

PROJET DE NOTE

AU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

PROPOSITIONS

DE NOUVELLE DEFINITION

DU CHAMP DES ANNEXES VIII ET X

POUR

L'INDEMNISATION DU CHOMAGE

DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE

Jacques CHARPILLON
chef du service de l'Inspection générale
de l'administration des affaires culturelles

Juillet 2004

REÇU LE: 27/08/04

Sommaire

	pages
<i>Introduction</i>	4
<i>1ère partie : 1992-2003 : Dix ans d'intermittence du spectacle, une extension régulière du champ des bénéficiaires sur fond de déficit récurrent du régime d'indemnisation des annexes VIII et X</i>	6
<u>1- 1 - Le champ d'application des annexes VIII et X. un univers en expansion continue</u>	6
I - 1 - 1 - 1992-1993, une période charnière où deux tendances se manifestent en sens contraire	6
I - 1 - 2 - 1998-1999, la confirmation du processus d'extension régulière du périmètre	7
I - 1 - 3 - 2002-2003, année de crise aiguë où la question du périmètre partage les partenaires sociaux	7
<u>I - 2 - La définition du périmètre est devenue aujourd'hui une Question centrale</u>	8
I - 2 - 1 - Les experts ont porté jusque-là attention moins à la question du périmètre de l'intermittence qu'à d'autres aspects du dossier	8
I - 2 - 2 - Une corrélation existe entre l'extension du périmètre, l'augmentation du nombre d'allocataires et l'accroissement du déficit	9
I - 2 - 3 - L'apparition de raisonnements périlleux pour l'avenir du système	10
<i>* Précisions sur l'architecture générale des annexes</i>	12
<i>2^{ème} Partie : Une meilleure délimitation du périmètre des annexes VIII et X ne peut venir du seul jeu du paritarisme et suppose une forte implication de l'Etat</i>	13
<u>II - 1 - Des mesures pour mieux réguler le fonctionnement du système à l'intérieur du périmètre</u>	13
II - 1 - 1 - Réserver le recours au CDD d'usage aux seuls secteurs d'activités couverts par des conventions collectives	13
II - 1 - 2 - Davantage responsabiliser les employeurs	14
II - 1 - 3 - Assurer une meilleure traçabilité du recours aux CDD d'usage	14
II - 1 - 4 - La question de l'entrée dans le champ d'application des annexes	14

<u>II - 2- Le resserrement du champ d'application des annexes VIII et X. une difficile inversion de tendance</u>	15
II - 2- 1 - La redéfinition des secteurs d'activité devrait passer par une rigoureuse clarification à caractère réglementaire et conventionnelle	16
- Deux secteurs peuvent poser plus particulièrement question	16
- La nouvelle définition proposée	17
II - 2- 2 - La révision des listes de métiers ouvrant droit au bénéfice des annexes VIII et X nécessite l'accord des partenaires sociaux	17
- Des fonctions qui ne sont pas caractéristiques des métiers de la production et du spectacle	18
- Des fonctions aux définitions trop imprécises ou aux niveaux de qualification assez modestes	18

Annexes

I - Commande de la mission

II - Liste des personnes consultées

III - Contributions des partenaires sociaux

Introduction

En 2002, la Cour des comptes a contrôlé le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle et s'est livrée à une analyse globale de l'organisation et du fonctionnement du dispositif. Dans son rapport public paru en janvier 2003, elle indiquait que " la dérive financière du régime résulte à la fois d'une réglementation attractive ¹ et d'un mode gestion faisant une part insuffisante au contrôle ".

A l'unisson, les partenaires sociaux ont toujours insisté sur le second point ; aussi, les ministres respectivement chargés du travail et de la culture et de la communication ont-ils lancé le 18 juin 2004 un plan national de lutte contre le travail illégal où les secteurs du spectacle vivant et enregistré figurent en bonne place.

En revanche, l'attractivité du régime est beaucoup moins mise en avant ; elle tient au fait que le " champ d'application est très largement défini " et que les modalités d'indemnisation " sont favorables aux allocataires ". La Cour des comptes concluait en soulignant que les voies du redressement du régime passaient désormais essentiellement par une meilleure maîtrise des dépenses, notamment en " reconsidérant les conditions d'ouverture du droit aux allocations avec l'objectif d'aboutir à une réglementation plus stricte...".

La question du périmètre des bénéficiaires des annexes VIII et X est à l'évidence une partie d'un tout complexe. Pour autant, ce dossier est un élément clé qui mérite une attention particulière.

Le 5 mai 2004, le ministre de la culture et de la communication a diligenté une mission spéciale en vue " de proposer une nouvelle définition du champ des bénéficiaires des annexes VIII et X ", après une consultation approfondie des partenaires sociaux ; le chef du service de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles a été chargé de la mission (cf. l'annexe consacrée à la commande de la mission).

En raison du délai imposé pour la remise du présent rapport, la phase de consultation des partenaires et d'experts connaisseurs de la question a été courte (cf. en annexes, la liste de la soixantaine de personnes rencontrées et les contributions rédigées par les partenaires sociaux). Ainsi, ce rapport ne prétend pas aller au fond des choses ; il a plutôt pour modeste ambition de proposer des éléments de réflexion et des pistes d'action aux fins de poser les jalons d'une méthode permettant d'ouvrir le chantier de redéfinition du périmètre.

¹ L'attractivité du régime est attestée par les chiffres recueillis lors du recensement général de la population: de 1990 à 1999, le nombre d'artistes dramatiques et de danseurs est passé de 11 112 à 23 240 (+ 109 %), celui des musiciens et des chanteurs de 15 940 à 22 934 (+ 44 %) et celui des cadres, techniciens et ouvriers du spectacle de 57 500 à 72 706 (+ 26 %) ; à l'inverse, les artistes plasticiens, qui ne bénéficient pas de ce régime d'assurance chômage, ont perdu 11% de leurs effectifs (17 574 en 1999 contre 19 776 en 1990).

Document de travail provisoire soumis à consultation - Version du 28 juillet 2004 - Jacques CHARPILLON
Propositions de nouvelle définition du champ des annexes VIII et X pour l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle

5

Cette contribution s'intègre dans les travaux de la mission confiée le 16 juin 2004 par le ministre à Jean-Paul GUILLOT, président du BIPE en vue "d'élaborer et de proposer un schéma d'indemnisation du chômage des artistes et techniciens du spectacle ".

*

* * *

Une première partie est consacrée à un bref historique de l'élargissement du champ des bénéficiaires et au fait qu'il soit devenu aujourd'hui une question centrale.

Une seconde partie tente de proposer, sur la base d'idées volontairement simples, un mode opératoire pour réguler le fonctionnement interne des annexes VIII et X et mieux en maîtriser le périmètre.

Document de travail provisoire soumis à consultation - Version du 28 juillet 2004 - Jacques CHARPILLON
Propositions de nouvelle définition du champ des annexes VIII et X pour l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle

6

I ère Partie

1992-2003 : Dix ans d'intermittence du spectacle, une extension régulière du champ des bénéficiaires sur fond de déficit récurrent du régime d'indemnisation des annexes VIII et X

Il convient de retracer les principales évolutions de la dernière décennie et d'expliquer pourquoi la délimitation du périmètre des ayants droit est devenue aujourd'hui une question centrale.

I - 1 - Le champ d'application des annexes VIII et X. un univers en expansion continue

C'est dans les années 60 qu'interviennent les premières délimitations formelles du périmètre. Des catégories professionnelles sous contrat à durée déterminée sont alors autorisées à intégrer une annexe particulière au règlement général d'assurance chômage: en 1964, pour les ouvriers, techniciens, réalisateurs de la production cinématographique et télévisuelle (annexe VIII) ; en 1966, pour certains de leurs collègues du spectacle ainsi que pour les artistes (annexe X).

La décennie écoulée est ponctuée de tensions et de crises qui surviennent de manière périodique sans pour autant contrarier le processus d'extension engagée ; les principaux épisodes en sont rappelés ci-dessous.

I - 1 - 1 - 1992-1993, une période charnière où deux tendances se manifestent en sens contraire.

Jusqu'en 1992, seule la fonction exercée par le salarié intermittent était prise en compte pour l'accès au régime d'indemnisation. A partir de 1992 - du moins pour l'annexe VIII (pour l'annexe X, il faudra attendre 1999) -, un second critère vient s'ajouter, celui de l'activité de l'employeur qui doit figurer sur une liste limitative arrêtée par les partenaires sociaux. Cette exigence nouvelle porte ses fruits et explique, en grande partie, le répit que connaît l'aggravation du déficit en 1993 et 1994 (cf. la courbe représentée plus loin, en II -2 -2).

En juin 1993, à la faveur d'une réforme de la codification de l'INSEE pour les entreprises - le code APE est remplacé par le code NAF (NAF, pour nomenclature d'activités françaises) -, les catégories d'entreprises éligibles à l'annexe VIII ont été sensiblement multipliées. Ainsi, le code APE 86 02 dédié à l'activité " production cinématographique et production de programmes pour la télévision " s'est ramifié en six codes NAF 92 permettant l'introduction de secteurs nouveaux : films institutionnels et publicitaires (code 92 I B), activités connexes des prestataires de services (code 92 ID), diffusion de programmes de télévision (code 92 2C). La courbe du déficit s'en est aussitôt ressentie et a repris, dès 1995, son allure habituelle (cf. la courbe représentée plus loin, en II -2 -2).

1 - I - 2- 1998-1999, la confirmation du processus d'extension régulière du périmètre

En juin 1997, une commission mixte paritaire est mise en place en vue de "rechercher un accord couvrant l'ensemble des branches concernées ... et précisant les conditions d'un usage légitime et maîtrisé du contrat à durée déterminée (CDD) dit d'usage...". La procédure aboutit le 12 octobre 1998 à l'accord inter branches, dit "accord MICHEL", du nom du président de la commission. Cet accord, obtenu d'ailleurs difficilement, avait pour résultat, entre autres, de compléter l'élargissement du périmètre défini précédemment puisqu'il englobait, cette fois, la production de spectacle vivant entendue au sens large (ex: cabarets-café concerts, code 92 3D ; manèges forains et parcs d'attractions, code 92 3F ; bals et discothèques, code 92 3H). En outre, il accordait des droits particuliers aux salariés ayant collaboré durant une longue période, renforçant ainsi l'attractivité du CDD d'usage.

Un accord de janvier 1999 est venu confirmer le caractère élastique du périmètre d'éligibilité. D'abord, deux nouvelles branches d'activités ont été ajoutées à l'annexe VIII : l'édition d'enregistrement sonore (code 92 1 G) et les activités de radio (code 92 2A). Ensuite, quatre codes nouveaux apparaissaient à l'annexe X, dont les services annexes du spectacle (92 38), la gestion de salles de spectacle (92 3D), la rubrique "autres spectacles" (92 31). Aux dires de la Cour des comptes, dans la seule rubrique "services annexes du spectacle", on dénombre en 2002 environ huit fois plus d'entreprises recensées que trois ans auparavant (plus de 300 entreprises contre 40).

A noter, avant d'évoquer la période actuelle, que l'extension du périmètre s'est faite moins par création ex nihilo de nouvelles catégories d'ayants droit que par reconfiguration ou ramification de catégories existantes ; il reste que ces retouches successives ont produit un effet d'appel d'air.

1 - I - 3 - 2002-2003, années de crise aiguë où la question du périmètre partage les partenaires sociaux

En 2001, pour la mise place de la nouvelle convention du régime général d'assurance chômage, toutes les annexes sont renégociées, à l'exception des annexes VIII et X. Une loi du 21 février 2002 en proroge la validité sur la base de l'accord daté du 1er janvier 1997, et cela, jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord ; cette dernière intervient le 26 juin 2003 pour couvrir la période 2004-2005.

En 2000 et 2001, quatre organisations représentatives des employeurs et des salariés ont travaillé à un "projet d'accord professionnel sur une proposition de réforme du dispositif spécifique d'assurance chômage des intermittents du spectacle". Il s'agit du projet, dit "accord FESAC", signé par la Fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma (FESAC), la Fédération des syndicats CGT du spectacle, la Fédération de la culture, de la communication et du spectacle (FCCS-CGC) et la Fédération communication et culture (FTILAC-CFDT). Ce projet d'accord énonce dix principes et quinze propositions; dans aucun de ces vingt-cinq items, n'est abordée la question du périmètre des bénéficiaires des annexes VIII et X.

A l'inverse, en 2002, quatre autres organisations syndicales ont entrepris de resserrer le champ d'application des annexes VIII et X en diminuant le nombre de fonctions. Le Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de télévision (SNTPT) en est l'initiateur ; il est rejoint par la CFTC - Fédération française des syndicats de la communication écrite, graphique et audiovisuelle (FFSCEGA) et FO - Fédération des syndicats des arts, spectacles, presse, audiovisuel et communication (FASAP) pour signer le 18 mars 2003 des " propositions de réforme des annexes VIII et X : champ d'application et conditions d'attribution et indemnisation ". Parmi les propositions avancées, le nombre de fonctions ouvrant droit au bénéfice des annexes est réduit de près de moitié.

I - 2 - La délimitation du périmètre est devenue aujourd'hui une question centrale

Le périmètre des bénéficiaires s'impose désormais comme un élément capital du débat sur la pérennisation du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle.

Il y a principalement trois raisons à cela : le fait que les experts successifs aient porté jusque-là leur attention sur d'autres aspects du dossier, son impact sur les effectifs d'intermittents indemnisés, l'apparition de raisonnements en réaction à l'absence de régulation.

I - 2 -1 - Les experts ont porté jusque-là attention moins à la question du périmètre de l'intermittence qu'à d'autres aspects du dossier

Depuis une dizaine d'années, des experts et des médiateurs sont nommés par les ministres ; tous les deux ou trois ans environ, deux experts sont nommés, à la suite l'un de l'autre et à un an d'intervalle environ.

On citera les principaux :

- 1992 : Jean MARIMBER T, conseiller d'Etat, Gérard VANDERPOTTE, inspecteur général des affaires sociales, Jean-Pierre VINCENT, directeur de théâtre, sur l'amélioration des conditions de travail et d'emploi des intermittents du spectacle,
- 1994 : Patrick DEVAUX, conseiller-maître à la Cour des comptes, sur des propositions d'aménagement du régime,
- 1997: Pierre CABANES, conseiller d'Etat, pour une intermédiation en vue de rapprocher les points de vue des partenaires sociaux,
- 1997-1998 : Maurice MICHEL, inspecteur général des affaires sociales, président d'une commission mixte paritaire pour " préciser les conditions d'un usage légitime et maîtrisé du contrat à durée déterminée (CDD), dit d'usage ",

Document de travail provisoire soumis à consultation - Version du 28 juillet 2004 - Jacques CHARPILLON

Propositions de nouvelle définition du champ des annexes VIII et X pour l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle

- 2002 : Jean ROIGT, inspecteur général des affaires sociales, et René KLEIN, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, sur les écarts statistiques entre diverses sources et un meilleur fonctionnement du régime des annexes VIII et X,

- 2003 : Bernard LATARJET, président de la Grande Halle de la Villette, pour le recueil d'éléments en vue d'un grand débat national sur les politiques publiques en faveur du spectacle vivant.

A voir la répétition des analyses effectuées, on peut douter de leur prise en compte réelle par les acteurs et de l'efficacité des mesures qui ont été prises depuis une dizaine d'années.

Il reste que la question du périmètre des ayants-droit ne fut guère abordée par les experts, sauf à deux occasions. La première est celle de la commission mixte paritaire en 1998 (cf. " l'accord MICHEL " évoqué plus haut) pour élargir le champ d'application, la seconde correspond aux travaux faits en 2002 par MM. Jean ROIGT et René KLEIN qui préconisaient un resserrement du périmètre, ce qui fut mal accueilli par les principaux partenaires sociaux.

Ainsi, dans la période récente, la question du périmètre n'a pu être traitée dans un contexte propice à une réflexion de fond. Nul ne peut contester aujourd'hui qu'il soit utile de reprendre ce chantier, sous peine de voir le déficit s'aggraver et le débat changer de nature.

I - 2- 2 - Une corrélation existe entre l'extension du périmètre, l'augmentation du nombre d'allocataires et l'accroissement du déficit

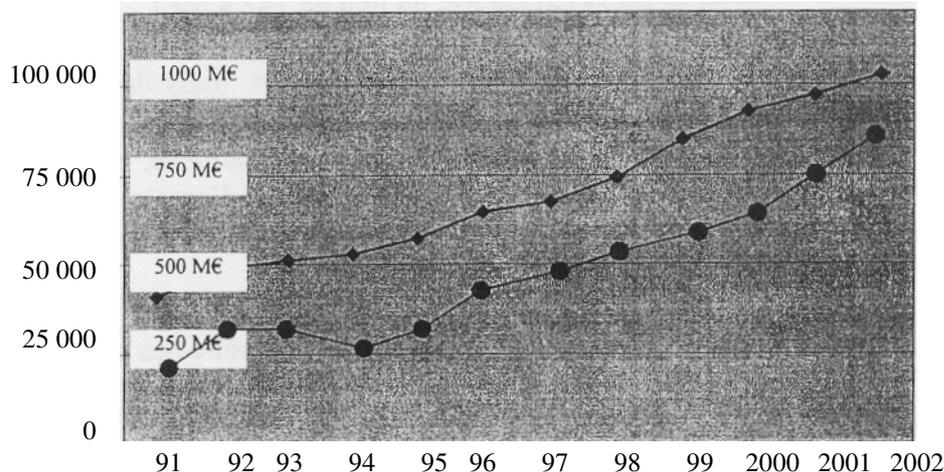
Même si leur interprétation ne fait pas l'unanimité, il convient de rappeler quelques chiffres, bien connus aujourd'hui grâce aux travaux de nombre d'experts :

- en 1985, les intermittents déclarés comptent 31 000 personnes; en 2002, ils sont 113 400, soit un chiffre multiplié par presque 4 en 17 ans ;
- entre 1992 et 2002, le nombre d'intermittents indemnisés passe de 41 038 à 102 600, soit un chiffre multiplié par 2,5 ;
- dans cette même période de dix ans, le déficit passe de 217 M€ à 829 M€, soit un chiffre multiplié par près de 4.

Entre les deux courbes ci-dessous représentant dix années d'évolution respective du nombre d'allocataires et du déficit, il y a visiblement similitude d'allure. Toutefois, on ne peut imputer l'augmentation du volume des prestations versées, et partant, du déficit au seul gonflement des effectifs d'ayants droit ; selon M.M. Jean ROIGT et René KLEIN, on ne peut le faire que dans une proportion des 2/3.

Sans nier qu'il puisse y avoir d'autres explications au phénomène, on peut néanmoins avancer qu'une corrélation existe entre l'accroissement du nombre

d'allocataires et l'extension du périmètre ², sans qu'il soit toutefois possible de préciser dans quelle proportion.



1- 2 - 3 - L'apparition de raisonnements périlleux pour l'avenir du système

En 1997, le rapport de Pierre CABANES a montré que le problème essentiel n'était pas dans l'existence même d'un régime dérogatoire attractif pour les intéressés et la persistance d'un déséquilibre cotisations/prestations, mais bien plutôt dans le fait que la situation de dérive périodiquement constatée ne pouvait être mise sous contrôle. Sinon, les responsables de l'UNEDIC auraient assumé le déficit croissant, comme ils le font pour le régime de l'annexe IV qui indemnise le chômage des travailleurs intérimaires des entreprises de travail temporaire et dont les indicateurs chiffrés ne sont pas meilleurs que ceux des annexes VIII et X.

Aujourd'hui, les crises répétées suscitent des réactions contrastées : certaines visent à couper le régime d'indemnisation de ses fondements actuels, d'autres à l'élargir à de nouvelles catégories de bénéficiaires.

- Au cours des dernières années, se sont développés des raisonnements en réaction à cette sorte d'impuissance à réguler le système.

Ainsi, en 1996, le CNPF (futur MEDEF) remettait en cause le régime des annexes VIII et X en proposant de l'ériger en régime autonome en dehors de la solidarité interprofessionnelle gérée par l'UNEDIC. Dans une inspiration proche, la CFDT avançait, en 2002-2003, l'idée de la création d'une caisse complémentaire permettant d'abonder le dispositif existant.

² Quand les critères d'éligibilité ont été durcis en 1992, les courbes figurant respectivement l'accroissement du nombre d'allocataires et du déficit ont marqué un fléchissement sensible ; à l'inverse, l'assouplissement des conditions, en 1993, marque la fin du palier observé (cf. supra en I - 1 - 1).

En 2002, le MEDEF manifeste l'intention de transférer dans l'annexe IV les ressortissants des annexes VIII et X, ce qui, selon une simulation de l'UNEDIC sur

l'année 2000, aurait généré une économie, ou plutôt une moindre dépense en prestations versées, de 30 % (519,6 M€ au lieu de 742,4 M€).

Toujours en termes de vases communicants, mais dans le sens inverse, les coordinations d'intermittents et de précaires militent pour que le régime des annexes VIII et X profite, non seulement aux métiers artistiques, mais au maximum de catégories de travailleurs concernés par des pratiques d'emploi discontinu ; autrement dit, on ne serait pas loin de la fusion des annexes IV, VIII et X avec alignement sur les conditions les plus avantageuses.

On voit par là que l'extrême élasticité du périmètre des annexes VIII et X a fini par brouiller les repères et conduit à des raisonnements mettant en péril la légitimité originelle du régime dérogatoire.

- Enfin, il faut signaler que l'expérience de ces dernières années ayant démontré que le champ d'application pouvait, de proche en proche, accueillir de nouveaux ressortissants, on voit mal au nom de quels arguments, on refuserait les demandes d'intégration de nouvelles catégories.

Elles ne manqueront pas de se manifester tôt ou tard. On citera à titre d'exemple :

- dans la branche du cinéma: les laboratoires de tirage et développement ou l'exploitation de salles de cinéma alors que les studios d'enregistrement sonore et la gestion de salles de spectacles sont des activités qui ont été intégrées ;
- dans des secteurs à forte connotation artistique ou culturelle: les métiers de la mode (cf. la tendance aux manifestations de plus en plus spectaculaires) ou les professions de guides et d'animateurs de tourisme culturel (activités où la demande de flexibilité est particulièrement forte).

En conclusion de cette première partie, on rappellera l'objectif donné en 1997 à M. Maurice MICHEL pour la présidence de la commission mixte paritaire : " préciser les conditions d'un usage légitime et maîtrisé du CDD d'usage, propre à favoriser la consolidation du dispositif spécifique d'indemnisation du chômage applicable aux intermittents du spectacle ". Avec un nombre d'allocataires qui croît d'environ 8 % par an³ et un déficit en hausse annuelle de 10 % (cf. le rapport LATARJET), on peut constater que le régime est loin d'avoir été consolidé. Aujourd'hui, c'est peu dire qu'il est fragilisé de l'intérieur, tout spécialement par sa propension permanente à repousser les limites de son périmètre de ressortissants.

³ A ce rythme de progression et à procédure inchangée, le nombre d'intermittents indemnisés aura atteint dans cinq ans le seuil des 200 000.

Avant d'aborder la partie consacrée aux propositions de redéfinition de ce périmètre, quelques précisions doivent être données à propos de l'architecture générale des annexes.

Jusqu'à l'accord du 26 juin 2003, le clivage entre annexes se faisait à partir des secteurs d'activité entre les ouvriers et techniciens du cinéma et de l'audiovisuel (annexe VIII) et les artistes et ouvriers et techniciens du spectacle vivant (annexe X). Depuis l'année dernière, le partage se fait plutôt sur la base des métiers : d'un côté, les ouvriers et techniciens rangés dans l'annexe VIII, quel que soit leur domaine d'activité ; de l'autre, les artistes regroupés dans l'annexe X. Les premiers représentent 41 % des effectifs d'intermittents, les seconds 59 %.

Deux autres formules sont également possibles : soit, une logique de ventilation dans trois annexes différentes des trois familles de métiers : les ouvriers et techniciens du cinéma et de l'audiovisuel, les ouvriers et techniciens du spectacle vivant, les artistes ; soit, une logique de fusion en une annexe unique de tous les métiers du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant.

Même si la répartition actuellement en vigueur présente un avantage de simplicité et répond à une logique professionnelle non dénuée d'intérêt, elle ne recueille pas l'adhésion de l'ensemble des partenaires sociaux. Toutefois, la plupart d'entre eux semblent considérer que l'architecture générale des annexes ne constitue pas aujourd'hui un problème de première urgence.

Document de travail provisoire soumis à consultation - Version du 28 juillet 2004 - Jacques CHARPILLON
Propositions de nouvelle définition du champ des annexes VIII et X pour l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle

13

II ème Partie

Une meilleure délimitation du périmètre des annexes VIII et X ne peut venir du seul jeu du paritarisme et suppose une forte implication de l'Etat

Du fait des expériences récentes rappelées plus haut et des intérêts en jeu qui hypothèquent les perspectives de restriction volontaire du périmètre, bon nombre de partenaires sociaux sont à peu près convaincus que l'impulsion réformatrice doit être donnée par l'Etat.

Une double approche est proposée :

- une première de nature à améliorer les règles de fonctionnement du régime des annexes VIII et X,
- une seconde consiste à corriger le tracé du périmètre des secteurs d'activité et de leurs métiers pouvant recourir au contrat à durée déterminée d'usage (dit CDD d'usage).

II - 1 - Des mesures pour mieux réguler le fonctionnement du système à l'intérieur du périmètre

L'ensemble des partenaires insistent sur la rigueur dont l'Etat, et le ministère de la culture et de la communication tout particulièrement, doit faire preuve dans l'exercice

de ses responsabilités : contrôle de l'application des dispositions du code du travail, délivrance et contrôle des licences de spectacles, subventionnement de structures publiques ou privées au vu de volumes d'emplois permanents suffisants, délimitation entre pratiques en amateur et activités professionnelles.

Ces requêtes sont justifiées mais constituent des lignes d'action parallèles qui ne peuvent être traitées dans le cadre du présent rapport consacré exclusivement à la délimitation du périmètre des bénéficiaires des annexes VIII et X.

Les mesures proposées ci-dessous devraient avoir un effet de régulation interne puisqu'il s'agit de peser sur le comportement des acteurs du champ, parallèlement à la redéfinition du périmètre. Ces mesures recueillent l'adhésion de la plupart des partenaires sociaux.

II - 1 - 1 - La première mesure consisterait à réserver le recours au CDD d'usage aux seuls secteurs d'activité couverts par des conventions collectives (simples ou étendues).

Cette disposition aurait naturellement une influence directe sur la définition du périmètre. Le dialogue social s'en trouverait relancé et les conditions d'exercice des métiers assainies (définition des fonctions, conditions de rémunération, etc.) : ainsi par

Document de travail provisoire soumis à consultation - Version du 28 juillet 2004 - Jacques CHARPILLON
Propositions de nouvelle définition du champ des annexes VIII et X pour l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle

14

exemple, les branches de l'édition phonographique, des prestations techniques du spectacle vivant n'ont pas encore de conventions collectives ; celles qui existent dans les branches de la variété-chanson-jazz ou du cinéma n'ont pas fait l'objet d'extension, à ce jour.

Il conviendrait de fixer pour l'application de la nouvelle disposition un délai réaliste permettant aux partenaires de conclure les accords correspondants. Vis-à-vis des spectacles occasionnels, cette suggestion demeure problématique faute d'organisations d'employeurs.

II - 1 - 2 - La deuxième mesure aurait pour objectif de davantage responsabiliser les employeurs.

Les organisations patronales pourraient être invitées à contrôler plus rigoureusement la réalité de l'activité dominante de leurs adhérents pour s'assurer que leur codification d'entreprise (code NAF) est justifiée au regard de leurs activités.

Du côté de l'UNEDIC, les exigences vis-à-vis des employeurs pourraient être renforcées, comme cela a été fait il y a quelques années dans le domaine des agences de travail intérimaire où un effort de moralisation a été mené avec succès (exemples de mesures souhaitables : le rapprochement de fichiers, la production concomitante des bulletins de salaires).

I - 1 - 3 - La troisième mesure viserait à assurer une meilleure traçabilité du recours aux CDD d'usage.

Dans une première hypothèse, l'utilisation du CDD d'usage pourrait être réservée au seul employeur donneur d'ordres initial et assurant la responsabilité artistique de l'ensemble des opérations.

Une autre hypothèse consisterait à définir un objet de contrat parfaitement explicite et correspondant à la notion d'œuvre de manière à pouvoir mieux identifier les responsabilités contractuelles.

II -1 - 4 - Enfin, la question de l'entrée dans le champ d'application des annexes VI II et X fait débat aujourd'hui.

La plupart des partenaires considèrent que le régime actuel de libre accès au régime de l'intermittence comprend des risques d'abus puisque rien, à l'exception des 507 heures exigées pour l'ouverture du droit à indemnisation, ne garantit que le salarié primo entrant est un authentique professionnel dans le métier déclaré. Si beaucoup conviennent que le système de carte professionnelle est insatisfaisant, notamment par son manque d'efficacité, ils sont sensibles à l'utilité de trouver une formule de filtre combinant ⁴ l'existence de diplômes, le bénéfice de stages de formation, la reconnaissance d'acquis professionnels et une période de franchise correspondant à un temps de probation professionnelle.

⁴ Cette combinaison de critères est utilisée par le réseau de l'ANPE "Culture-Spectacle" spécialisé dans l'accueil et le placement des professionnels du spectacle.

Document de travail provisoire soumis à consultation - Version du 28 juillet 2004 - Jacques CHARPILLON
Propositions de nouvelle définition du champ des annexes VIII et X pour l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle

15

Un travail d'approfondissement devrait être entrepris sur ce sujet. L'objectif serait que tout primo entrant satisfasse à une période de probation professionnelle, à durée variable selon ses titres - entre 6 et 24 mois par exemple -, pendant laquelle il relèverait du régime de l'annexe IV et serait alors "travailleur intérimaire"; il ne deviendrait "intermittent du spectacle", selon cette formule abusive, qu'à l'issue de cette période.

Cette formule de régulation serait particulièrement intéressante pour le traitement de l'annexe X consacrée aux artistes d'autant plus que la part de ceux-ci dans les effectifs d'intermittents va croissant (+ 10% en dix ans) et que cette annexe ne comporte pas de listes de métiers susceptibles d'être réduites.

Sur ce dernier point, et en contrepartie de cet avantage, la suggestion suivante pourrait être faite : le quantum d'heures exigées des artistes pour l'ouverture de leurs droits devrait comprendre - dans une proportion à déterminer - un minimum d'heures effectuées chez des employeurs professionnels.

Pour nécessaires qu'elles soient, les mesures de régulation proposées ne peuvent suffire à traiter la question du périmètre ; il faut y ajouter, même si l'entreprise est délicate, la correction du tracé du périmètre.

II - 2 - Le resserrement du champ d'application des annexes VIII et X une difficile inversion de tendance

L'accès au régime des intermittents du spectacle est soumis à une double condition : d'abord, celle d'exercer un métier mentionné sur des listes de fonctions figurant sur des annexes conventionnelles établies par les partenaires sociaux et agréées par le ministre chargé du travail ; ensuite, ce métier doit correspondre à une activité d'employeur reconnue par les textes réglementaires et conventionnels. A noter que cette double condition n'est exigée que des seuls ouvriers et techniciens travaillant dans les secteurs mentionnés dans le titre de l'annexe VIII⁵ les artistes du spectacle (cf. l'annexe X) pouvant être embauchés par quiconque (entreprises, associations ou particuliers).

Il convient de rappeler que le recours au CDD d'usage dans les secteurs du spectacle vivant ou enregistré ne doit concerner que les activités à caractère discontinu et non celles qui sont permanentes, ces dernières relevant du régime de droit commun (avec des salariés sous CDI ou CCD classiques).

Le redécoupage du périmètre des bénéficiaires doit porter sur les types d'activités économiques tout autant que sur les métiers autorisés à recourir au CDD d'usage: la définition des premières relève à la fois du domaine réglementaire et des partenaires sociaux, le choix des seconds est du ressort exclusif du paritarisme.

⁵ Cf l'annexe VIII relative aux ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio, de la diffusion et du spectacle; cette annexe comporte un catalogue de 566 métiers éligibles au régime de l'intermittence.

II - 2 -1 - La redéfinition des secteurs d'activité devrait passer par une rigoureuse clarification à caractère réglementaire et conventionnelle

La tendance des années récentes a été à l'élargissement des secteurs d'activité ; autrement dit, les partenaires sociaux sont passés progressivement d'une définition restreinte - ce régime dérogatoire était limité à ceux qui par nature " fabriquent " une œuvre artistique - à une définition extensive profitant à des secteurs voisins (ex : édition phonographique) ou concourant indirectement à l'acte créateur (ex : prestataires techniques de spectacles). Inverser la tendance serait une entreprise vertueuse qui ne peut que provoquer des mécontentements parmi les employeurs et leurs salariés ; il serait par conséquent illusoire d'imaginer que leurs organisations professionnelles et syndicales puissent y parvenir seules sans un appui fort des pouvoirs publics.

L'intervention de ces derniers est déterminante pour obtenir le résultat espéré ; elle doit se manifester au premier chef dans la volonté de redéfinition des articles D. 121-2 du code du travail (décret du 31 décembre 1986) et D. 124-2 (décret du 25 avril 1991). Ces articles énumèrent limitativement 18 secteurs d'activité dans lesquels des CDD d'usage peuvent être conclus en raison de la nature de l'activité et de son caractère temporaire.

Sur ces 18 secteurs, 5 concernent le domaine culturel :

- l'action culturelle,
- les spectacles,
- l'audiovisuel,

- la production cinématographique,
- l'édition phonographique.

De façon générale, cette liste privilégie à l'excès les formulations génériques qui permettent d'ouvrir au maximum le champ d'application.

Deux secteurs peuvent poser plus particulièrement question.

En premier lieu, l'action culturelle est, semble-t-il, davantage un concept à l'acception large qu'un domaine représentatif d'activités économiques homogènes ; elle ne figure d'ailleurs pas en tant que telle dans la codification NAF, on pourrait donc proposer de la retirer de la liste ⁶.

En second lieu, l'édition phonographique représente bien, quant à elle, une branche d'activités économiques, mais elle ne correspond que très imparfaitement aux prescriptions fondant le recours au CDD d'usage (nature de l'activité et caractère temporaire des emplois) : la plus grande partie de ses salariés ne devraient pas être concernés par des pratiques d'emploi discontinu. Aussi, deux solutions pourraient-elles être envisagées : la première consisterait à retirer également ce domaine de la liste ; la seconde l'y maintiendrait sous réserve d'une définition plus stricte (ex : l'enregistrement d'œuvres pour l'édition phonographique).

⁶ Une variante pourrait consister à conserver le domaine de l'action culturelle mais sans qu'il puisse pour autant relever du régime des annexes VIII et X.

Document de travail provisoire soumis à consultation - Version du 28 juillet 2004 - Jacques CHARPILLON
Propositions de nouvelle définition du champ des annexes VIII et X pour l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle

17

Enfin, la liste ne comprendrait plus que trois (ou quatre) secteurs, à condition toutefois de préciser la nature exacte de l'activité autorisant le recours au CDD d'usage ; c'est ce que font, par exemple, les articles D. 121-2 et D. 124-2 du code du travail pour certaines activités développées à l'étranger (cf. l'aide technique et scientifique ou les chantiers de bâtiments et travaux publics).

Ainsi, la nouvelle définition proposée serait la suivante :

- la production de spectacles de création artistique,
- la production cinématographique,
- la production d'œuvres audiovisuelles.

Cette définition présenterait un double intérêt : le premier tiendrait au fait que la notion d'œuvre serait introduite ce qui permettrait de distinguer, par exemple, entre spectacle artistique et manifestation de type événementiel ⁷.

D'autre part, les activités éligibles privilégieraient désormais l'économie de la production et ne prendraient plus en compte celles dédiées à la diffusion du spectacle vivant ou enregistré ; pour signer un CDD d'usage, l'employeur devrait alors exciper de sa qualité de producteur. D'aucuns pourraient objecter que la distinction entre activités de production et de diffusion n'est pas aisée dès lors qu'un même salarié peut se consacrer alternativement aux deux ; il faudrait, par conséquent, étudier les ajustements nécessaires et les modalités de gestion indispensables pour ventiler le temps de travail

entre le régime des annexes VIII et X et celui de l'annexe IV consacré au travail temporaire.

En conclusion sur ce point, il s'agirait de revenir à l'esprit originel du système, c'est-à-dire de réserver le bénéfice des annexes VIII et X aux entreprises dont la raison sociale est la fabrication d'un objet artistique relevant du spectacle vivant ou enregistré et dont les activités ont un caractère discontinu.

II - 2 - 2 - La révision des listes de métiers ouvrant droit au bénéfice des annexes VIII et X nécessite l'accord des partenaires sociaux

Cette révision ne peut être effectuée que par la voie conventionnelle entre partenaires sociaux et par le moyen d'une commission mixte paritaire initiée par l'Etat. Il s'agit là d'un cheminement difficile tant les partenaires ont pris l'habitude d'étendre les listes plutôt que de les restreindre.

Toutefois, l'Etat n'est pas sans influence puisqu'il intervient sur la définition de la liste des secteurs d'activité éligibles à l'intermittence (cf. supra) qui doit être obligatoirement croisée (sauf pour les artistes) avec celle des métiers et que, d'autre part, il lui appartient d'agréer les accords pour qu'ils acquièrent force de loi sociale.

⁷ Pour la définition de l'œuvre audiovisuelle, le rapport remis le 21 mars 2002 par David Kessler, directeur général du CNC, fait autorité et mentionne les définitions retenues par les décrets du 17 janvier 1990 et 2 février 1995.

A ce stade de l'analyse, on ne peut livrer une liste de métiers à retirer du bénéfice des annexes VIII et X ; en revanche, on pourrait établir un principe de sélection basé sur le fait que la fonction exercée doit être consubstantielle à l'acte créateur.

Pour les artistes, qui représentent près de 60 % des effectifs indemnisés, ce principe de consubstantialité s'applique par construction.

Certaines voix, parmi les personnalités consultées, considèrent d'ailleurs que le bénéfice du régime de l'intermittence du spectacle devrait être limité aux seuls artistes et que les métiers techniques devraient relever du travail temporaire régi par l'annexe IV au motif que ces derniers se trouveraient dans une situation de moindre fragilité. Ce point de vue ne peut être retenu à cause de son caractère trop radical.

Cependant, la situation des ouvriers et techniciens du spectacle vivant ou enregistré appelle un examen critique pour essentiellement deux raisons.

- *Beaucoup de fonctions exercées figurant aujourd'hui sur les listes ne sont pas caractéristiques des métiers de la production et du spectacle : ils se retrouvent communément dans quantité d'autres activités économiques.*

Il s'agit soit de métiers à vocation généraliste tels que l'administration, la gestion, le support (ex : secrétaire, comptable, informaticien, téléphoniste, chauffeur,

etc.), soit de métiers manuels courants dans le secteur de l'artisanat (ex : électricien, peintre, menuisier, etc.). Les salariés de ces métiers ont en commun, sous réserve d'un minimum d'adaptation, d'être quasi interchangeables entre eux et de pouvoir exercer dans d'autres secteurs d'activités n'ayant aucun rapport avec le domaine artistique. Ils pourraient donc relever de l'annexe IV régissant le travail intérimaire ou encore voir leur contrat de travail requalifié en CDI ou CDD ordinaire, si le recours au CDD d'usage est manifestement abusif ; un début de consensus semble se faire pour exclure certains de ces métiers du bénéfice de l'annexe VIII.

- *D'autres catégories prêtent à la critique dans la mesure où les fonctions exercées correspondent à des définitions trop imprécises (ex : aide au plateau, conseiller, etc.) ou à des niveaux de qualification assez modestes s'apparentant plutôt à ceux d'ouvriers spécialisés ou de simples exécutants.*

Au total, nombre de ces métiers se situent à la périphérie de l'acte artistique et il conviendrait d'en tirer les conséquences. Ainsi, ne devraient être retenues que les seules fonctions qui, par nature, sont à la fois strictement indispensables à la création de l'œuvre et qui requièrent un niveau de qualification supérieure attesté par un diplôme ou une expérience professionnelle avérée.

Aussi, faudrait-il s'en tenir, dans chaque filière de métier, à la prise en compte du seul responsable chef de file et de son seul premier adjoint, à l'exclusion des autres collaborateurs et assistants qui relèveraient alors du régime d'indemnisation de

Document de travail provisoire soumis à consultation - Version du 28 juillet 2004 - Jacques CHARPILLON
Propositions de nouvelle définition du champ des annexes VIII et X pour l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle

19

l'annexe IV. A titre d'illustration sommaire, on prendra la filière du décor⁸ : le chef décorateur et son 1er assistant décorateur seraient éligibles à l'annexe VIII tandis que les autres collaborateurs (2ème assistant décorateur, décorateur, décorateur exécutant) seraient indemnisés au titre de l'annexe IV. Pour ces derniers, l'accès au bénéfice de l'annexe VIII se ferait au fur et à mesure de leur progression professionnelle.

A noter, pour finir, que certaines des propositions formulées ci-dessus conduisent à une sorte de mixage des régimes de l'annexe VIII et de l'annexe IV. Cela impliquerait donc l'adoption de nouvelles règles de coordination pour que les salariés puissent cumuler dans des conditions convenables le bénéfice de leurs droits constitués sous des régimes différents.

⁸ La nomenclature des métiers est en réalité plus complexe, notamment du fait que les appellations ne sont pas identiques entre le spectacle vivant et le spectacle enregistré (cf. les travaux récents menés par le Centre de sociologie des arts sur les métiers du spectacle vivant et leurs classifications).

Document de travail provisoire soumis à consultation - Version du 28 juillet 2004 - Jacques CHARPILLON

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Partenaires sociaux

FESAC (Fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma)

Jacques PESKINE, président
Dominique BORDES
François CAILLE
Philippe CHAPELON
Colette CHARDON
Marianne CHARPY
Isabelle GENTILHOMME
Pierre MEDECIN
Georges TERREY

CFDT –FTILAC Danièle RIVED, secrétaire générale
René FONTANARAVA

CFTC-UNICAS Philippe CHASSEL

CGC-CFE Pascal LOUET, secrétaire général
André BARGUES
Nicolas MIJOLE

CGT-FNSAC Jean VOIRIN, secrétaire général
Jean-François PUJOL, secrétaire général adjoint
Laurent BLOIS
Luc DELÈGLISE
Daniel EDINGER
Patrick FERRIER
M.GAUTRIN
Laure MAZE
Jimmy SCHUMAN
Marc SLYPER
Catherine STREM

FO-FASAP Pascal LOUET, secrétaire général
Jean-Luc BERNARD
Michel MELKI

SNTPCT (Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de télévision)

Stéphane POZDEREC, délégué général

UNSA Spectacle et communication

Alain CLAIR
Jacques PUTMAN
Serge VINCENT

Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP)

Frédéric GOLDSMITH, directeur juridique

Coordination des intermittents et précaires d'Ile de France (CIDP)

Antoine PEUGEOT
Samuel P AJAND
Jeanne REVEL
Juliette WAYMAN

UNEDIC

Jean-Pierre REVOIL, directeur général
Pierre NIEUL, directeur général adjoint
Jean-Paul DOMERGUE, directeur juridique

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Claire LEGRAS, conseiller au cabinet du ministre
Gaspard GANTZER, chef de bureau à la direction des relations du travail
Aude MUSCATELLI, chef de bureau à la direction des relations du travail
Arnaud LASSERRE, chargé de mission à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Ministère de la culture et de la communication

Alain ABECASSIS, conseiller social au cabinet du ministre
Jérôme BOVET, directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS)
Claire LAMBOLEY, sous-directrice à la DMDTS
Marianne REVOY, chef de bureau à la DMDTS
Annie ROIGT, juriste à la direction de l'administration générale

Experts

Etienne PINTE, député des Yvelines, animateur du comité de suivi
Alexis DANTEC, chargé d'études à l'Observatoire français de conjoncture économique
Jean-Paul GUILLOT, président du BIPE
Michel LAGRAVE, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes
Bernard LATARJET, président de la Grande Halle de la Villette
Pierre Michel MENGER, directeur d'études à l'EHESS
Maurice MICHEL, inspecteur général des affaires sociales

ANNEXE 2

1

COMMANDE DE LA MISSION

Extrait de la conférence de presse ministérielle du 5 mai 2004 sur l'emploi dans le spectacle vivant, le cinéma et l'audiovisuel

... « *La délimitation du périmètre*

Le premier enjeu est de mieux circonscrire le champ de ce qui relève des métiers du spectacle vivant, du cinéma et de l'audiovisuel, et d'en tirer les conséquences opérationnelles.

L'une des causes des difficultés rencontrées par l'assurance chômage réside dans la définition d'un champ trop large, ayant fait entrer, au fil des années, dans le bénéfice d'un régime justifié par la protection de l'exception culturelle et l'encouragement à la création artistique, toute une série de métiers, d'entreprises, voire de secteurs, dont le rapport à la culture est, pour le moins, indirect.

Ma responsabilité de ministre de la culture et de la communication est d'aider les partenaires sociaux du secteur à être extrêmement vigilants et rigoureux dans la définition du champ des bénéficiaires des annexes VIII et X.

Aussi, je demande à Monsieur Jacques CHARPILLON, chef du service de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles, de constituer immédiatement un groupe de travail avec les partenaires sociaux du secteur et de proposer, avant le 15 juin 2004, une nouvelle définition du champ des annexes VIII et X.

Si les partenaires sociaux du secteur ne parviennent pas à s'accorder, l'Etat prendra ses responsabilités »...

Extrait de l'interview de Renaud DONNEDIEU de VABRES dans le Figaro Economie
du 14 juin 2004

... « Ce qui me semble très important, c'est de faire, face à un nombre d'intermittents qui a considérablement augmenté, le tri de ceux qui doivent, à juste titre, bénéficier d'un régime spécifique, parce que leurs conditions de travail présentent dans le domaine du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant des spécificités qui doivent être soutenues, et ceux qui ne doivent pas en bénéficier .

Ceux qui ont un emploi permanent en pratique, mais qui ont un statut précaire, doivent voir leur emploi requalifié en emploi à durée indéterminée. Cela n'est ni juste ni normal, pour eux comme pour l'Unedic, qu'ils soient intermittents. Il y a une deuxième catégorie, celle des métiers, des gens ou des entreprises qui ne relèvent pas de l'activité culturelle ou artistique mais qui ont la nécessité, que je ne conteste pas, de recourir à l'emploi saisonnier. Ceux-là ne doivent pas relever d'un système prévu pour les artistes et les techniciens...

...J'ai demandé au chef des services de l'inspection du ministère de la Culture, M. CHARPILLON, de me faire un rapport très précis sur cette question, déjà évoquée par de nombreuses publications, pour qu'il me fasse des propositions précises, opérationnelles et acceptées par tous les partenaires sociaux. ...

...Une nouvelle délimitation s'impose pour que soient seuls concernés les métiers du spectacle vivant, du cinéma et de l'audiovisuel dont les pratiques et les conditions d'emploi le justifient. J'attends de ce rapport qu'il me dise quel est le degré d'accord sur ce sujet entre les partenaires sociaux et, deuxièmement, qu'il me fasse des propositions de métiers, de professions, de secteurs d'activité ou des entreprises exclus de ce système.

Je verrai directement avec les partenaires sociaux s'il y a un accord ou pas et je ferai progressivement des propositions pour mieux délimiter ce périmètre » ...