

Document
mis en distribution
le 5 décembre 2001

N° 3426

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 novembre 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES
ET SOCIALES⁽¹⁾ SUR LES PROPOSITIONS DE LOI :

- de M. Jean-Marc AYRAULT (n° 3407), *relative au régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle,*
- de M. Robert HUE (n° 3412), *relative à l'assurance chômage des artistes et techniciens du spectacle vivant, du cinéma et de l'audiovisuel.*

PAR M. Jean LE GARREC,
Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Chômage : indemnisation.

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de : M. Jean Le Garrec , président ; M. Jean-Michel Dubernard , M. Jean-Paul Durieux , M. Maxime Gremetz , M. Édouard Landrain , vice-présidents ; Mme Odette Grzegorzulka , M. Denis Jacquat , M. Patrice Martin-Lalande , secrétaires ; M. Bernard Accoyer , Mme Sylvie Andrieux-Bacquet , M. Léo Andy , M. Didier Arnal , M. André Aschieri , M. Gautier Audinot , Mme Roselyne Bachelot-Narquin , M. Jean-Paul Bacquet , M. Jean-Pierre Baeumler , M. Pierre-Christophe Baguet , M. Jean Bardet , M. Jean-Claude Bateux , M. Jean-Claude Beauchaud , Mme Huguette Bello , Mme Yvette Benayoun-Nakache , M. Serge Blisko , M. Patrick Bloche , M. Alain Bocquet , Mme Marie-Thérèse Boisseau , M. Jean-Claude Boulard , M. Bruno Bourg-Broc , Mme Christine Boutin , M. Jean-Paul Bret , M. Victor Brial , M. Yves Bur , M. Alain Calmat , M. Pierre Carassus , M. Pierre Cardo , Mme Odette Casanova , M. Laurent Cathala , M. Jean-Charles Cavallé , M. Bernard Charles , M. Michel Charzat , M. Jean-Marc Chavanne , M. Jean-François Chossy , Mme Marie-Françoise Clergeau , M. Georges Colombier , M. René Couanau , Mme Martine David , M. Bernard Davoine , M. Bernard Deflesselles , M. Lucien Degauchy , M. Marcel Dehoux , M. Jean Delobel , M. Jean-Jacques Denis , M. Dominique Dord , Mme Brigitte Douay , M. Guy Drut , M. Jean Dufour , M. Nicolas Dupont-Aignan , M. Yves Durand , M. Christian Estrosi , M. Michel Etiévant , M. Claude Evin , M. Jean Falala , M. Jean-Pierre Foucher , M. Michel Françaix , Mme Jacqueline Fraysse , M. Germain Gengenwin , Mme Catherine Génisson , M. Jean-Marie Geveaux , M. Jean-Pierre Giran , M. Michel Giraud , M. Gaétan Gorce , M. François Goulard , M. Gérard Grignon , M. Jean-Claude Guibal , M. Francis Hammel , M. Pierre Hellier , M. Michel Herbillon , Mme Françoise Imbert , Mme Muguette Jacquaint , M. Serge Janquin , M. Jacky Jaulneau , M. Patrick Jeanne , M. Armand Jung , M. Bertrand Kern , M. Christian Kert , M. Jacques Kossowski , Mme Conchita Lacuey , M. Jacques Lafleur , M. Robert Lamy , M. Pierre Lasbordes , M. André Lebrun , M. Michel Lefait , M. Maurice Leroy , M. Patrick Leroy , M. Michel Liebgott , M. Patrick Malavieille , M. Alfred Marie-Jeanne , M. Marius Masse , Mme Jacqueline Mathieu-Obadia , M. Didier Mathus , M. Jean-François Mattei , M. Pierre Menjucq , Mme Hélène Mignon , M. Pierre Morange ,

[M. Hervé Morin](#) , [M. Renaud Muselier](#) , [M. Philippe Nauche](#) , [M. Henri Nayrou](#) , [M. Alain Néri](#) , [M. Yves Nicolin](#) , [M. Bernard Outin](#) , [M. Dominique Paillé](#) , [M. Michel Pajon](#) , [M. Vincent Peillon](#) , [M. Bernard Perrut](#) , [M. Pierre Petit](#) , [M. Jean-Luc Prél](#) , [M. Jacques Rebillard](#) , [M. Alfred Recours](#) , [Mme Chantal Robin-Rodrigo](#) , [M. Marcel Rogemont](#) , [M. Yves Rome](#) , [M. Jean Rouger](#) , [M. Rudy Salles](#) , [M. André Schneider](#) , [M. Bernard Schreiner](#) , [M. Patrick Sève](#) , [M. Michel Tamaya](#) , [M. Pascal Terrasse](#) , [M. Gérard Terrier](#) , [Mme Marisol Touraine](#) , [M. Anicet Turinay](#) , [M. Jean Ueberschlag](#) , [M. Jean Valleix](#) , [M. Alain Veyret](#) , [M. Philippe de Villiers](#) , [M. Philippe Vuilque](#) , [Mme Marie-Jo Zimmermann](#) .

Sommaire

Pages

Introduction

7

i.- Les professionnels du spectacle : des conditions d'emploi qui justifient Un régime d'assurance chômage spécifique

9

a. des conditions d'emploi particulières

9

b. un régime d'assurance chômage spécifique, indispensable... mais coûteux

10

1. Des spécificités justifiées

10

2. Un financement fortement déséquilibré

15

ii.- UN RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE SPÉCIFIQUE MINÉ PAR LES INCERTITUDES JURIDIQUES NÉES DES ALÉAS DU DIALOGUE SOCIAL

17

A. UNE HISTOIRE TUMULTUEUSE

17

1. 1990-1999 : un statut juridique précaire lié à la contestation du régime spécifique

17

2. 1999-2000 : les intermittents otages du feuilleton de la renégociation de la convention UNEDIC.

19

b. UN VIDE JURIDIQUE RÉEL À COMBLER

21

1. La situation juridique depuis l'entrée en vigueur de la convention du 1er janvier 2001

21

2. La proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault (n° 3407)

22

3. La proposition de loi de M. Robert Hue (n° 3412)

24

TRAVAUX DE LA COMMISSION

27

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

31

Introduction

Les partenaires sociaux ont renégocié le 21 septembre dernier toutes les annexes au règlement de la convention relative au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 1^{er} janvier 2001, à l'exception des annexes VIII et X relatives aux règles spécifiques d'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle, artistes et techniciens. Ces professions se trouvent donc dans une situation juridique délicate, leur régime d'indemnisation étant désormais dépourvu de base conventionnelle.

Le régime d'indemnisation des intermittents du spectacle permet à plus de 90 000 artistes et techniciens du spectacle, du cinéma et de l'audiovisuel de pouvoir vivre de leur métier. La nature discontinue et précaire des emplois qui leurs sont proposés justifie pleinement le caractère durable d'un régime d'assurance chômage spécifique.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a donc été saisie d'une proposition de loi n° 3407 présentée par M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste, tendant à donner, à titre transitoire, un fondement législatif au maintien du régime d'assurance chômage des intermittents prévu par les annexes VIII et X telles qu'elles avaient été négociées par les partenaires sociaux dans le cadre de la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 1997.

Ce dispositif législatif est appelé à s'éteindre dès lors que les partenaires sociaux auront renégocié les annexes VIII et X et que cet accord aura reçu l'agrément du ministre de l'emploi et de la solidarité.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales examinera de façon conjointe la proposition de loi n° 3412 déposée par M. Robert Hue et les membres du groupe communiste dont l'objectif, sinon le dispositif, est comparable à celui de la proposition de loi n° 3407.

i.- Les professionnels du spectacle : des conditions d'emploi qui justifient un régime d'assurance chômage spécifique

a. des conditions d'emploi particulières

Dans les années quatre-vingts, l'emploi dans les arts du spectacle s'est fortement développé en France, stimulé par la croissance de l'offre de programmes audiovisuels, par l'augmentation du nombre et de la variété des spectacles vivants et par la forte progression des dépenses culturelles publiques de l'Etat et des collectivités locales. Ce développement pouvait s'effectuer selon deux modalités principales : l'emploi à temps plein, sur contrat à durée déterminée ou indéterminée, et l'emploi intermittent sur contrat à durée déterminée.

Selon l'article L. 212-4-3 du code du travail, le contrat d'emploi intermittent à durée déterminée est autorisé dans les secteurs où « *la nature de l'activité ne permet pas de fixer avec précision les périodes de travail et la répartition des heures de travail au sein de ces périodes* ».

L'intermittent est un salarié présumé ayant la faculté de passer contrat successivement et parfois simultanément avec une multiplicité d'employeurs : la relation d'emploi cesse aussitôt accomplies la prestation ou la série de prestations répétées pour un spectacle, une émission, un tournage. Les personnels sont embauchés pour des durées qui sont couramment la journée, mais qui peuvent s'étendre aussi sur plusieurs semaines voire plusieurs mois. Le lien de subordination du contrat de travail salarié est réputé valoir dans tous les cas, mais la multiplicité des employeurs renforce l'autonomie du travailleur, pourvu que celui-ci obtienne suffisamment d'engagements pour échapper au risque de la précarité, risque beaucoup plus élevé ici que dans d'autres formes d'emploi.

La plupart des artistes-interprètes dans le spectacle vivant, le cinéma et l'audiovisuel (les comédiens, les musiciens, les danseurs, les artistes lyriques) sont intermittents. Seule la diffusion musicale classique emploie une proportion importante de salariés non intermittents. En revanche, les cadres (réalisateur, régisseur, cadreur, décorateur, ingénieur du son, ...), les techniciens (assistant de production, accessoiriste, technicien vidéo, éclairagiste, ensemblier) et les ouvriers (travailleurs du plateau, travailleurs du décor, travailleurs des laboratoires, ...) se partagent entre permanents, proportionnellement plus répandus dans le spectacle vivant et intermittents, abondamment employés dans le cinéma et l'audiovisuel.

Depuis 1980, l'ensemble du secteur des spectacles évolue vers un recours croissant aux emplois de courte voire de très courte durée (un ou deux jours) et vers l'imbrication de plus en plus fréquente entre emploi rémunéré et chômage indemnisé. La production des spectacles est en effet fondée sur une grande flexibilité de l'emploi : l'intermittence est utilisée pour disposer d'une réserve élargie de main-d'œuvre disponible à chaque instant, pour contenir la hausse des coûts de production des spectacles, pour s'ajuster à l'expansion de la sous-traitance dans la production de programmes audiovisuels et enfin pour s'adapter au caractère irrégulier des créations, des productions et des diffusions dans le cinéma et le spectacle vivant.

Pour ce dernier domaine, M. Jean-Pierre Vincent, ancien directeur du Théâtre des Amadiers de Nanterre, explique ainsi que *« l'augmentation du nombre d'intermittents (...) est une conséquence directe des stratégies de rationalisation et de réduction des coûts dans bon nombre des structures du spectacle. Les cinq théâtres nationaux font depuis plusieurs années appel à des intermittents alors que leur fonctionnement traditionnel reposait sur des permanents »*.

Le déroulement normal de l'activité d'un intermittent se présente donc comme une succession de périodes de travail et de périodes plus ou moins longues de non-emploi. Toujours selon M. Jean-Pierre Vincent, *« il ne faut pas en conclure que l'intermittence n'est, au fond, qu'une forme de précarité parmi tant d'autres, comparable par exemple à l'intérim et utilisée comme instrument de flexibilité. Non, car les périodes sans emploi font partie intégrante des activités culturelles. Surtout, ces périodes sans emploi ne sont pas sans activité pour les intermittents : un danseur doit entretenir son corps en permanence, de même qu'un acteur doit entretenir sa voix, etc... Autrement dit, la production artistique ne se limite pas aux périodes liées à un travail rémunéré »*.

Pour que la main-d'œuvre reste disponible et assure à la production artistique sa flexibilité, il faut que le coût de cette disponibilité soit partagé.

Une partie de ce coût est prise en charge par l'entreprise qui paie des salaires dont le taux horaire est plus élevé que dans d'autres secteurs à qualification donnée, afin de compenser la discontinuité de l'emploi. Une autre partie est assumée par le salarié lui-même, sur qui reposent le poids de la recherche permanente d'un travail et, tout particulièrement dans les emplois artistiques, le soin de la préparation de l'activité. Enfin, le système dispose d'un mécanisme spécifique d'assurance contre le sous-emploi : le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle, établi dans sa forme actuelle en 1969 et régulièrement renégocié par les partenaires sociaux... jusqu'à la période récente de blocage.

b. un régime d'assurance chômage spécifique, indispensable... mais coûteux

1. Des spécificités justifiées

Le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle, formalisé dans les annexes VIII (techniciens du cinéma et de l'audiovisuel) et X (artistes, ouvriers et techniciens du spectacle vivant) de la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 1997 a été construit pour répondre aux spécificités d'emploi qui viennent d'être énoncées.

Le tableau présenté ci-après détaille le régime prévu dans les deux annexes telles qu'elles sont actuellement appliquées.

Convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 1997

ANNEXES VIII et X

(Prorogées jusqu'au 31 décembre 1999 par l'accord du 20 janvier 1999)

	Annexe VIII	Annexe X
Champ d'application	<p>Ouvriers et techniciens engagés sous contrat à durée déterminée ayant occupé des fonctions expressément mentionnées au sein d'entreprises, qui relèvent des domaines d'activité suivants : édition d'enregistrement sonore ; production de films pour la télévision ; production de films institutionnels et publicitaires ; production de films pour le cinéma ; prestations techniques pour le cinéma et la télévision ; activités de radio ; production de programmes de télévision ; diffusion de programme de télévision.</p>	<p>- Artistes du spectacle engagés à l'occasion d'un spectacle vivant ou enregistré et employés sous contrat à durée déterminée ;</p> <p>- Ouvriers et techniciens du spectacle vivant ou effectuant des prestations techniques pour la réalisation d'un spectacle vivant qui occupent des fonctions dans les domaines d'activités suivants : entreprises de spectacles titulaires d'une licence d'entrepreneur de spectacles ou organisateurs occasionnels quelle que soit leur activité principale, prestataires des services du spectacle vivant.</p> <p>Les différentes fonctions occupées doivent relever des listes fixées dans l'annexe (reprise de l'accord du 12 octobre 1998 dit « accord Michel »).</p>
Conditions d'ouverture des droits (affiliation)	<p>Réunir 507 heures de travail au minimum au cours des 12 mois (de date à date) qui précèdent la fin du contrat de travail prise en considération pour l'ouverture des droits aux allocations de chômage.</p> <p>Les périodes d'affiliation sont déclarées en heures.</p> <p>Par dérogation, pour les réalisateurs, elles peuvent être déclarées en cachets lorsque le bulletin de salaire le précise.</p> <p>Les équivalences cachets/heures sont identiques à celles qui sont retenues dans l'annexe X.</p> <p>Les périodes de prise en charge par la Sécurité sociale (maladie, maternité, accident du travail) sont assimilées à 5,6 heures par jour, sans limitation, à condition d'être suivies d'un jour de travail effectif.</p> <p>Les périodes de formation professionnelle sont assimilées à 5,6 heures par jour avec limitation à 336 heures par an.</p>	<p>Réunir 507 heures de travail au minimum au cours des 12 mois (de date à date) qui précèdent la fin du contrat de travail prise en considération pour l'ouverture des droits aux affectations de chômage.</p> <p>Pour les artistes du spectacle seulement, les activités déclarées sous formes de cachets sont prises en compte à raison de 8 heures, si elles sont au moins égales à 5 jours continus chez le même employeur (cachets groupés), 12 heures dans les autres cas (cachets isolés).</p> <p>Les périodes de prise en charge par la Sécurité sociale (maladie, maternité, accident du travail) sont assimilées à 5,6 heures par jour, sans limitation, à condition d'être suivies d'un jour de travail effectif.</p> <p>Les périodes de formation professionnelle sont assimilées à 5,6 heures par jour avec limitation à 336 heures par an.</p>

	Seules sont prises en compte les activités exercées en qualité d'ouvrier ou de technicien d'une entreprise de spectacle précisée par domaine d'activité et codes de la Nomenclature d'activités françaises (NAF).	Seules sont prises en compte les activités exercées en qualité d'artiste ou de technicien d'une entreprise de spectacle précisée par domaine d'activité et codes de la Nomenclature d'activités françaises (NAF).
	<i>NB : Dans tous les autres régimes d'assurance chômage, les périodes indemnisées par la sécurité sociale ne sont plus prises en compte pour la recherche des conditions d'affiliation depuis 1993.</i>	
Montant de l'allocation unique dégressive	<p><i>Depuis l'accord du 20 janvier 1999, l'allocation est calculée dans les mêmes conditions que l'annexe X.</i></p> <p><i>Avant le 20 janvier 1999 : l'allocation était calculée à partir des salaires conventionnels fixés par la convention collective nationale de la production cinématographique. La partie proportionnelle de l'allocation correspondait à 19,9 % de cette base conventionnelle à laquelle s'ajoutait la partie fixe 60,76 francs.</i></p> <p><i>L'allocation minimale ne pouvait pas être inférieure à 148,13 francs par jour. Il n'y avait pas de plafonnement à 75 % du salaire journalier de référence comme dans l'annexe X.</i></p>	<p>L'allocation est calculée à partir des salaires réels soumis aux contributions au titre des douze derniers mois qui précèdent la fin du contrat de travail. Elle est égale à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit une partie fixe dont le taux est celui du droit commun (60,76 francs), plus une partie proportionnelle de 31,3 % du salaire journalier de référence (1) ; - soit une allocation minimale de 148,13 francs. <p>Le montant de l'allocation servie ne peut pas dépasser 75 % du salaire journalier de référence.</p> <p>(1) Le salaire journalier de référence (SJR) est obtenu en divisant le total des salaires bruts des 12 derniers mois par un chiffre appelé diviseur, lequel est obtenu en retranchant à 365 jours la somme des nombres de jours de chômage, de jours pris en charge par la sécurité sociale, de jours de stages professionnels, de jours de congés acquis pendant la période retenue pour le salaire de référence.</p> <p><i>Comme pour tous les autres régimes d'assurance chômage, les rémunérations sont prises en compte dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale.</i></p>
Dégressivité des allocations	<p>L'allocation est servie au taux normal pendant une durée fonction de l'âge et de la durée de l'affiliation puis à un taux dégressif jusqu'à la date anniversaire de la fin du contrat de travail ayant servi à l'ouverture des droits.</p> <p>La dégressivité appliquée sera de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • – 20 % pour les salariés âgés de moins de 50 ans à la fin du contrat de travail, • – 10 % pour les salariés de 50 ans et plus à la fin du contrat de travail. <p>Cette dégressivité ne s'applique qu'une seule fois et non par période de six mois comme dans le régime général.</p>	Idem annexe VIII
Versement des allocations Délai de carence	<i>Le délai de carence est supprimé par l'accord du 20 janvier. il est remplacé par le délai de franchise de l'annexe X.</i>	

<p align="center">Versement des allocations Délai de franchise</p>	<p align="center">Idem annexe X</p>	<p>L'allocation est attribuée au terme d'un délai fonction du salaire annuel perçu, du salaire journalier de référence et du montant du SMIC, calculé selon la formule :</p> $\frac{\text{salaire annuel}}{\text{SMIC mensuel}} \times \frac{\text{SJR}}{\text{SMIC journalier}} \times 3$ <p>Le délai retenu est celui du nombre entier inférieur au résultat obtenu. A l'issue de ce délai, la prise en charge est encore différée de 7 jours.</p>
<p align="center">Reprise d'activité (décalage)</p>	<p>En cas de reprise d'activité en cours d'indemnisation, il est procédé mensuellement au calcul du nombre de jours non indemnissables selon la formule :</p> $\frac{\text{nombre d'heures d'activité}}{7} + \frac{\text{nombre d'heures équivalent cachets}}{11}$	<p align="center">Idem annexe VIII</p>
<p align="center">Coordination des annexes</p>	<p>Les droits sont étudiés au regard du régime correspondant à l'activité la plus importante, en affiliation, au cours des douze mois précédant la fin de contrat prise en considération.</p>	<p align="center">Idem annexe VIII</p>

En raison du caractère discontinu de l'emploi, la durée du travail effectif requise pour assurer l'ouverture des droits ne pouvait être appréciée dans les conditions de droit commun. Il a donc été décidé que les droits à l'allocation chômage seraient ouverts à toute personne ayant travaillé 507 heures minimum sur douze mois. Pour les artistes payés au cachet, le système d'équivalence horaire permet de prendre en compte les temps de représentations et de répétitions.

Lorsqu'un intermittent a atteint ou dépassé un seuil d'activité cumulée de 507 heures sur les douze derniers mois et qu'il connaît une période d'inactivité, il entre, pour un an, dans un épisode d'indemnisation qu'il peut néanmoins suspendre à tout moment pour reprendre une activité de courte durée, puis, dès la fin de celle-ci, retrouver son état de chômeur indemnisé.

En 1980, cette alternance entre temps chômé et reprise d'activité réduite au sein d'un épisode d'indemnisation était une pratique minoritaire : dans 36 % des cas seulement, les intermittents bénéficiaires des allocations chômage suspendaient leur indemnisation pour de brèves périodes de travail ; le plus souvent, un intermittent connaissait une période de chômage indemnisé de plusieurs mois sans travailler. La

pratique de l'alternance entre temps chômé indemnisé et reprise d'activité réduite est devenue majoritaire en 1985 (60 % des cas), et quasi générale depuis 1992 (90 % des cas).

Le seuil des 507 heures n'est cependant pas aisé à atteindre. Bien des artistes ou des techniciens du spectacle perdent leurs droits d'une année sur l'autre quand ils ne sont pas parvenus à travailler suffisamment. Leur rattachement au régime de droit commun des travailleurs intermittents et travailleurs intérimaires des entreprises de travail temporaire (annexe IV), qui prévoit un seuil d'entrée de 676 heures sur les huit derniers mois, aboutirait de fait à exclure 13 000 intermittents du bénéfice de toute indemnité de chômage et surtout, à réduire de 60 % la durée moyenne d'indemnisation.

L'image de l'acteur qui « vit aux crochets » de l'ASSEDIC en ayant travaillé une ou deux fois dans l'année est inexacte. La rémunération prise en compte pour calculer le salaire journalier de référence ne peut dépasser quatre fois le plafond de la sécurité sociale. De plus, il existe un délai de franchise pour le versement des allocations qui dépend du salaire de l'intermittent. Plus ce salaire est élevé, plus le délai de versement des allocations est long : ainsi, pour un salaire qui atteindrait quatre fois le plafond de la sécurité sociale, ce délai est de 347 jours... Il y a donc peu de chance dans ces cas là que la personne soit indemnisée, à moins qu'elle reste sans travailler pendant quasiment une année. Enfin, les allocations versées sont dégressives. Au delà d'une période d'indemnisation qui va de 92 à 275 jours selon l'âge et le nombre d'heures d'affiliation cumulées sur les douze derniers mois, l'allocation est réduite de 10 % (allocataire de plus de 50 ans) ou de 20 % (allocataires de moins de 50 ans).

Certes, il existe des dérives ou tout au moins des « petits arrangements » avec le système. Les règles favorisent en effet ceux qui ne déclarent pas leurs activités, une fois les 507 heures atteintes. Le temps de travail n'est parfois pas correctement évalué et déclaré. Lorsque la durée du contrat ne permet pas d'atteindre les 507 heures en fin de droits, certains employeurs acceptent de déclarer des heures de travail fictives en échange d'une diminution de la rémunération globale. Enfin, certaines « vedettes » recevant des cachets considérables ne rechignent pas, entre deux spectacles ou deux films, à toucher des indemnités chômage confortables, même si elles sont plafonnées.

Ce système d'assurance chômage permet néanmoins aux artistes et techniciens du spectacle, du cinéma et de l'audiovisuel de vivre de leur métier, rarement de façon confortable mais pour le moins sans être contraints d'avoir recours à des métiers complémentaires qui leurs interdiraient d'être disponibles et immédiatement opérationnels. La nature discontinue et précaire des emplois qui leurs sont proposés justifie donc pleinement le caractère durable d'un régime d'assurance chômage spécifique à ces professions.

Par ailleurs, on ne peut que reconnaître que ce mode de couverture des intermittents permet également aujourd'hui à la grande majorité des structures de production et de diffusion (compagnies de danse ou de théâtre, orchestres, production de cinéma art et essai ou de documentaires, etc...) de vivre, car elles ne seraient pas en mesure de supporter le coût de salariés permanents trop nombreux. Or, ce sont elles qui entretiennent la richesse de la création artistique, grâce à leur diversité.

2. Un financement fortement déséquilibré

Le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle réunit aujourd'hui 120 000 cotisants. 92 440 personnes ont reçu une allocation en 2000 (27 200 au titre de l'annexe VIII et 65 240 au titre de l'annexe X) pour des durées d'indemnisation extrêmement variables, une ou plusieurs fois dans l'année. Au 31 décembre 2000, 60 000 personnes environ étaient indemnisées.

Le tableau ci-dessous précise la répartition des allocations qui étaient servies au 31 décembre 2000 : il montre, une nouvelle fois, qu'il est difficile pour un intermittent de faire fortune aux frais des ASSEDIC...

En francs

Part des effectifs indemnisés	Allocation minimale	
	Taux journalier	Equivalent mensuel
95 % (1)	122,35	3 732
90 %	152,94	4 665
80 %	187,35	5 714
70 %	215,58	6 575
60 %	240,39	7 332
50 %	269,43	8 218
40 %	297,32	9 068
30 %	332,58	10 144
20 %	374,33	11 417
10 %	425,36	12 973
5 %	477,22	14 555

Source : UNEDIC

(1) : 95 % des personnes indemnisées ont touché au moins

Dans les années quatre-vingt dix, les annexes VIII et X d'indemnisation des intermittents du spectacle, de l'audiovisuel et du cinéma ont connu une évolution « en ciseaux » du niveau des prestations et des cotisations en raison de l'explosion du nombre d'allocataires (multiplié par deux en dix ans) et du recours grandissant au contrat d'intermittent.

Les montants des cotisations et des prestations ont été quasiment multipliés par trois mais le rapport entre les deux est demeuré stable sur toute la période, les prestations versées étant environ 5,5 fois plus élevées que les cotisations encaissées.

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques de l'UNEDIC sur les allocataires indemnisés dans le cadre des annexes VIII et X du règlement général de l'assurance chômage.

	Allocataires indemnisés (cumul annuel) ⁽¹⁾	Prestations En MF	Cotisations En MF	Rapport prestations/ cotisations
1991	41 038	1 703	280	608 %
1992	49 201	2 513	443	567 %
1993	51 505	2 502	448	558 %
1994	53 079	2 447	581	421 %
1995	57 311	2 805	619	453 %
1996	64 803	3 257	666	489 %
1997	67 300	3 648	678	538 %
1998	74 450	4 135	726	570 %
1999	85 100	4 585	776	591 %
2000	92 440	4 870	863	564 %

Source : UNEDIC

(1) Total des allocataires mandatés au cours de l'année ; un allocataire indemnisé à plusieurs reprises n'est comptabilisé qu'une seule fois.

II.- UN RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE SPÉCIFIQUE MINÉ PAR LES INCERTITUDES JURIDIQUES NÉES DES ALÉAS DU DIALOGUE SOCIAL

A. UNE HISTOIRE TUMULTUEUSE

1. 1990-1999 : un statut juridique précaire lié à la contestation du régime spécifique

La reconnaissance de la spécificité des professions du spectacle n'est pas récente : dès 1936 a été institué un régime de salarié intermittent à employeurs multiples pour les techniciens et cadres du cinéma ; en 1939, a été créée la caisse des congés payés dans le domaine du spectacle.

Après la création du régime d'assurance chômage de l'UNEDIC, s'est mise progressivement en place une couverture spécifique aux intermittents du spectacle :

- Le 1^{er} janvier 1965 est entré en vigueur l'avenant n° 3 à la convention du 31 décembre 1958 étendant le champ d'application de cette convention aux personnels des établissements de production cinématographique : patronat et syndicats créent ainsi l'annexe VIII.

- Le 1^{er} janvier 1968 sont entrés en vigueur à l'initiative des partenaires sociaux l'annexe 10 ainsi que l'ordonnance du 13 juillet 1967 qui prévoit l'application du régime d'assurance chômage aux entreprises du spectacle.

- En 1969, artistes-interprètes puis techniciens du spectacle ont été intégrés au régime des intermittents du spectacle.

Le régime d'assurance chômage (ainsi que ses annexes) a été renégocié par les partenaires sociaux tous les trois ans. Avec quelques ajustements, notamment en 1982, le régime a été régulièrement reconduit par prorogation.

Depuis 1990, les annexes VIII et X font l'objet d'une forte contestation, contestation fondée notamment sur le coût précédemment évoqué du régime spécifique aux intermittents du spectacle ainsi que sur le niveau des prestations servies.

La crise sociale intervenue au début des années 1990 a néanmoins débouché sur la conclusion d'un protocole, le 25 septembre 1992 annexé à la convention assurance chômage du 1^{er} janvier 1993 ; ce protocole prenait en compte les modifications apportées au régime général dans un objectif de rééquilibrage des comptes, c'est à dire en particulier celles relatives au différé d'indemnisation et à la dégressivité des allocations. Il maintenait cependant certaines dispositions fondamentales propres au régime des intermittents du spectacle : maintien du seuil d'entrée à 507 heures au cours des douze derniers mois pour l'annexe VIII, alors que ce seuil était fixé pour l'annexe IV (travailleurs intermittents et travailleurs intérimaires des entreprises de travail temporaire) à 676 heures au cours des huit derniers mois pour une durée d'indemnisation de quatre mois.

Cette renégociation, conçue comme un accord temporaire a minima, la durée d'effet du protocole étant limitée au 31 juillet 1993, a de fait régi la plus grande partie de la période 1993-1999 puisque les dispositions ont été reconduites à onze reprises sans nouvelle négociation en raison de la difficulté à trouver un terrain d'entente entre partenaires sociaux. Le régime spécifique a donc vécu durablement sous le règne du provisoire.

Face à la carence du dialogue social, les pouvoirs publics, en dépit du caractère conventionnel de l'assurance chômage, ont mis en œuvre diverses mesures relevant de leur compétence :

- ouverture d'une concertation nationale des professions du spectacle le 4 novembre 1992 ;
- annonce le 10 février 1993 de vingt-deux mesures pour améliorer les conditions de travail et d'emploi des intermittents du spectacle ;
- mission confiée en décembre 1993 à M. Patrick Devaux, conseiller-maître à la Cour des comptes, destinée à évaluer les conditions financières de l'indemnisation des intermittents, de procéder à des consultations approfondies et de proposer des aménagements au régime;
- mission d'intermédiation confiée à M. Pierre Cabanes, conseiller d'Etat, fin décembre 1996.

Cette mission a abouti à l'adoption d'un protocole le 28 mars 1997 par lequel l'Etat s'est engagé à conduire un certain nombre d'actions en vue de mieux encadrer le régime d'indemnisation des intermittents du spectacle, tout en maintenant son caractère inter-professionnel.

Il est possible de citer parmi ces mesures :

- la loi du 2 juillet 1998, portant DDOEF, créant le guichet unique ;
- la loi de finances pour 1999 qui a permis l'échange de fichiers entre les services fiscaux et les organismes de sécurité sociale dans le même but de lutter contre le travail dissimulé ;
- la loi du 10 mars 1999, relative aux entrepreneurs de spectacles, concourant notamment au même objectif ;
- la proposition de loi relative aux établissements publics de coopération culturelle (EPCC), actuellement en cours d'examen.

Elle a également abouti à la définition d'une méthode de travail sur trois ans qui fixait l'année 1999 comme objectif d'une refonte du protocole du 25 septembre 1992.

On voit donc que les difficultés propres au régime ont conduit les partenaires sociaux en profond désaccord à traiter le régime des intermittents par la reconduction à titre précaire des annexes concernées.

2. 1999-2000 : les intermittents otages du feuilleton de la renégociation de la convention UNEDIC.

La convention relative à l'assurance chômage du 1^{er} janvier 1997 devait être renégociée, ainsi que ses annexes, avant le 31 décembre 1999. Dès le début, il est apparu que cette renégociation serait particulièrement difficile, la délégation patronale souhaitant en particulier renforcer le lien entre indemnisation et démarche de retour à l'emploi.

C'est dans ce contexte que les partenaires sociaux se sont attachés à la renégociation des annexes VIII et X fin 1998, non pour préparer la convention suivante, mais pour adapter ces annexes à la convention du 1^{er} janvier 1997 !

Les partenaires sociaux se sont accordés le 20 janvier 1999 sur un nouveau protocole portant statut des annexes VIII et X. Force est cependant de relever que cet accord, le premier depuis sept ans, a constitué, à plusieurs titres, une occasion manquée :

- certes, les champs d'application des deux annexes ont été précisés conformément à l'accord conclu le 12 octobre 1998 sur le recours au contrat de travail à durée déterminée d'usage ; par ailleurs, le salaire de référence pour le calcul des prestations n'est plus le salaire conventionnel mais le salaire réel sur lequel sont assises les contributions ;

- en revanche, aucun des autres éléments essentiels du régime n'a été modifié ;

- par ailleurs, les partenaires sociaux ont continué, faute d'entente sur l'avenir du système, à privilégier le court terme puisqu'il était prévu que le protocole agréé par arrêté du 2 avril 1999 cesse de produire ses effets le 31 décembre de cette même année.

Dès lors, il était inévitable que les discussions sur l'avenir du régime spécifique se trouvent encore compliquées du fait de la concomitance avec la renégociation pour le moins délicate de l'ensemble de la convention assurance chômage du 1^{er} janvier 2001.

Sans revenir sur le détail de ces négociations, on se contentera d'insister sur les effets qu'elles ont eus en matière d'indemnisation des intermittents.

Dès lors que l'arrêté d'agrément du protocole disposait que la force obligatoire des annexes VIII et X ne valait que « *pour la durée de validité des annexes* » (s'arrêtant au 31 décembre 1999), la valeur juridique de ces annexes ne reposait plus que sur la seule convention à compter du 1^{er} janvier 2000. Depuis le 1^{er} janvier 2000, la force juridique des annexes VIII et X et donc l'indemnisation sur leur base des intermittents du spectacle sont liées au sort de la convention UNEDIC.

L'avenant n° 1 du 23 décembre 1999 à la convention du 1^{er} janvier 1997 (agréé par arrêté ministériel du 8 février 2000) a repoussé la date d'expiration de celle-ci au 30 juin 2000 pour permettre aux partenaires sociaux de poursuivre la négociation. Les annexes VIII et X ont donc vu leur existence ainsi prolongée en dépit de la mention explicite de leur venue à échéance au 31 décembre 1999, mention qui les place dans une situation unique vis-à-vis des autres annexes conclues sans limitation de durée.

Le refus du Gouvernement d'agréer le protocole du 14 juin 2000 signé par les représentants des employeurs et deux organisations syndicales représentatives des salariés a eu pour corollaire le décret n  2000-601 du 30 juin 2000 prorogeant la convention du 1^{er} janvier 1997, le règlement annexé et les annexes « *en vigueur au 30 juin 2000* » pour une durée allant jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté portant agr ement d'un nouvel accord sur le projet de convention.

La conclusion d'un tel accord en septembre 2000 a eu deux effets :

- le premier est la signature par les partenaires sociaux le 23 septembre 2000 d'un avenant n  2 à la convention du 1^{er} janvier 1997 prolongeant la durée de celle-ci au 31 décembre 2000 ;

- le second est la publication de l'arrêté d'agr ement de la nouvelle convention UNEDIC au Journal officiel du 6 décembre 2000.

Au prix de deux reconductions successives, le régime spécifique des intermittents a donc pu continuer de fonctionner en 2000, subissant le sort commun à l'ensemble du régime d'assurance chômage.

Il faut souligner que la renégociation s'est focalisée sur le sort de la convention générale, les partenaires sociaux liant à son résultat la renégociation des annexes.

Du reste ce feuilletton de la renégociation a éclipsé l'avancée réalisée par les partenaires sociaux du monde du spectacle le 15 juin 2000. A cette date a été conclu un accord sur le régime spécifique d'assurance chômage des intermittents du spectacle, accord signé par le Fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma du côté des employeurs (FESAC), organisation représentative des employeurs de la branche comme en convient le MEDEF lui-même, et la CGT et la CFDT du côté des salariés, organisations largement majoritaires dans la profession.

Loin de constituer une énième reconduction du dispositif de 1992, cet accord comportait des réformes importantes parmi lesquelles on peut citer :

- unicité du régime des intermittents du spectacle ;
- maintien du seuil d'accès à 507 heures ;
- prise en compte de la formation dans la durée d'affiliation ;
- fin de la dégressivité des allocations ;
- plafonnement des allocations ;
- réduction de la durée de franchise.

Il n'a jamais été donné suite à cet accord au niveau interprofessionnel. On peut attribuer deux causes majeures à cette abstention des partenaires sociaux : la première est le coût présumé de l'accord conclu qui aurait renchéri le coût du régime des intermittents. La seconde réside dans le contexte : le sort de cet accord sectoriel pouvait

difficilement être tranché avant celui de l'ensemble de la convention UNEDIC. Il est d'ailleurs à noter que le protocole du 14 juin, conclu la veille de l'accord sectoriel (!), prévoyait dans son article 15 que, sur les intermittents du spectacle, une convention « *devrait être négociée* » et que « *le financement affecté au différentiel entre les cotisations perçues et les prestations versées est fixé à 1,5 milliard de francs en année pleine* ».

Dès lors se pose la question du devenir du régime spécifique du régime des intermittents après l'entrée en vigueur de la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'indemnisation du chômage et du retour à l'emploi qui marque le terme du feuilleton de la renégociation.

b. UN VIDE JURIDIQUE RÉEL À COMBLER

1. La situation juridique depuis l'entrée en vigueur de la convention du 1^{er} janvier 2001

L'entrée en vigueur de la convention du 1^{er} janvier 2001 rendait caduques l'ensemble des annexes au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 1997. Les partenaires sociaux ont donc eu le souci de proroger à titre transitoire les dispositions de ces annexes le temps de leur renégociation. Tel est l'objet de l'article 10 paragraphe 2 de la convention qui stipule que les salariés sont indemnisés sur la base de « *la convention du 1^{er} janvier 1997 ainsi que de ses textes d'application dans leur rédaction au 31 décembre 2000* » jusqu'au 30 juin 2001.

Ce délai de transition répondait à une double préoccupation : permettre la renégociation des annexes afin de les adapter aux dispositions de la nouvelle convention d'une part ; tenir compte du délai nécessaire à la mise en œuvre de l'ensemble de ses dispositions, notamment celles relatives au plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), d'autre part.

Toujours est-il que le service des allocations aux demandeurs d'emploi relevant des annexes VIII et X s'est effectué sur une base juridique claire jusqu'au 30 juin dernier.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. L'UNEDIC verse aux intermittents du spectacle des allocations sur le fondement des deux annexes alors que la seule base conventionnelle juridiquement valide depuis le 1^{er} juillet 2001 est la convention elle-même.

Certains partenaires sociaux contestent l'existence d'un tel vide juridique en arguant de l'adoption le 3 juillet 2001 d'une décision relative au maintien des annexes VIII et X au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 1997.

Cette décision, signée par le MEDEF, la CGPME, l'UPA, la CFDT et la CFTC, dispose que « *à titre dérogatoire, dans l'attente des résultats de l'étude d'impact de l'accord professionnel [sur une proposition de réforme du dispositif spécifique d'assurance chômage des intermittents du spectacle du 1^{er} juin 2001] que doit réaliser l'UNEDIC, et à défaut d'accord des signataires de la convention du 1^{er} janvier 2001 (...), les dispositions des annexes VIII et X (...) sont maintenues dans leur rédaction en*

vigueur au 30 juin 2001. » Le rapporteur ne doute pas de la bonne foi des signataires, attestée par la poursuite du service des allocations depuis le 1^{er} juillet 2001. Il n'en demeure pas moins que celui-ci s'effectue sans base juridique autre que la convention du 1^{er} janvier 2001 et qu'en l'absence d'agrément dans les conditions fixées par le code du travail, cette décision n'est pas opposable en droit aux employeurs qui refuseraient de cotiser.

La référence à l'accord du 1^{er} juin 2001 et l'adoption d'un avenant n° 2 du 21 septembre 2001 à la convention du 1^{er} janvier 2001 - selon lequel « *la situation des catégories professionnelles particulières relevant des annexes au règlement issues de la présente convention fait l'objet de protocoles négociés entre organisations représentatives au plan national et interprofessionnel, d'employeurs et de salariés* » semblent indiquer que les partenaires sociaux n'excluent pas un accord sur les annexes VIII et X.

Force est cependant de constater qu'un tel accord n'existe pas pour le moment, que les divergences sur son éventuel contenu sont fortes et que le vide juridique semble ne pas devoir être comblé rapidement.

Aussi le groupe socialiste a-t-il proposé un dispositif transitoire dans l'attente de la réussite d'une éventuelle négociation.

2. La proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault (n° 3407)

La proposition de loi présentée par M. Jean-Marc Ayrault a deux traits essentiels :

- la prorogation des annexes VIII et X telles qu'annexées au règlement annexe de la convention du 1^{er} janvier 1997 sans aucune modification de leur contenu ;

- l'extinction du dispositif législatif lorsqu'une négociation aura abouti et été agréée par la ministre de l'emploi, c'est-à-dire lorsque l'indemnisation des intermittents du spectacle aura de nouveau une base juridique conventionnelle.

Son article unique a pour objet de donner une base juridique au régime spécifique d'assurance chômage sur le fondement des règles en vigueur au 30 juin 2001 en attendant leur renégociation par les partenaires sociaux.

Il concerne les salariés appartenant aux professions visées aux annexes VIII (Ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement sonore de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio et de la diffusion) et X (Artistes ouvriers et techniciens des spectacles vivants) au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 1997 relative à l'assurance chômage.

Il établit une continuité entre la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2001 pendant laquelle la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'indemnisation du chômage et au retour à l'emploi a, par son article 10 alinéa 2, provisoirement reconduit l'application des deux annexes précitées et la période à compter du 1^{er} juillet 2001, date à partir de laquelle les annexes n'ont plus de base juridique conventionnelle. A défaut de prolongation par les partenaires sociaux, la reconduction est opérée par voie législative sans changement aucun aux modalités de fonctionnement du régime. Le texte dispose

d'ailleurs de façon explicite que le régime « *reste fixé* » par les dispositions des deux annexes.

Le souci de combler le vide juridique à titre temporaire s'exprime également dans la présence d'une clause d'extinction du dispositif législatif.

Celui-ci prendra en effet fin lorsque deux conditions auront été réunies :

- aménagement de la convention du 1^{er} janvier 2001 pour tenir compte des spécificités des professions concernées ;

- agrément de l'accord ainsi conclu sur le fondement de l'article L. 352-1.

La première condition appelle les observations suivantes :

- Elle rappelle l'exigence de dispositions spécifiques aux professions des intermittents du spectacle compte tenu de leur particularités conformément à l'article L. 351-14 du code du travail. Ces professions ne peuvent être régies selon les règles de droit commun fixées par la convention du 1^{er} janvier 2001.

- Il convient de préciser que ces dispositions ne peuvent résulter que de la négociation collective. Si l'article L. 351-14 prévoit que « *des aménagements (...) peuvent être apportés (...) selon le cas par l'accord prévu à l'article L. 351-8 [du code du travail] ou par décret en Conseil d'Etat* », le recours à la voie réglementaire n'est possible qu'en l'absence de convention générale relative à l'assurance chômage. Telle est bien la raison pour laquelle il est recouru à la voie législative pour cette prorogation temporaire des annexes VIII et X.

- Elle fixe un délai indicatif à la négociation sur les annexes spécifiques aux intermittents du spectacle : en effet, seule la négociation d'aménagements à la convention « *du 1^{er} janvier 2001* » emporte l'extinction du dispositif. Sa venue à échéance sans négociation sur le régime des intermittents du spectacle imposerait l'abrogation explicite de la présente loi pour permettre l'application d'un éventuel accord sur les annexes postérieur à la venue à échéance de la convention.

La deuxième condition, classique en matière d'assurance chômage, vise à préciser qu'il ne suffit pas qu'une négociation sur les aménagements spécifiques aux intermittents ait eu lieu, mais qu'il faut par ailleurs qu'elle fasse l'objet d'un agrément ministériel dans les conditions prévues à l'article L. 352-1, qui renvoie lui-même aux articles L. 352-2 et L. 352-2-1 du code du travail, de façon à rendre le régime obligatoire.

3. La proposition de loi de M. Robert Hue (n° 3412)

La proposition de loi de M. Robert Hue et les membres du groupe communiste relative à l'assurance chômage des artistes et techniciens du spectacle vivant, du cinéma et de l'audiovisuel (n° 3412) est composé de deux articles :

L'article 1^{er} a, selon les auteurs de la proposition de loi, pour objet de créer un droit explicite à l'indemnisation chômage pour les intermittents du spectacle.

Pour ce faire, il propose de préciser dans l'article L. 351-3 du code du travail que le droit à assurance s'applique aux travailleurs privés d'emploi « *qu'ils relèvent de la convention générale d'assurance chômage ou des protocoles annexes* ».

Cette précision, inspirée par un souci louable, appelle plusieurs critiques :

- Tout d'abord, on ne peut considérer que les salariés relevant de protocoles annexés ne relèvent pas de la convention-cadre relative à l'assurance chômage. Il faut rappeler que la convention comporte un règlement annexé auquel sont annexés ces protocoles. Une telle précision n'est donc pas juridiquement fondée.

- Elle est en outre inutile. Le droit à l'assurance chômage est garanti, outre leur appartenance au régime d'assurance chômage régi par la convention, par la combinaison des articles L. 351-3 et L. 762-1 du code du travail. La présomption de salariat dont bénéficient les intermittents du spectacle jointe au droit affirmé de tout salarié privé d'emploi à bénéficier d'une allocation-chômage constitue une garantie totale.

- Enfin, la mention dans cet article des seuls salariés relevant de la convention UNEDIC ou de ses annexes fragilise le droit à l'assurance chômage d'autres catégories (travailleurs relevant du régime de solidarité ou des régimes particuliers prévus aux articles L. 351-12 à L. 351-15 du code du travail).

Par l'article 2, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité conforter l'existence d'annexes à la convention d'assurance chômage et rendre obligatoire leur négociation.

Là encore le rapporteur, s'il ne peut que partager l'objectif poursuivi, est pour le moins très réservé sur la rédaction proposée :

- Le premier alinéa comporte une réelle ambiguïté : soit la convention dite UNEDIC, le règlement qui lui est annexé et les annexes à celui-ci font l'objet « *d'un accord* » constituant un cadre unique, ce qui est le cas aujourd'hui et rend cet alinéa inutile, soit ils font l'objet d'accords distincts - auquel cas il conviendrait de le préciser de façon explicite.

- Si l'on retient cette seconde interprétation, confortée par la rédaction du deuxième alinéa qui dispose que : « *l'agrément de ces accords a pour effet de les rendre obligatoires (...)* », on ne garantit pas l'existence d'un régime spécifique aux intermittents du spectacle puisque la liste des annexes n'est pas fixée.

- Le seul effet concret de cette disposition est alors de permettre la coexistence d'accords séparés pour l'indemnisation des différentes catégories de travailleurs et donc d'affaiblir la solidité interprofessionnelle garantie par l'existence de la convention-cadre UNEDIC.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jean Le Garrec, les présentes propositions de loi au cours de sa séance du 28 novembre 2001.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Christian Cuvilliez a présenté la proposition de loi relative à l'assurance chômage des artistes et techniciens du spectacle présentée par M. Robert Hue et les membres du groupe communiste.

Il a indiqué que ce texte répondait au même objectif de règlement de la crise actuelle que la proposition de loi du groupe socialiste, mais qu'il visait en outre à garantir la pérennité du régime d'assurance chômage pour l'avenir. Cependant, si le texte du groupe communiste ne devait pas être retenu, celui-ci se rallierait à la proposition présentée par le groupe socialiste.

La situation des intermittents, telle qu'elle résulte de l'application des annexes VIII et X est contestée à la fois par le MEDEF et par certains syndicats qui estiment que les autres professions surcotisent pour financer un régime d'assurance structurellement déséquilibré. Cette vision est quelque peu faussée car, selon que l'on prend en compte les seuls intermittents ou l'ensemble du secteur, on n'aboutit pas à des coûts d'une même ampleur pour l'UNEDIC.

Le MEDEF souhaite en réalité supprimer les annexes VIII et X en arguant de ce que l'UNEDIC n'a pas à financer la politique culturelle. Si cette volonté aboutissait, les intermittents du spectacle seraient régis par l'annexe IV relative aux salariés employés à titre précaire (contrats à durée déterminée, intérim, intermittents). Outre le préjudice qui en résulterait pour les intermittents du spectacle, une telle solution entraînerait une catastrophe pour des pans entiers du secteur de la culture.

La convention du 1^{er} janvier 2001 s'applique à tous les salariés sauf aux intermittents du spectacle du fait de l'absence de négociation sur les deux annexes. Pour éviter tout risque d'interruption du suivi des allocations, il convient d'adosser l'UNEDIC à un texte : cette mesure proposée par le groupe socialiste est salubre mais provisoire.

L'autre solution préconisée par le groupe communiste consiste à créer, dans le code du travail, un droit explicite à l'indemnisation pour les intermittents du spectacle et à rendre la négociation obligatoire.

Les deux propositions présentées ont une intention commune, mais le texte du groupe communiste va plus loin. De fait, si la proposition du groupe socialiste était adoptée, les intermittents seraient payés sur la base de la convention de 1997 qui comporte une indemnisation dégressive. L'indemnisation se verrait donc à terme réduite à la portion congrue alors que la convention du 1^{er} janvier 2001 a mis fin à la

dégressivité des allocations.

Dans le cas où la proposition du groupe socialiste serait adoptée, il conviendrait au moins d'y intégrer des modifications rendant la négociation obligatoire.

M. Jean-Paul Durieux, président, a relevé que les deux propositions, tout en ayant le même objectif, divergeaient sur l'approche, l'une mettant l'accent sur l'incitation, l'autre sur la contrainte.

En réponse à M. Christian Cuvilliez, **le président Jean Le Garrec, rapporteur**, a fait les observations suivantes :

- Le texte du groupe communiste n'est pas tout à fait adapté à la situation. En effet, l'intervention du législateur est très critiquée par le patronat et certaines organisations syndicales. Dans ces conditions, il convient de ne pas prêter le flanc à la critique de remise en cause du paritarisme et donc de ne pas toucher aux modalités d'indemnisation et aux conditions de la future négociation.

- Des questions comme la dégressivité devront entrer dans le champ de la négociation mais, à ce stade, le législateur ne doit pas sortir de la ligne consistant uniquement à combler le vide juridique. Les organisations syndicales n'en demandent d'ailleurs pas davantage, y compris celles signataires de l'accord avec la FESAC.

- L'article premier de la proposition du groupe communiste est inutile : en effet, la combinaison des dispositions du code du travail contenues dans les articles L. 351-3 et L. 762-1, sur la présomption de salariat, assure déjà aux intermittents un droit à indemnisation.

L'article 2 est, quant à lui, dangereux. Il dissocie convention et annexes et crée ainsi un risque d'affaiblissement de la solidarité interprofessionnelle. On alimenterait par son adoption la tentation de certains de voir le sort des intermittents du spectacle traité dans un autre cadre que celui du régime interprofessionnel d'assurance chômage.

Il faut donc se limiter à la prorogation des annexes en l'état afin de permettre et d'inciter à la négociation sur leur avenir.

Le rapporteur a donc invité les membres du groupe communiste à se rallier au texte de la proposition de loi n° 3407

M. Christian Cuvilliez a donné son accord tout en soulignant la nécessité de parvenir à terme à une pérennisation des droits des salariés et à une amélioration du cadre juridique d'ensemble du régime d'assurance chômage.

M. Jean-Paul Durieux, président, s'est déclaré sensible à la préoccupation exprimée par M. Christian Cuvilliez sur la nécessaire réactualisation de l'accord de 1997. En effet, si l'un des partenaires retarde indéfiniment la renégociation des annexes, au bout du compte ce seront les intermittents du spectacle qui seront pénalisés.

Le président Jean Le Garrec, rapporteur, a rappelé que la dégressivité actuellement en vigueur était en réalité faible, compte tenu notamment de la nature de l'activité, et que le régime actuel était plutôt favorable, même si l'on ne peut

qu'approuver toute négociation qui permettrait de parvenir à une meilleure indemnisation assortie d'un contrôle plus efficace des conditions d'indemnisation.

M. Marcel Rogemont a rappelé que les annexes VIII et X résultaient d'un accord de 1969 également signé par le patronat. Il est indispensable de légiférer pour redonner une base juridique au régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle. Il s'agit de prolonger le système actuel. En revanche, il ne serait pas opportun de substituer à une logique qui doit rester conventionnelle, la fixation des règles d'indemnisation par voie réglementaire en l'absence d'accord, même si l'on peut effectivement craindre que l'on arrive à la fin de la convention actuelle sans que de nouvelles annexes aient été négociées. Cette proposition de loi répond à une nécessité juridique mais elle est aussi un geste politique car elle reconnaît la singularité des professions du spectacle, singularité qui justifie un régime d'indemnisation du chômage spécifique.

M. Alfred Recours a tout d'abord observé que les annexes VIII et X étaient le fruit d'une négociation et que ce n'était que récemment que le désaccord s'était installé. Il semble que le MEDEF se place aujourd'hui dans la perspective où aucun nouvel accord ne pourrait être conclu avant juin 2003. Cette situation pourrait emporter plusieurs conséquences :

- soit, en l'absence de nouvelles annexes VIII et X, l'indemnisation des intermittents du spectacle se ferait sur le fondement de l'annexe IV régissant les autres intermittents ;

- soit l'UNEDIC continuerait à verser illégalement des allocations sur le fondement des annexes VIII et X s'exposant ainsi à l'éventuels contentieux.

Il est donc de la responsabilité du législateur d'apporter les garanties juridiques pour que l'on ne se trouve pas dans cette situation et pour permettre à la négociation d'avoir lieu. Il faut garantir l'existence du système actuel en attendant sa réforme. Il faut veiller à ce que la situation ne conduise pas à la disparition pure et simple des annexes VIII et X lors de la prochaine renégociation de la convention UNEDIC.

Sachant que ce régime d'indemnisation est applicable à 120 000 personnes et que les trois quarts d'entre elles en bénéficient chaque année, l'enjeu n'est pas négligeable. En réalité la position actuelle du MEDEF consiste à rechercher une économie d'un milliard et demi de francs. C'est en effet le montant de la différence entre les indemnités versées aux intermittents du spectacle au titre des annexes VIII et X avec celles qu'ils percevraient au titre de l'annexe IV. Mais peut-être est-il dans l'intention de certains, en l'absence de nouvelles annexes, de faire prendre en charge l'indemnisation des intermittents du spectacle par des compagnies d'assurance.

Il faut enfin considérer que la compétence des partenaires sociaux en ce qui concerne l'assurance chômage ne relève que d'une délégation du législateur dans le cadre de la démocratie sociale. Elle ne vaut que pour autant qu'elle est assumée. De ce fait, si aucune disposition n'est prise en raison de la mauvaise volonté d'un seul partenaire, le législateur se doit d'intervenir en recouvrant sa compétence.

M. Patrick Bloche s'est réjoui de l'examen de cette proposition de loi qui permet de régler un problème évoqué depuis longtemps déjà au sein de la commission.

La situation n'est pas nouvelle mais l'utilisation de l'arme législative a été rendue nécessaire pour contraindre un partenaire social à maintenir en vigueur des stipulations conventionnelles qui risquaient de disparaître avec des conséquences très fâcheuses pour les intermittents du spectacle. Ceux-ci doivent bénéficier du maintien de la présomption de salariat et ne doivent plus rester dans un vide juridique en ce qui concerne leur assurance chômage.

M. Germain Gengenwin a indiqué qu'il était favorable, à titre personnel, à l'adoption de cette proposition de loi car la situation des intermittents du spectacle est beaucoup plus difficile qu'on l'imagine.

Le président Jean Le Garrec, rapporteur, a confirmé que la non reconduction des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage de 1997 risquait de faire basculer les intermittents du spectacle sur l'annexe IV beaucoup moins favorable.

La commission est ensuite passée à l'examen de l'article unique de la proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault.

La commission a ensuite **adopté** l'article unique de la proposition de loi sans modification.

En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi dont le texte suit.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

**proposition de loi RELATIVE AU RÉGIME D'assurance chômage
des intermittents du spectacle**

Article unique

Le régime d'assurance chômage des salariés appartenant aux professions visées par les annexes VIII et X au règlement annexé de la convention du 1^{er} janvier 1997 relative à l'assurance chômage reste fixé par les dispositions de ces deux annexes, jusqu'à ce que la convention du 1^{er} janvier 2001 ait fait l'objet d'aménagements prenant en compte les modalités particulières d'exercice de ces professions, dans les conditions prévues par l'article L. 351-14 du code du travail.

Les dispositions de la présente loi s'appliquent à compter du 1^{er} juillet 2001, et jusqu'à l'agrément, dans les conditions prévues par l'article L. 352-1, des aménagements mentionnés à l'alinéa précédent.

N° 3426.- Rapport de M. Jean Le Garrec, au nom de la commission des affaires culturelles, sur les propositions de loi de MM. Jean-Marc Ayrault et Robert Hue relatives au régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle.

- 1 *Auditionné le 5 mars 1997 par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, M. Pierre Cabannes indiquait « qu'il serait très fâcheux que les deux annexes sortent de l'UNEDIC. Ce serait contraire à la vocation du régime d'assurance chômage de l'UNEDIC qui est en effet un système de solidarité interprofessionnelle et non pas un système de couverture du risque de chômage avec un financement assuré séparément par chaque profession ».*
- 2 *Nouvelle version de l'accord du 15 juin 2000 signée par la FESAC, la CFDT, la CGT et la CGC.*