existants pour accompagner les salariés intermittents confrontés à des accidents de carrière ou des périodes de transition professionnelle n'a pas fait l'objet d'un diagnostic. Peu de réflexions des participants à la concertation ont

⁴⁰ Se référer à la contribution de l'UNSA spectacle en annexe 4.1.

porté sur le fonctionnement du Fonds de professionnalisation et de solidarité (FPS), qui assure un revenu de remplacement aux intermittents qui ne remplissent pas les conditions d'affiliation pour ouvrir à nouveau des droits aux annexes 8 et 10 et finance des actions de conseils, d'orientation et d'accompagnement des artistes intermittents du spectacle. L'articulation entre le volet indemnisation du FPS et l'assurance chômage serait par ailleurs à repenser en cas de modifications substantielles des règles d'affiliation de cette dernière.

A regret, la mission n'a pas pu organiser une séance plénière relative aux parcours professionnels, qui aurait été l'occasion de faire le point des enjeux qui se présentent aux professions du spectacle. Jeunes, femmes et salariés seniors peuvent avoir des difficultés à s'insérer ou à se maintenir dans un marché du travail et un système d'emploi caractérisé par une forte concurrence. L'analyse du profil des allocataires des annexes 8 et 10 montre un public essentiellement masculin, ayant entre 30 et 45 ans. En ce qui concerne les salariés seniors, la CGT spectacle propose la création d'un fonds professionnel spécifique qui permette de mieux prendre en compte l'ancienneté dans la rémunération des salariés.

Ces questions devront être approfondies au niveau professionnel au sein des commissions paritaires nationales emploi formation et de la commission emploi du CNPS.

4.4 Les relations avec Pôle Emploi

L'interprétation des règles et leur application par les services de Pôle Emploi doivent être traitées séparément de la question de la définition des règles d'indemnisation en elles-mêmes.

La récurrence de ces sujets dans les premières tables rondes a conduit la mission à y consacrer la tenue de deux groupes de travail, l'un avec les représentants de salariés, l'autre avec les représentants des employeurs.

Il en ressort des difficultés sur l'interprétation réglementaire des textes de la convention. L'interprétation faite par les services de Pôle Emploi étant jugée fréquemment restrictive sur plusieurs points, notamment sur la définition des heures de travail qui doivent relever des annexes 8 et 10.

Ce problème est inhérent à l'application de règles par ailleurs complexes : la convention d'assurance chômage, précisée par une circulaire, ne peut apporter une réponse à la grande diversité des cas rencontrés et laisse par conséquent une marge d'interprétation aux services en charge du traitement des dossiers.

La mission propose à cet égard que Pôle Emploi puisse mettre en place une instance dédiée aux questions d'interprétation des règles des annexes 8 et 10, qui permette aux

partenaires de sociaux de faire remonter les difficultés rencontrées au sein du réseau. Les contrôles nécessaires pourraient être orientés davantage vers les employeurs, permettant de limiter le soupçon de fraude qui semble peser fortement sur les salariés dans leur relation avec cet organisme gestionnaire.

La création d'antennes spécifiques en Ile-en-France, région qui concentre plus de la moitié des salariés intermittents, constitue un progrès. La création d'une ligne téléphonique dédiée aux intermittents améliorerait par ailleurs le service rendu aux usagers, même si elle ne répondra pas au regret de pas avoir un contact direct et régulier avec un correspondant attitré.

Conclusion

Comme il a été précédemment exposé, ce document élaboré par la mission ne se veut pas être un « enième » rapport proposant une réforme « clé en main » de l'intermittence.

La mission a d'abord initié une méthode de concertation qui, dans son principe, doit être poursuivie. Des pistes ont été explorées (droits sociaux des intermittents), des systèmes d'expertise ont été initiés, enfin et c'est l'objet même de cette mission une « boîte à outils » a été constituée de façon à donner à tous les acteurs et responsables de ce dossier les moyens de rechercher une organisation et des règles assurant la pérennité et la sécurité du système, tout en stabilisant le secteur, ses entreprises et ses salariés.

Les questions posées n'ont que l'apparence de la technique. Elles impliquent des choix clairs assurés avec courage de la part de l'ensemble des acteurs, aucun secteur n'est en situation de créance vis-à-vis de l'autre, chaque acteur est en situation de responsabilité.

Synthèse du rapport

Dans un contexte de crises répétées, fin juin 2014, le Premier ministre a désigné pour six mois une mission composée de trois personnalités issues d'horizons différents :

- Hortense ARCHAMBAULT, responsable de structure culturelle et ancienne co-directrice du Festival d'Avignon.
- Jean-Denis COMBEXELLE, Président de la section sociale du Conseil d'État et ancien Directeur Général du Travail.
- Jean-Patrick GILLE, député d'Indre-et-Loire et rapporteur de la mission d'information sur « les métiers artistiques »

Cette mission, qui succédait à la courte médiation menée par Jean-Patrick GILLE, s'est placée sous le signe de la concertation et du dialogue social et a fait le choix de mener ses travaux au Conseil Économique Social et Environnemental (CESE).

Elle a opéré selon une méthode atypique consistant à réunir d'emblée l'ensemble des acteurs concernés : les organisations représentatives des niveaux interprofessionnel et professionnel, salariés comme employeurs, des associations ayant exercé un rôle dans le débat telles que la CIP ou l'UFISC, les organismes gestionnaires (Pôle emploi, Audiens, Unédic et Afdas), les services de l'État concernés (DGCA pour le ministère de la Culture et de la Communication, DGEFP, DGT, et DARES pour le ministère du Travail et de l'Emploi, DSS pour le ministère de la Santé et des Affaires sociales) et des représentants des collectivités locales.

Elle a procédé de trois manières différentes :

1- l'animation de réunions de concertation « plénières » portant sur : la résorption de la précarité, la lutte contre les logiques d'optimisation, l'architecture et la gouvernance du système.

Il en est rapidement ressorti l'attachement des parties présentes :

- à la présomption de salariat en faveur des artistes du spectacle ;
- au CDDU qui offre la flexibilité nécessaire à un mode de production par projet tant pour le spectacle vivant que celui enregistré ;
- à la structuration de leur secteur qui s'est fortement accrue au cours des dix dernières années, les 9 conventions collectives étendues encadrant les pratiques. Cependant ces résultats positifs restent à confirmer.
- à faire demeurer leur secteur dans le droit commun du travail comme de l'assurance chômage tout en aménageant des dérogations répondant à ses spécificités

2- la création d'une expertise partagée transparente et consensuelle sur la méthode, basée sur l'élaboration d'un outil de simulations de modification des règles des annexes 8 et 10 et l'association d'un groupe d'experts venus des divers horizons : l'Unédic, Pôle Emploi, Audiens, services des études et des statistiques du ministère de la Culture et de la Communication et du ministère du Travail et de l'Emploi, ainsi que messieurs Mathieu GREGOIRE et Jean-Paul GUILLOT.

Les partenaires sociaux sont ainsi désormais dotés d'un outil de simulation fiable et reconnu par toutes les parties pour mener les futures négociations sur l'assurance chômage des intermittents du spectacle

3- l'organisation de groupes de travail sur les relations avec les organismes gestionnaires, essentiellement Pôle Emploi ; l'accès à la protection sociale, notamment la question des intermittentes ; la formation professionnelle ; la structuration du secteur du spectacle vivant.

La mission a donc conduit un processus de concertation amorçant un nouveau dialogue au sein de l'assurance chômage gérée par l'Unedic, et élaboré des outils permettant de sortir du cycle de crises à répétition, tout en restant dans le cadre existant.

A partir de ces trois types de travaux la mission a pu esquisser un scénario d'avenir pour l'intermittence, qui est un élément clé du développement et du rayonnement des politiques culturelles et de création de notre pays.

Ce scénario dont nous n'esquisons ici que le synopsis s'appuie sur la nécessité de reconnaître et de développer la capacité du secteur professionnel (employeurs et salariés) à s'organiser et à être un interlocuteur majeur de l'État et des partenaires sociaux.

Être un interlocuteur responsable signifie d'accepter un cadre financier et de s'engager à résorber les dysfonctionnements. C'est pourquoi la mission considère qu'il faut en priorité bâtir une véritable politique de l'emploi dans le spectacle vivant et enregistré, assurant son développement, garantissant l'existence du CDDU et résorbant la précarité.

1. Bâtir une politique de l'emploi dans le spectacle vivant et enregistré

Si le contrat à durée déterminée d'usage (CDDU) caractérise le champ de l'intermittence, alors qu'il représente environ la moitié des emplois du spectacle vivant ou enregistré, il ne doit pas devenir l'horizon indépassable du salariat dans le secteur culturel. Il s'agit d'abord d'un contrat temporaire qui n'a pas vocation à devenir la règle.

Certains abus persistent même s'ils sont bien moindres que ce que les médias en disent. Ils sont de plusieurs types :

- Absence d'application ou de respect des conventions collectives ou des accords sur le recours aux CDDU ;

- Sous-déclaration du travail qui considère l'indemnisation du chômage comme un revenu de complément et non comme le revenu de remplacement qu'elle a vocation à être ;
- Incohérence de l'État et des collectivités locales qui subventionnent de manière récurrente des projets sans vérifier que leurs financements sont réunis,

Il est donc nécessaire de responsabiliser l'ensemble des acteurs du secteur sur l'usage du CDDU et le financement du régime spécifique d'assurance chômage qui en est le corollaire.

Cela suppose :

- d'une part, un meilleur encadrement du CDDU : à travers les conventions collectives et à travers une négociation interbranches du secteur professionnel aboutissant éventuellement si cela s'avérait nécessaire à légiférer sur un CDDU spectacle (durée minimum et maximum, nécessité de rattachement à une liste des métiers....)
- d'autre part, la mise en place d'un fonds pour l'emploi, permettant à ce secteur économique de demeurer en croissance malgré les difficultés liées à la crise.

Ce fonds dont l'usage serait négocié avec les acteurs du secteur et porterait en priorité sur la structuration du secteur (passage de CDDU en CDI notamment pour les TPE, aide à la mutualisation...) et sur l'emploi artistique (développement de la permanence artistique, allongement des contrats artistiques ou autres dispositifs vertueux tels celui expérimenté par la plateforme des Cafés-Cultures). Il pourrait être financé par l'État, dès lors qu'un nouvel accord d'assurance chômage serait trouvé sur les annexes 8 et 10 et que les crédits prévus pour compenser le différé pourraient avoir une nouvelle destination.

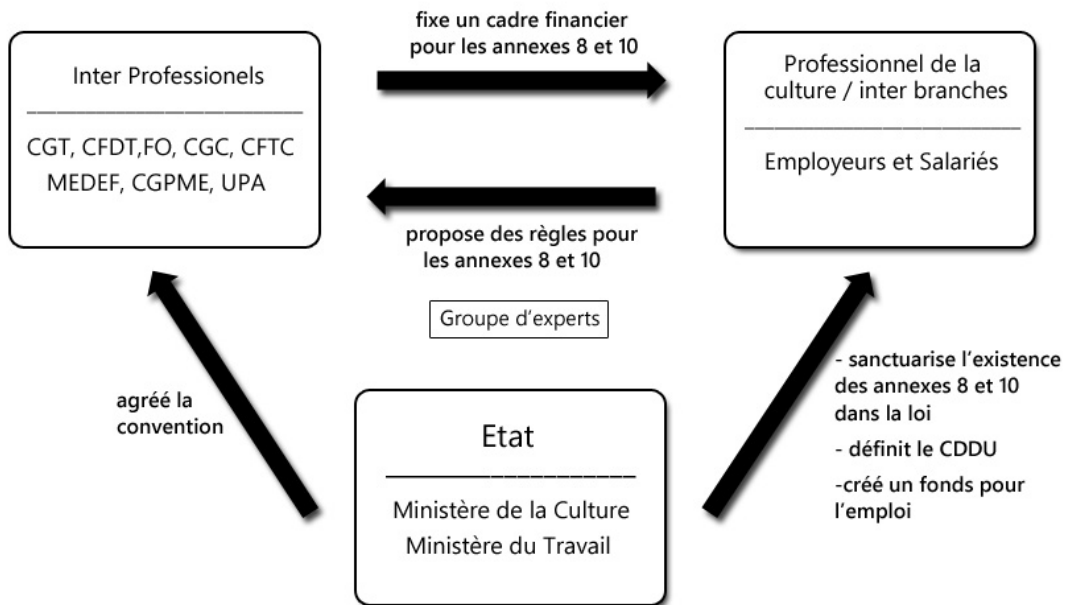
Par ailleurs, les emplois artistiques devraient pouvoir entrer dans les dispositifs d'exonérations de cotisations mis en place par le gouvernement dans le cadre du pacte de responsabilité, mais cela suppose de revisiter les abattements spécifiques au secteur.

2- Garantir un système d'indemnisation du chômage adapté aux métiers du spectacle : en consacrer le principe dans la loi et instaurer une nouvelle méthode de dialogue social

La discontinuité de l'emploi et la précarité qui découlent du CDDU doit être prise en compte par un régime dérogatoire de l'assurance chômage. Son principe serait garanti par la loi qui sanctuariserait, moyennant le respect de certains équilibres et exigences, son existence afin d'empêcher leur remise en cause à chaque négociation.

La loi devrait aussi faire obligation aux partenaires sociaux négociateurs et gestionnaires de l'Unédic de consulter le secteur professionnel concerné pour définir les règles des annexes 8 et 10 après en avoir arrêté le cadre financier.

Elle instaurerait ainsi une nouvelle méthode de gouvernance fondée sur la responsabilité des acteurs. Le rôle de l'État est de garantir l'effectivité et la loyauté du processus.



3- Adapter les règles des annexes 8 et 10 : outils et réflexions pour une future négociation.

La mission a constitué un groupe d'experts qui a mené des travaux de chiffrage et proposé des méthodologies. Le système est complexe, les paramètres sont multiples et l'articulation des effets entre eux signifiante. La bataille des chiffres peut donc cesser, l'ensemble des propositions ayant été étudiées.

Des pistes nouvelles sont apparues. Certains préjugés sont tombés, rendant notamment envisageable le retour à un système de date anniversaire. Les propositions d'une partie de la profession ne sont pas fantaisistes, même si aucun système alternatif ne fait aujourd'hui consensus.

Les futures négociations bénéficieront de ces outils et réflexions. La mission du groupe d'experts doit être reconnue et se poursuivre pour accompagner et finaliser les échanges.

Enfin, la mission alerte sur les problèmes créés par la généralisation des droits rechargeables qui peut empêcher l'entrée des personnes qui ont ouvert des droits au régime général dans les annexes 8 et 10.

4- Sécuriser les parcours professionnels et améliorer la protection sociale adaptée à la discontinuité de l'emploi.

La spécificité de l'intermittence doit être mieux prise en compte pour préserver l'ensemble des droits sociaux. Le secteur professionnel a déjà élaboré plusieurs accords innovant notamment sur la santé, ou la formation permettant d'adapter les droits sociaux et de sécuriser les parcours professionnels. Des progrès restent à faire pour répondre à la spécificité de l'exercice de certains métiers, notamment dans les situations de maternité ou de longues maladies.

Les rapports entre les salariés et Pôle Emploi, essentiellement dans l'interprétation des règles et l'absence de rapprochement entre les conventions collectives et la convention chômage, sont très dégradés.

La mission a mis à jour cet état de fait et préconise la mise en place de quelques mesures :

- avec Pôle Emploi : instance de liaison, ligne dédiée, recours au médiateur ;
- avec le GUSO : réunion et pilotage institutionnel à rétablir, respect des conventions collectives

Conclusion

Le document élaboré par la mission ne se veut pas être un « énième » rapport proposant une réforme « clé en main » de l'intermittence. Néanmoins, il propose une méthode, fondée sur le dialogue social, expérimentée au cours de la mission mais qui reste à finaliser. Nous considérons nos travaux non comme l'aboutissement d'un processus mais comme une étape nécessaire pour créer les bases d'un dialogue apaisé et plus fructueux.

La mission a d'abord initié une méthode de concertation qui, dans son principe, doit être poursuivie et formalisée. Des pistes ont été explorées (droits sociaux des intermittents), des systèmes d'expertise ont été initiés et modélisés. Enfin, et c'est l'objet même de cette mission, une « boîte à outils » a été constituée de façon à donner à tous les acteurs et responsables de ce dossier des outils permettant de rechercher une organisation et des règles stabilisant le secteur, ses entreprises et ses salariés. La pérennité et la sécurité du système doivent, elles, être garanties par la loi.

Les questions posées ne relèvent pas que de solutions techniques. Leur résolution suppose des choix clairs assumés avec courage par l'ensemble des acteurs chacun à leur

niveau. Aucun secteur n'est en situation de créance vis-à-vis de l'autre, chaque acteur peut et doit être en situation de responsabilité.

A chacun ses tâches et sa responsabilité :

- l'État doit légiférer pour garantir le système dans le respect des prérogatives des partenaires sociaux, renforcer sa responsabilité sociale d'employeur et de financeur et mettre en place un fonds pour développer l'emploi;
- l'interprofession et les signataires de l'accord d'assurance chômage doivent réexaminer les annexes 8 et 10 en concertation avec l'interbranches sans se sentir déjugés et sans que les équilibres de la convention d'assurance chômage soient remis en cause ;
- l'interbranches du secteur de la culture peut s'affirmer en faisant la démonstration de sa capacité à produire des règles responsables et équitables ;
- les 9 branches professionnelles à travers les conventions collectives, doivent réguler le recours aux CDDU et son périmètre ;
- les organismes gestionnaires dans l'application concrètes des mesures prises doivent améliorer la délivrance de leurs prestations en associant les usagers à leur mise en œuvre ;
- les employeurs et les salariés doivent partager une culture de la déclaration garantissant les droits de chacun.