

N° 166

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 janvier 2002

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur la proposition de loi
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relative
au régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle,*

Par M. Bernard FOURNIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Xavier Darcos, Ambroise Dupont, Pierre Laffitte, Mme Danièle Pourtaud, MM. Ivan Renar, Philippe Richert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Philippe Nogrix, Jean-François Picheral, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, François Autain, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Louis Carrère, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Fernard Demilly, Christian Demuynck, Jacques Dominati, Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Daniel Eckenspieller, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean François-Poncet, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Marcel Henry, Jean-François Humbert, André Labarrère, Serge Lagache, Robert Lafoauly, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jack Ralite, Victor Reux, René-Pierre Signé, Michel Thiollière, Jean-Marc Todeschini, Jean-Marie Vanlerenberghe, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : **3407, 3412, 3426** et T.A 748

Sénat : 138 (2001-2002)

Chômage.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. UN SYSTÈME PROFONDÉMENT ANCRÉ DANS L'ÉCONOMIE DU SECTEUR CULTUREL	6
1. <i>L'économie du régime d'indemnisation</i>	6
a) Un régime dérogatoire : les annexes VIII et X	6
b) Les principales caractéristiques du régime	7
c) Un régime profondément ancré dans l'économie du secteur culturel.....	8
2. <i>Un régime confronté à des difficultés majeures</i>	9
a) Un déficit permanent et croissant.....	9
b) Le paradoxe d'un marché du travail à la fois en progression et en crise.....	10
II. UN RÉGIME CONTESTÉ	12
1. <i>Un régime qui survit grâce à un scénario de crise récurrent</i>	12
2. <i>Une difficulté juridique</i>	17
III. LA SOLUTION DE LA PROROGATION	18
1. <i>Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale</i>	18
2. <i>La position de votre commission</i>	19
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	22
• <i>Article unique Prorogation des annexes VIII et X au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 1997 relative à l'assurance-chômage</i>	22
EXAMEN EN COMMISSION	28
TABLEAU COMPARATIF	31

Mesdames, Messieurs,

Le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle constitue pour les partenaires sociaux et les gouvernements successifs une difficulté récurrente.

En effet, ce régime a connu des rebondissements multiples sur un scénario qui pourtant n'a guère connu de variantes depuis la fin des années 1980 : régulièrement remis en cause par les représentants des employeurs en raison de son déficit croissant, il est tout aussi régulièrement prorogé par les partenaires sociaux, toute modification des annexes VIII et X qui en déterminent les règles étant finalement écartée sous la pression des représentants des salariés.

En effet, sous réserve de quelques aménagements de faible portée, les modalités d'indemnisation des intermittents du spectacle n'ont jamais véritablement été modifiées en dépit de la nécessité maintes fois soulignée de procéder à une réforme d'envergure afin d'assurer la pérennité du régime.

Si bien que, depuis les rapports de M. Marimbert en 1992, de M. Devaux en 1994 ou de M. Cabanes en 1997, rien n'a véritablement évolué, sauf le déficit des annexes qui est passé de 210 millions d'euros (1,4 milliard de francs) en 1991 à 610 millions d'euros (4 milliards de francs) en 2000.

La situation actuelle, si elle reproduit à certains égards un mécanisme bien connu, est inédite. Jusqu'à présent, les annexes VIII et X avaient été prorogées *in extremis*, parfois sous la pression des pouvoirs publics, mais toujours par les partenaires sociaux. C'est la première fois que le législateur intervient.

Cette entorse à la règle du paritarisme se justifie par les difficultés nées de l'absence de renégociation des annexes VIII et X à la suite de la

conclusion de la convention générale d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001.

En effet, alors que les partenaires sociaux avaient prorogé jusqu'au 30 juin 2001 les annexes à la convention générale du 1^{er} janvier 1997 afin de permettre leur adaptation aux dispositions de la convention qui lui a succédé, aucun accord n'est intervenu sur le sort des annexes VIII et X, faute au demeurant qu'aient été engagées des négociations sur ce sujet. Depuis cette date, l'application de ces annexes par l'UNEDIC s'effectue sans base conventionnelle.

L'Assemblée nationale a estimé que cette situation juridique fragile exigeait une mesure législative. En effet, les dispositions du code du travail n'autorisent pas le pouvoir réglementaire à fixer les modalités d'indemnisation d'une catégorie particulière de salariés, alors qu'a été signée et agréée une convention générale.

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale le 12 décembre 2001 vise donc à fournir une base juridique incontestable au maintien en vigueur des annexes depuis le 1^{er} juillet 2001 mais également à les proroger jusqu'à l'agrément d'un accord des partenaires sociaux sur les aménagements à apporter à la convention générale d'assurance chômage pour les salariés qui relèvent de leur champ d'application.

Votre commission n'a pas remis en cause le principe de la prorogation des annexes proposé par l'Assemblée nationale. Ce dispositif présente le double avantage de conforter la décision de l'UNEDIC de continuer à appliquer le régime d'assurance chômage des intermittents tel qu'il avait été négocié dans le cadre de la convention du 1^{er} janvier 1997 mais également, en consolidant la position des salariés relevant de ce régime, de permettre aux négociations entre les partenaires sociaux de reprendre dans un climat plus serein.

Toutefois, s'il importe de reconnaître la spécificité des professions concernées par les annexes, il ne convient pas pour autant que la loi se substitue aux partenaires sociaux.

Or, force est de constater que le dispositif proposé ne constitue pas une garantie, bien au contraire, que les partenaires sociaux parviennent rapidement à un accord.

Votre commission a donc considéré que si le législateur était fondé à proroger un régime conventionnel caduc, cette prorogation ne devait pas avoir pour effet de retirer aux partenaires sociaux la compétence qui leur est accordée par la loi pour déterminer les modalités d'indemnisation du chômage de ces salariés. Cela impose d'en limiter les effets dans le temps

afin de réaffirmer le caractère conventionnel de ce régime et donc de se borner à assurer la continuité du régime d'assurance chômage dont bénéficient les intermittents pendant le temps nécessaire à la conclusion d'un nouvel accord.

I. UN SYSTÈME PROFONDÉMENT ANCRÉ DANS L'ÉCONOMIE DU SECTEUR CULTUREL

1. L'économie du régime d'indemnisation

a) Un régime dérogatoire : les annexes VIII et X

Afin de tenir compte des conditions particulières d'emploi de certains travailleurs, de la nature de leur activité et du caractère variable des rémunérations qu'ils perçoivent, les partenaires sociaux ont accepté, par dérogation au principe de fonctionnement de l'UNEDIC -« à cotisation égale, prestations égales »- que soient retenues à leur profit des modalités spécifiques d'indemnisation.

Ces modalités spécifiques font l'objet d'annexes à la convention d'assurance chômage.

Tel est le cas notamment des intermittents du spectacle qui bénéficient des régimes prévus par l'annexe VIII (ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio et de la diffusion) ou par l'annexe X (artistes, ouvriers et techniciens des spectacles vivants).

La spécificité de l'activité artistique au sein du système d'indemnisation du chômage est depuis longtemps reconnue par les partenaires sociaux.

On rappellera qu'un régime de salarié intermittent à employeurs multiples pour les techniciens et les cadres du spectacle a été institué dès 1936. En 1939, a été créée la caisse des congés spectacles afin de gérer les congés payés des salariés du secteur. Dans le cadre de l'UNEDIC, un régime propre à cette profession a été progressivement mis en place. La convention du 31 décembre 1958 a été étendue le 1^{er} janvier 1965 aux personnels des établissements de production cinématographique par l'avenant n° 3 qui a créé l'annexe VIII. L'annexe X est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1968 en même temps que l'ordonnance du 13 juillet 1967 qui prévoit l'application du régime d'assurance chômage aux entreprises du spectacle.

Les modalités de ce régime d'indemnisation n'ont guère été modifiées. En effet, à l'occasion des renégociations tous les trois ans de la convention d'assurance chômage, les annexes VIII et X ont été, sous réserve de correctifs de portée mineure, reconduites par prorogation. On

rappellera que les règles spécifiques relatives à la modification des annexes qui exigent une majorité des deux tiers dans chaque collège, alors qu'il suffit d'une majorité simple pour la convention du régime général, n'ont pas contribué à une remise à plat de ces régimes.

b) Les principales caractéristiques du régime

Ayant vocation à prendre en compte la précarité des professions du spectacle, le régime des intermittents est plus avantageux pour les assurés que le régime général tant en ce qui concerne les conditions d'ouverture des droits que les modalités d'indemnisation.

• **Les conditions d'ouverture des droits**

Pour bénéficier d'une indemnisation, les salariés privés d'emploi doivent justifier de 507 heures de travail au cours des douze mois qui précèdent la fin du contrat de travail contre 606 au cours des 18 derniers mois pour le régime général depuis le 1^{er} janvier 2001.

Pour l'appréciation des conditions d'affiliation, les cachets sont convertis à raison de 8 heures par cachet si les cachets couvrent une période d'au moins 5 jours continus chez le même employeur et 12 heures par cachet isolé. Ainsi 43 cachets isolés dans l'année permettent d'obtenir le paiement de l'allocation chômage.

Ainsi, dès lors que cette condition est remplie, l'intermittent, s'il connaît une période d'inactivité, bénéficie pendant un an d'un droit à indemnisation.

S'il retrouve une activité, le droit à indemnisation est suspendu puis « réactivé » à l'issue de ce nouveau contrat de travail. Au terme des douze mois ou à l'issue de cette période d'activité, si l'allocataire justifie de 507 heures de travail, une nouvelle période d'indemnisation est ouverte jusqu'à la date anniversaire de la fin du dernier contrat de travail. Ainsi, à condition que la condition liée à la durée minimale d'affiliation soit remplie, un intermittent peut être indemnisé de manière permanente, son allocation chômage devenant alors un revenu de complément.

• **Les modalités d'indemnisation**

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 se compose d'une partie fixe dont le taux est celui du droit commun, soit 9,79 euros (64,24 F) et d'une partie proportionnelle égale à 31,3 % du salaire journalier de référence. Cette allocation ne peut être inférieure à un montant minimal de 23,88 euros (156,61 F).

Comme pour l'ensemble des régimes d'assurance chômage, les rémunérations sont prises en compte pour le calcul du salaire journalier de référence dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale.

On notera que, selon un mécanisme de franchise, l'indemnisation ne débute qu'à l'issue d'un délai de 7 jours minimum à compter de la fin du contrat et dont la durée est proportionnelle au montant des salaires perçus, ce qui est de nature à écarter du bénéfice de l'indemnisation des artistes bien rémunérés qui bénéficient de nombreux engagements.

c) Un régime profondément ancré dans l'économie du secteur culturel

Au cours des vingt dernières années, le nombre des intermittents du spectacle a connu une forte progression, progression dont le rythme s'est accéléré depuis la fin des années 1980 : ce nombre est passé de 41 038 en 1991 à 92 440 en 2000.

Cette évolution résulte des mutations qu'a connu la vie culturelle durant cette période.

L'accroissement des dépenses culturelles publiques s'est traduit par une multiplication de structures qui ne fonctionnent, du moins pour celles du secteur du spectacle vivant, que pour une faible part grâce à des emplois permanents, et recourent donc massivement à l'intermittence. Dans le secteur audiovisuel, les années 1980 marquées par la privatisation des chaînes de télévision et la croissance très forte du marché de la publicité ont rendu marginal le modèle d'emploi propre au secteur audiovisuel public jusque là en situation de monopole. Le contexte de progression et d'externalisation de la production conjugué à une concurrence de plus en plus vive imposant une compression des coûts a donc également entraîné une montée corrélative de l'intermittence.

Cependant, cette forme d'emploi ne se réduit pas à une réponse conjoncturelle à la multiplication des entreprises et des projets artistiques, mais correspond également à un besoin de flexibilité propre à l'activité artistique.

Ce besoin découle du mode d'organisation de la production culturelle moins axée sur la logique d'entreprise que sur celle de projets ponctuels exigeant de recourir à des personnels offrant des compétences sans cesse renouvelées, adaptées à l'évolution de la création et à la maîtrise de techniques de plus en plus spécifiques.

Par ailleurs, les artistes eux-mêmes y voient des avantages : l'intermittence, par rapport au statut de salarié permanent, qui apparaît

largement impraticable dans nombre de secteurs de la vie artistique, leur permet de préserver leur autonomie et garantit une fluidité suffisante du marché du travail, gage à terme d'une possible réussite. En effet, la souplesse procurée par cette forme d'emploi permet à chaque intermittent de pouvoir saisir des opportunités, ce qui les rend réticents à accepter des contrats à caractère permanent.

Par ailleurs, l'existence d'un régime d'indemnisation dont le caractère protecteur est reconnu par l'ensemble de nos partenaires européens, permet à des artistes de se consacrer à leur vocation et d'en vivre sans être contraints de recourir à des expédients.

L'intermittence constitue donc un système profondément ancré dans les mœurs des professions du spectacle.

Ce régime permet aussi aux structures culturelles de bénéficier d'un vivier de talents très divers et aisément mobilisables. Il constitue un atout artistique mais également économique dans la mesure où le recours à des salariés recrutés sur des contrats à durée indéterminée constituerait pour les structures culturelles un alourdissement de leurs charges de fonctionnement qui, dans la plupart des cas, notamment dans le domaine du spectacle vivant, serait susceptible de compromettre leur survie et exigeraient à tout le moins une augmentation des subventions publiques dont elles bénéficient. Sans pouvoir quantifier exactement ce phénomène, votre rapporteur soulignera que l'intermittence constitue pour certaines entreprises un moyen précieux d'alléger leurs charges salariales.

L'intermittence, qui s'avère la forme d'emploi la plus adaptée à l'activité artistique, s'est généralisée et est devenue une donnée fondamentale de l'économie de la culture, déterminant l'équilibre des entreprises de ce secteur et assurant le renouvellement des capacités de création. En 1980, l'alternance entre temps chôme indemnisé et reprise temporaire d'activité accompagnée d'une suspension de l'indemnisation constituait une pratique minoritaire puisqu'elle ne concernait que 36 % des intermittents, la plupart traversant des périodes de chômage indemnisé de plusieurs mois sans travailler. La pratique de l'alternance est devenue majoritaire entre 1985 et quasi-générale en 1992, avec 90 % des cas.

2. Un régime confronté à des difficultés majeures

a) Un déficit permanent et croissant

La contestation dont ont fait l'objet les annexes VIII et X résulte du caractère permanent et croissant du déficit du régime qu'elles engendrent.

En 2000, le nombre d'allocataires indemnisés s'élevait à 92 440 et le nombre de cotisants à 120 000. Les allocataires relevaient pour 29,4 % de l'annexe VIII et pour 70,6 % de l'annexe X.

Au cours des années 80, l'accroissement du nombre des intermittents s'était accompagné d'une détérioration du rapport entre le montant des prestations et celui des cotisations : le rapport est en revanche demeuré constant dans les années 90.

Durant cette dernière période, le déficit est donc essentiellement imputable à la progression du nombre d'allocataires, qui a plus que doublé, et évidemment au caractère très favorable des conditions d'indemnisation.

Cette tendance s'est récemment accentuée au cours des dernières années : en effet, le nombre d'allocataires a progressé de 24 % entre 1998 et 2000.

Le tableau ci-après fait apparaître le rapport prestations versées/cotisations perçues entre 1991 et 2001 à partir des données fournies par l'UNEDIC : le montant du déficit mesuré par la différence entre le montant des prestations et le montant des cotisations est ainsi passé de 216,93 millions d'euros (1 423 millions de francs) à 610,86 millions d'euros (4 007 millions de francs), soit une augmentation de 281 %.

b) Le paradoxe d'un marché du travail à la fois en progression et en crise

Cette évolution préoccupante s'est accompagnée d'une dégradation de la situation des intermittents.

Au cours des dernières décennies, on a pu constater une forte augmentation de l'offre de travail. Entre 1986 et 1999, le nombre de jours de travail offert aux intermittents du spectacle a été multiplié par deux.

**STATISTIQUES D'ALLOCATAIRES INDEMNISÉS DANS LE CADRE
DES ANNEXES 8 ET 10 DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL DE L'ASSURANCE CHÔMAGE**

Allocataires mandatés au cours de l'année			Prestations versées (1)	Cotisations encaissées (2)	Rapport Presta/cotis
1991	Annexe 8	14 630	599	67	
	Annexe 10	26 408	1 104	213	
	<i>Total</i>	41 038	1 703	280	608 %
1992	Annexe 8	17 753	883	175	
	Annexe 10	31 448	1 630	268	
	<i>Total</i>	49 201	2 513	443	567 %
1993	Annexe 8	18 223	907		
	Annexe 10	33 282	1 595		
	<i>Total</i>	51 505	2 502	448	558 %
1994	Annexe 8	18 125	840		
	Annexe 10	34 954	1 607		
	<i>Total</i>	53 079	2 447	581	421 %
1995	Annexe 8	19 590	956		
	Annexe 10	37 721	1 849		
	<i>Total</i>	57 311	2 805	619	453 %
1996	Annexe 8	22 380	1 085		
	Annexe 10	42 423	2 172		
	<i>Total</i>	64 803	3 257	666	489 %
1997	Annexe 8	22 820	1 163		
	Annexe 10	44 820	2 485		
	<i>Total</i>	67 300	3 648	678	538 %
1998	Annexe 8	25 000	1 314		
	Annexe 10	49 450	2 821		
	<i>Total</i>	74 450	4 135	726	570 %
1999	Annexe 8	26 195	1 237		
	Annexe 10	58 905	3 348		
	<i>Total</i>	85 100	4 585	776	591 %
2000	Annexe 8	27 200	1 316		
	Annexe 10	65 240	3 554		
	<i>Total</i>	92 440	4 870	863	564 %

(1) Prestations versées au titre de l'assurance chômage en millions de francs (hors ASF et AGS)

(2) Cotisations encaissées au titre de l'assurance chômage, de l'ASF et de l'AGS en millions de francs

Dans le même temps, on constatait une augmentation encore plus forte des effectifs intermittents présents sur le marché du travail, leur nombre étant multiplié par trois.

Il résulte de ces deux évolutions une tendance à la dégradation continue des situations individuelles moyennes.

Ainsi, entre 1986 et 1999, on relève une baisse annuelle moyenne de la durée du travail de 40 % et une diminution de 37 % du montant des rémunérations annuelles moyennes.

L'existence de conditions avantageuses d'indemnisation du chômage permet d'atténuer les effets de la précarité croissante des conditions d'exercice des professions artistiques. Votre rapporteur indiquera qu'en 1999, le taux moyen des indemnités journalières était de 41,75 euros (273,87 francs).

Au vu de cette situation, on est en droit de se demander si le déficit des annexes VIII et X ne constitue pas une facilité de caisse permettant de financer l'essor du secteur culturel, facilité qui pèse sur les autres salariés au nom du principe de solidarité mais également sur les intermittents eux-mêmes dont la situation ne cesse de se dégrader.

Elle traduit le caractère paradoxal de ce régime qui, comme le relevait M. Pierre Cabanes dans son rapport en 1997 *« génère et accroît le risque qu'il est censé couvrir. Ainsi un surcroît d'activité des entreprises en cause, loin de contribuer à l'équilibre financier du régime, en accroît le déficit (...) L'emploi intermittent chasse l'emploi permanent et par des procédés proches de la concurrence déloyale, l'entreprise « artificielle » sans véritable employeur contraint l'entreprise normale soit à disparaître soit à l'imiter »*.

II. UN RÉGIME CONTESTÉ

1. Un régime qui survit grâce à un scénario de crise récurrent

Jusqu'à présent, les négociations sur les annexes VIII et X se déroulaient selon un schéma bien établi : l'organisation patronale dénonçait un régime relevant de la politique culturelle mais financé par les partenaires sociaux et les intermittents obtenaient *in fine* par leurs actions auprès des pouvoirs publics la prorogation des accords, encouragés en cela par les règles de négociation applicables aux annexes rappelées plus haut.

Jusqu'à la crise ouverte par la renégociation de la convention générale de l'UNEDIC de 1997, le régime des intermittents résultait des termes du protocole du 25 septembre 1992 annexé à la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 1993. Ce protocole, conçu pour n'avoir qu'une durée d'application limitée, a été reconduit à onze reprises compte tenu de l'impossibilité pour les partenaires sociaux de trouver un accord sur de nouvelles modalités d'indemnisation.

Toutefois, ce scénario de crise ne doit pas occulter les avancées réalisées tant par l'Etat que par les partenaires sociaux pour remédier aux abus générés par les règles favorables des annexes VIII et X, avancées qui ne se sont pas encore traduites par une réduction des déficits.

Les difficultés financières de ce régime comme les critiques dont il était l'objet avaient conduit en 1997 les ministres en charge de l'emploi et de la culture à confier une mission de médiation à M. Pierre Cabanes, conseiller d'Etat, afin d'élaborer des solutions de nature à préserver le régime tout en atténuant ses effets pervers.

Sur la base des propositions formulées alors, un protocole signé le 28 mars 1997 entre l'Etat et les partenaires sociaux énonçait les mesures à mettre en œuvre.

Ces propositions, pour légitimes qu'elles soient, ne constituaient pas des innovations et, par ailleurs, n'avaient pas pour objet de modifier les conditions d'indemnisation.

Dans la mesure où le « travail au noir » constitue une des principales difficultés auxquelles est confronté le régime des intermittents, il avait paru nécessaire de simplifier les démarches imposées aux employeurs, ce qui devait les encourager à déclarer les artistes et techniciens qu'ils emploient. Dans cette perspective, l'article 6 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a créé un guichet unique au bénéfice des entrepreneurs de spectacle occasionnels afin de faciliter les formalités de déclaration et le versement des cotisations sociales.

On rappellera également pour mémoire la réforme de l'ordonnance du 13 octobre 1945 par la loi du 18 mars 1999¹ qui a doté les services de l'Etat et les organismes sociaux des moyens d'assurer un contrôle plus vigilant du respect des règles applicables à l'exercice de la profession d'entrepreneur de spectacle.

¹ Loi n° 99-198 du 18 mars 1999 portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles

Cependant, on relèvera que le projet de croisement des fichiers entre les différents organismes de sécurité sociale, recommandé alors, n'a pas encore été mis en œuvre.

Par ailleurs, afin de mieux encadrer la pratique du travail intermittent, un accord conclu le 12 octobre 1998, étendu par arrêté du 15 janvier 1999 a déterminé les conditions dans lesquelles les employeurs des secteurs concernés peuvent recourir au contrat de travail à durée déterminée d'usage. Des listes de fonctions et de secteurs d'activité ont été dressées afin de préciser les cas où ce type de contrat est possible. A l'occasion de la négociation de cet accord, les 52 organisations patronales de ce secteur se sont regroupées au sein de la fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma (FESAC), qui par la suite a été mandatée par le MEDEF pour négocier des accords destinés notamment à générer des économies pour le régime d'assurance chômage.

Ces avancées positives n'ont pas pour autant permis à la négociation collective de régler de manière durable le sort des annexes VIII et X.

Au-delà des difficultés liées aux spécificités du régime d'indemnisation des intermittents, la résolution du conflit s'est heurtée au « découplage » de la négociation des annexes VIII et X par rapport à celle de la convention générale. L'adaptation des annexes à la convention générale du 1^{er} janvier 1997 a été en effet discutée alors que se déroulait la renégociation, très difficile et conflictuelle, de cette dernière. Cette procédure complexe n'a pas à l'évidence, contribué à apaiser les débats et à en clarifier les enjeux.

Toutefois, un accord a pu être trouvé – mais tardivement – afin d'adapter les annexes à la convention générale de 1997.

Les partenaires sociaux ont abouti à un protocole signé le 20 janvier 1999. Ce protocole prenait en compte deux accords précédemment conclus :

- celui conclu le 27 avril 1997 relatif au mode de calcul de l'allocation journalière de chômage des techniciens de l'audiovisuel ressortant de l'annexe VIII ;

- celui du 12 octobre 1998 relatif au recours au contrat de travail à durée déterminée d'usage.

En conséquence, les champs d'application des annexes se trouvaient définis avec plus de précision et, par ailleurs, la base de

référence pour le calcul des prestations n'est plus le salaire conventionnel mais le salaire réel sur lequel sont assises les cotisations.

L'accord du 20 janvier 1999 n'avait toutefois qu'une portée limitée dans la mesure où il ne procédait pas à une vraie refonte du régime des annexes VIII et X et n'était conclu que pour une durée limitée. L'arrêté d'agrément du 2 avril 1999 prévoyait qu'il cessait de produire ses effets le 31 décembre 1999.

À la suite de cet accord, de nouvelles négociations se sont engagées au sein de la profession pour une refonte des annexes VIII et X.

Elles ont débouché sur un accord conclu le 15 juin 2000 par les représentants de la profession. Cet accord, qui n'engage que la profession, réaffirme les particularités économiques et sociales du spectacle, la légitimité d'un dispositif spécifique d'indemnisation adapté à ce secteur, la nécessité de conduire une « maîtrise volontaire » des dépenses et la nature de revenu de remplacement, et non de complément, de l'indemnisation.

Au nom de ces principes, cet accord, actualisé le 1^{er} juin 2001 afin de tenir compte de certaines modifications apportées à la nouvelle convention UNEDIC entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, comportait des modifications substantielles du régime des annexes VIII et X. Si la durée minimale d'affiliation était maintenue à 507 heures au cours des douze derniers mois précédant la fin du dernier contrat de travail, il prévoyait en effet :

- l'instauration d'un dispositif unique, qui mettait fin à la distinction entre les professionnels ressortant de l'annexe VIII et ceux ressortant de l'annexe X ;

- la prise en compte des heures de formation reçues et données ;

- l'instauration d'un montant minimal et maximal pour l'indemnité journalière ayant pour effet de resserrer le montant des allocations ;

- la fin de la dégressivité des allocations ;

- une réduction de la durée de franchise.

Cependant, cet accord conclu entre la FESAC et trois fédérations de syndicats de salariés, la FNSAC-CGT, la FTILAC-CFDT et la CFE-CGC, n'a pas d'effet direct puisqu'il n'a pas été signé au niveau interprofessionnel et donc pas agréé.

En effet, le régime d'assurance chômage étant interprofessionnel, il n'appartient pas à la profession de déterminer les règles applicables à

l'indemnisation des intermittents. Toutefois, les partenaires sociaux pourraient au niveau interprofessionnel, en qualité de négociateurs de la convention d'assurance chômage, en apprécier la portée et s'en inspirer pour la négociation des annexes VIII et X. Pour l'heure, les conséquences financières de cet accord font l'objet, à la demande du MEDEF, d'un chiffrage par l'UNEDIC. D'après les informations fournies à votre rapporteur, son application se traduirait par un surcoût en année pleine d'environ 160 millions d'euros (1 050 millions de francs) ; cette estimation reste encore imprécise faute de pouvoir chiffrer les éléments modérateurs qui agissent sur les comportements, et qui pourraient se traduire par des économies. On relèvera également que 50 % de ce surcoût est imputable à la suppression de la dégressivité des allocations, qui résulte de la convention générale du 1^{er} janvier 2001.

Le sort de cet accord s'est joué dans un contexte fort peu propice dans la mesure où il est intervenu alors que se déroulaient les négociations de la convention générale d'assurance chômage. On rappellera, notamment, que le 15 juin 2000, le protocole d'accord concernant le régime général de l'UNEDIC conclu par les organisations patronales et deux organisations syndicales (CFDT, CFTC) fixait dans son article 15 un montant butoir de 0,23 milliard d'euros (1,5 milliard de francs) pour le déficit des annexes pris en charge par la solidarité interprofessionnelle.

Ces difficultés de négociation de la convention générale ont eu un effet paradoxal : elles ont compliqué les discussions entre les partenaires sociaux sur le sort des annexes VIII et X dans le cadre de la nouvelle convention mais elles ont également eu pour effet d'en prolonger la validité.

En effet, 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 cette dernière au 30 juin 2000, pour permettre aux partenaires sociaux de poursuivre les négociations, échéance qui fut une nouvelle fois repoussée par le décret n° 2000-601 du 30 juin 2000, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté portant agrément d'une nouvelle convention qui intervint le 6 décembre 2000.

S'agissant des annexes, la convention du 1^{er} janvier 2001 prévoyait leur prorogation jusqu'au 30 juin 2001, afin de permettre aux partenaires sociaux de les renégocier. Ces renégociations aboutirent, au prix d'un profond remaniement de leurs dispositions pour tenir compte des dispositions de la convention du 1^{er} janvier 2001, pour toutes les annexes à l'exception des annexes VIII et X. On relèvera toutefois que, pour l'heure, les accords obtenus sur les autres annexes n'ont pas encore été agréés par le ministre en charge du travail.

2. Une difficulté juridique

Les annexes VIII et X ont bénéficié des prorogations successives de la convention générale du 1^{er} février 1997 jusqu'au 1^{er} janvier 2001 puis de ses annexes jusqu'au 30 juin 2001.

Mais depuis cette date, elles n'ont plus d'existence juridique, faute d'accord interprofessionnel sur le régime qu'elles prévoient.

Cependant, l'UNEDIC continue de verser les prestations, reconduisant en quelque sorte tacitement les annexes VIII et X.

Toutefois, ces versements s'effectuent sur une base juridique fragile : à l'issue d'une réunion du groupe national de suivi, le 21 juin dernier, a été décidé de maintenir le contenu des annexes VIII et X dans l'attente de la conclusion d'un nouvel accord. Cette décision a donc naturellement pour conséquence de maintenir la dégressivité des allocations mais aussi de maintenir l'allocation formation-reclassement (AFR). Le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), pas plus que le projet d'action personnalisé (PAP) ne sont appliqués.

Cette décision, signée par le MEDEF, la CGPME, l'UPA, la CFDT et la CFTC dispose qu'« à titre dérogatoire, dans l'attente des résultats de l'étude d'impact de l'accord professionnel¹ 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 ».

Cette décision, qui ne proroge pas expressément les annexes et n'a pas été agréée, ne constitue en aucune manière une base juridique pour le versement des prestations et n'est pas opposable aux tiers. A l'heure actuelle, seule la convention du 1^{er} janvier 2001 et ses annexes peuvent servir de fondement à l'attribution de prestations.

Au-delà de ces considérations, cette décision constitue cependant incontestablement un signe en faveur du maintien d'un régime prenant en compte la spécificité de l'activité des intermittents.

Faute de pouvoir espérer la conclusion prochaine d'un accord interprofessionnel, une initiative s'imposait afin de remédier à cette situation.

Cette initiative ne pouvait être prise par décret.

¹ Il s'agit de l'accord du 1^{er} juin 2001 qui actualise l'accord du 15 juin 2000

Certes, le dernier alinéa de l'article L. 351-8 du code du travail prévoit qu'en l'absence d'accord des partenaires sociaux, les mesures d'application des dispositions législatives relatives au régime d'assurance chômage ou d'agrément de ce dernier, sont fixées par décret. Cependant, cette disposition ne peut s'appliquer en l'espèce, dans la mesure où il existe une convention générale d'assurance chômage qui a fait l'objet d'un agrément. En effet, l'édiction d'un décret en ce domaine aurait pour effet de modifier la convention générale d'assurance chômage conclue par les partenaires sociaux.

Seule la loi pouvait donc permettre d'y remédier. Votre rapporteur s'étonnera qu'alors que le gouvernement a réaffirmé son attachement à la pérennité de dispositions d'assurance-chômage spécifiques pour les salariés du secteur du spectacle, le texte qui est soumis aux assemblées résulte de propositions de loi déposées par des députés. Il notera toutefois que le gouvernement a témoigné de son souhait de voir aboutir rapidement ce texte, en soumettant l'examen de ces propositions de loi à la procédure d'urgence.

III. LA SOLUTION DE LA PROROGATION

1. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

- **Le principe de la prorogation**

L'article unique de la proposition de loi déposée par M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste se contente de proroger une nouvelle fois le régime prévu par les annexes VIII et X telles qu'annexées à la convention au 1^{er} janvier 1997.

Le législateur se range donc à la solution de la prorogation à la fois pour substituer une base incontestable à celle pour le moins incertaine qu'offrait la décision du groupe de suivi, qui n'avait aucune valeur, mais également pour permettre aux partenaires sociaux de poursuivre les négociations, l'existence du régime étant à titre conservatoire préservée.

- **Ses modalités**

Cette prorogation est rétroactive dans la mesure où la loi a vocation à s'appliquer à compter du 1^{er} juillet 2001, date à laquelle expirait le délai de prorogation des annexes de la convention du 1^{er} janvier 1997 prévu par l'article 10 de la convention du 1^{er} janvier 2001. Cette précaution permet de

conférer une base légale aux versements des prestations effectués depuis cette date.

En revanche, son terme n'est pas déterminé. La loi s'appliquera en effet jusqu'à l'agrément par le ministre en charge de l'emploi des aménagements à la convention du 1^{er} janvier 2001 prenant en compte les modalités particulières de ces professions dans le cadre d'annexes à la convention générale.

2. La position de votre commission

Votre commission peut approuver le principe de la prorogation mais est conduite à porter une appréciation plus nuancée sur ses modalités qui n'apportent pas l'assurance de parvenir à un accord des partenaires sociaux et présentent par ailleurs des inconvénients d'ordre juridique.

- **Une prorogation justifiée**

La prorogation des annexes VIII et X constitue, au regard de la situation actuelle de crise, la seule solution envisageable.

Garantissant la sécurité juridique des allocataires, elle permet par ailleurs de réaffirmer la nécessité de prendre en compte la spécificité de l'activité artistique au sein du régime d'assurance chômage.

Si la proposition de loi telle qu'elle est rédigée ne substitue pas le législateur aux partenaires sociaux, ce qui semble une condition essentielle à votre rapporteur, elle définit néanmoins le cadre dans lequel ces derniers doivent conclure un accord. En précisant que ces aménagements seront négociés dans le cadre de l'article L. 351-4, le dispositif consacre l'existence d'une ou plusieurs annexes à la convention générale prenant en compte les modalités particulières d'exercice de ces professions.

Votre commission estime également opportun d'affirmer la spécificité des intermittents du spectacle au sein du régime général d'indemnisation du chômage. L'assujettissement de ces salariés au droit commun ou à l'annexe IV relative aux travailleurs intermittents constituerait un bouleversement à la fois économique et social qui mettrait à mal les équilibres sur lesquels repose le secteur culturel.

- **La durée de la prorogation**

Toutefois, votre commission considère nécessaire de fixer un terme précis à la prorogation des annexes VIII et X et au délai qu'elle ouvre pour parvenir à la conclusion d'un accord entre les partenaires sociaux sur le

régime d'indemnisation des intermittents du spectacle. Plusieurs raisons militent en effet en ce sens.

- En premier lieu, le dispositif retenu par l'Assemblée nationale ne constitue pas l'assurance de parvenir rapidement à un accord. A l'évidence, la pérennité du régime d'assurance chômage des intermittents exige que les annexes VIII et X soient profondément remaniées. En effet, l'origine de la crise récurrente qui a conduit à pérenniser le système mais également l'a grandement fragilisé repose sur le constat d'une dérive à laquelle il convient de mettre un terme. La profession elle-même semble en être consciente : l'accord du 15 juin 2000 en est la preuve. Cet effort s'impose également au regard des engagements européens de la France ; ce régime, qui peut s'analyser comme un régime de subventions aux entreprises du spectacle court, en effet, le risque d'être condamné par la Commission européenne pour atteinte à la concurrence.

Ces réajustements exigeront des concessions qui peuvent s'avérer coûteuses pour les intermittents. A cet égard, on peut à bon droit s'interroger sur les chances de parvenir dans ces conditions à un accord alors que l'échec des négociations garantit le maintien d'un régime plus favorable. Cette assurance n'est-elle pas finalement contre-productive ?

En second lieu, à défaut d'accord dans les dix-huit mois à venir, ne peut-on pas craindre que ne se répète alors le scénario auquel on a assisté entre 1999 et 2000, période au cours de laquelle les négociations relatives aux intermittents ont pâti des difficultés rencontrées par les partenaires sociaux dans la négociation de la convention générale et fasse donc à nouveau courir le risque aux intermittents d'avoir une convention de retard ?

- En outre, cette situation d'exception, si elle se prolongeait, ne pourrait que contribuer à accentuer la différence de traitement existant entre les salariés du régime général et les intermittents du spectacle, ce qui risquerait de jouer au détriment de ces derniers.

- Enfin, votre commission s'est interrogée sur la conformité du dispositif adopté par l'Assemblée nationale à l'interprétation que donne le Conseil constitutionnel de l'article 21 de la Constitution relatif à l'exécution des lois et à l'exercice du pouvoir réglementaire.

Selon le Conseil constitutionnel, le législateur compétent pour fixer les conditions d'entrée en vigueur des règles qu'il édicte ne peut abandonner cette compétence, comme cela ressort de la décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986 relative à la loi de finances rectificative pour 1986. En l'espèce, a été déclaré inconstitutionnel un article qui prévoyait l'abrogation de dispositions législatives tout en

laissant au gouvernement le soin de fixer la date d'effet de cette abrogation. Le Conseil a estimé que s'il est loisible au législateur « *de laisser au gouvernement la faculté de fixer la date à laquelle produira effet l'abrogation d'une loi (...), il ne peut, sans par là même méconnaître la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, lui conférer sur ce point un pouvoir qui n'est assorti d'aucune limite* ».

Or, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale encourt le même grief dans la mesure où la durée d'application de son dispositif est uniquement subordonnée à l'intervention de l'arrêté d'agrément des aménagements apportés par les partenaires sociaux à la convention du 1^{er} janvier 2001.

Votre commission a donc estimé nécessaire pour ce motif juridique mais également pour les raisons d'opportunité évoquées plus haut de préciser que les annexes VIII et X sont prorogées, à défaut d'accord et d'agrément de ce dernier, jusqu'au 30 juin 2002.

Au regard des propos tenus dans le cadre des nombreuses auditions auxquelles il a procédé, votre rapporteur estime que, dans ce délai, compte tenu des avancées déjà accomplies par les partenaires sociaux et les représentants de la profession, un accord pourrait être trouvé. Par ailleurs, ces derniers, lors de la reprise des négociations, pourraient eux-mêmes proroger les annexes VIII et X dans la rédaction annexée à la convention du 1^{er} janvier 1997.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Prorogation des annexes VIII et X au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 1997 relative à l'assurance-chômage

I. Texte adopté par l'Assemblée nationale

Cet article issu des conclusions de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale reprend les termes de la proposition de loi déposée le 21 novembre 2001 par MM. Jean-Marc Ayrault, Jean Le Garrec, Marcel Rogemont et les membres du groupe socialiste et apparentés.

On rappellera que la commission avait également examiné une proposition de loi déposée par MM. Robert Hue, Jean Dufour et Christian Cuvilliez relative à l'assurance chômage des artistes et techniciens du spectacle vivant, du cinéma et de l'audiovisuel.

Cette dernière proposition de loi suggérait une solution différente pour conforter le droit à l'assurance chômage des intermittents. Elle tendait en effet à modifier l'article L. 351-8 du code du travail afin de consacrer dans la loi l'existence d'annexes à la convention générale et, en conséquence, de prévoir qu'à défaut d'accord sur ces annexes ou d'agrément de ces annexes, les règles du régime d'assurance chômage étaient fixées par décret.

Ce dispositif ne permettait pas de remédier à la difficulté résultant de l'absence d'accord sur les modalités d'assurance chômage des intermittents dans la mesure où il se bornait à mentionner l'existence d'annexes sans pour autant en préciser l'objet.

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale apparaît plus prudente dans la mesure où elle ne modifie en rien les dispositions du code du travail relatives à l'indemnisation du chômage et ne remet donc pas en cause les compétences qu'elles accordent aux partenaires sociaux pour en déterminer les modalités d'application.

L'article unique a pour objet de proroger le régime conventionnel tel qu'il avait été négocié dans le cadre de la convention générale du 1^{er} janvier 1997. Il permet donc à la fois de remédier, pour le passé, aux conséquences de l'absence d'accord des partenaires sociaux sur les annexes VIII et X mais également de permettre pour l'avenir la négociation d'un accord.

En effet, la proposition de loi est rétroactive dans la mesure où les annexes VIII et X sont prorogées à compter du 1^{er} juillet 2001.

Ces annexes sont prorogées « telles qu'annexées au règlement annexé de la convention du 1^{er} janvier 1997 », soit dans la rédaction qui découle de l'accord du 20 janvier 1999 agréé par arrêté du 2 avril 1999. Cet accord qui constituait la première modification des annexes depuis 1992 n'avait toutefois qu'une portée limitée dans la mesure où les aménagements qu'il prévoyait ne portaient que sur une nouvelle définition des champs professionnels couverts par ces annexes issue de l'accord conclu le 12 octobre 1998, sur le recours au contrat de travail à durée déterminée d'usage et sur la substitution du salaire réel au salaire conventionnel pour le calcul des prestations.

La date du 1^{er} juillet 2001 s'imposait puisque les annexes n'ont plus d'existence juridique depuis cette date. En effet, l'article 10, alinéa 2, de la convention générale du 1^{er} janvier 2001 prévoyait la prorogation de l'ensemble des annexes de la convention du 1^{er} janvier 1997 jusqu'au 30 juin 2001, date à laquelle l'ensemble des annexes, à l'exception des annexes VIII et X, ont fait l'objet d'accords interprofessionnels.

Toutefois, depuis cette date, les ASSEDIC continuent à verser les prestations aux salariés privés d'emploi. Si, lors des débats à l'Assemblée nationale, les députés ont souligné la situation de vide juridique qui résulte de l'absence d'accord sur les annexes VIII et X, il convient d'en relativiser les risques comme les conséquences.

Compte tenu du caractère très avantageux des prestations versées comme des taux des cotisations « chômage » acquittées par les entreprises employant des salariés intermittents, on voit mal l'intérêt d'un recours fondé sur l'absence de fondement conventionnel, sauf à l'utiliser à des fins politiques.

Si la situation présente incontestablement des inconvénients, il est toutefois abusif de considérer pour autant qu'il y ait vide juridique ; en effet, le droit à indemnisation affirmé par l'article L. 351-1 du code du travail demeure assuré selon les modalités fixées par la convention générale du 1^{er} janvier 2001 et ses annexes, qui, à défaut de dispositions spécifiques les concernant, s'appliqueraient aux salariés intermittents. Il n'existe donc pas à proprement parler de vide conventionnel : l'article L. 762-1 qui crée une présomption de salariat au profit de ces professionnels¹ assure aux intermittents un droit à indemnisation.

Votre rapporteur relèvera enfin que les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel avaient manifesté leur volonté de ne pas remettre en cause le régime des annexes VIII et X, au contraire.

En effet, le groupe national de suivi constitué au sein de l'UNEDIC, réuni le 21 juin dernier, avait décidé, dans l'attente des résultats de l'étude d'impact de l'accord professionnel du 1^{er} juin 2001, de maintenir les dispositions des annexes VIII et X dans leur rédaction en vigueur au 30 juin 2001.

Cette décision signée par les trois organisations patronales signataires de la convention générale, le MEDEF, la CGPME et l'UPA et par deux des organisations syndicales, la CFDT et la CFTC n'a pas été soumise à l'agrément du ministre chargé de l'emploi.

On ne pourra que regretter que compte tenu de cette décision, n'aient pu être engagées des négociations au niveau interprofessionnel sur les annexes VIII et X.

Quoiqu'il en soit, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale donne un fondement juridique à l'indemnisation versée aux intermittents depuis le 1^{er} juillet 2001, indemnisation qui s'effectue aujourd'hui selon des règles posées par une convention qui n'existe plus.

L'article unique permet, par ailleurs, de prolonger les annexes jusqu'à l'agrément d'aménagements à la convention du 1^{er} janvier 2001 prenant en compte les modalités particulières d'exercice des professions concernées.

Cette disposition proroge donc le régime actuel jusqu'à ce que les partenaires sociaux parviennent à un accord sur les annexes, ce qui suppose, d'une part, que cet accord soit conclu mais également agréé dans

¹ Cette présomption bénéficie aux artistes du spectacle, notamment aux artistes lyriques, aux artistes dramatiques, aux artistes chorégraphiques, aux artistes de variétés, aux musiciens, aux chansonniers, aux artistes de complément, aux chefs d'orchestre, aux arrangeurs-orchestrateurs et aux metteurs en scène, pour l'exécution matérielle de leur conception artistique.

les conditions prévues à l'article L. 352-1 du code du travail. L'article L. 352-1 du code du travail dispose que « *les accords conclus entre employeurs et travailleurs à l'effet de servir des allocations aux travailleurs sans emploi peuvent être rendus obligatoire en vertu de la procédure d'agrément prévue aux articles L. 352-2 et L. 352-2-1* ». Cet agrément qui est donné par le ministre chargé du travail après avis du comité supérieur de l'emploi a pour effet de rendre obligatoires les dispositions de l'accord pour tous les employeurs et travailleurs compris dans le champ d'application professionnel et territorial de l'accord et est donné pour la durée de validité de l'accord.

II. Position de votre commission

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale présente deux avantages.

En premier lieu, il supprime tout risque de contestation de la prolongation par l'UNEDIC de l'application des dispositions des annexes VIII et X, dont le terme est expiré.

A cet égard, la proposition de loi permet aux négociations entre les partenaires sociaux de se dérouler dans un cadre plus serein, la situation des intermittents étant préservée. En effet, en l'absence de disposition législative, l'instabilité juridique prévalant depuis le 1^{er} juillet dernier aurait pu être mise à profit par ceux qui contestent le régime spécifique dont bénéficient les intermittents.

En second lieu, la proposition de loi ne retire pas aux partenaires sociaux la délégation que leur accorde la loi pour déterminer les mesures d'application du droit à l'indemnisation qui bénéficie aux travailleurs involontairement privés d'emploi.

En effet, elle ne modifie en rien les règles d'indemnisation de ces salariés. Ces règles restent fixées par les annexes VIII et X annexées au règlement de la convention du 1^{er} janvier 1997, c'est-à-dire telles qu'elles ont été arrêtées par les partenaires sociaux.

La loi se contente d'en prolonger la validité, sans que cette prorogation modifie la nature du régime d'indemnisation chômage des intermittents, qui demeure conventionnelle.

On ne peut pas non plus considérer qu'en prorogeant le régime actuel jusqu'à l'agrément d'un accord des partenaires sociaux sur des aménagements à la convention générale du 1^{er} janvier 2001 prenant en compte « les modalités particulières d'exercice de ces professions », le législateur limite la liberté conventionnelle des partenaires sociaux, en

imposant voire en consacrant dans la loi l'existence d'une ou plusieurs annexes spécifiques aux salariés entrant jusqu'à présent dans le champ des annexes VIII et X. En effet, compte tenu des spécificités propres à l'emploi de ces salariés, l'application, en l'état, des règles de la convention générale est purement et simplement impossible, sauf à accepter qu'ils ne puissent être indemnisés. En cela, l'article unique ne fait que reprendre l'article L. 351-14 du code du travail qui précise : « *Lorsque du fait des modalités particulières d'exercice de la profession, les conditions d'activité antérieure pour l'admission aux allocations ne sont pas remplies, des aménagements peuvent être apportés à ces conditions d'activité ainsi qu'à la durée d'indemnisation et aux taux de l'allocation selon le cas par l'accord prévu à l'article L. 351-8 ou par décret en Conseil d'Etat* ».

Si votre commission a accepté, pour ces raisons, le principe de la prorogation des annexes VIII et X, elle s'est interrogée sur ses modalités.

En effet, la proposition de loi s'applique à compter du 1^{er} juillet 2001 et la prorogation est prévue jusqu'à l'agrément des aménagements à la convention générale du 1^{er} janvier 2001. Or, ce délai est au mieux trop long et au pire indéterminé.

En effet, à défaut de ces aménagements ou d'agrément de ces aménagements, on peut se demander si le terme de la convention générale du 1^{er} janvier 2001 entraîne l'abrogation implicite de la proposition de loi. Votre rapporteur ne le croit pas.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale, dans son rapport relève que la « *venue à échéance (de cette convention) 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* ». Cela signifie bien qu'en l'absence d'abrogation explicite une fois la convention générale du 1^{er} janvier 2001 devenue caduque, on ne peut pas exclure que la proposition de loi ne continue à produire ses effets.

Que la durée de la prorogation soit illimitée ou qu'elle ne puisse excéder la durée d'application de la convention générale, les inconvénients sont les mêmes.

En effet, les représentants syndicaux comme les représentants des employeurs, dans une certaine mesure, ne seront guère incités à négocier, ni donc à faire des concessions puisqu'en l'absence d'accord, la situation demeurerait inchangée. La réforme du système, nécessaire de l'aveu de tous, implique forcément la remise en cause d'avantages acquis, comme le prouvent les réactions suscitées par l'accord professionnel du 1^{er} juin 2001, contesté par des organisations syndicales comme au demeurant par les

organisations patronales qui estiment qu'il engendre un surcoût. Une réforme en profondeur ne sera guère facile à admettre si la loi offre la garantie qu'à défaut d'accord, rien ne changera et la situation la plus favorable sera maintenue.

Par ailleurs, si la loi peut remédier à l'absence d'accord entre les partenaires sociaux, il est souhaitable que ce soit pour le moins de temps possible. En effet, la loi n'a pas vocation à fixer le régime d'indemnisation du chômage pour les intermittents du spectacle mais à assurer la continuité de la délégation accordée aux partenaires sociaux pour y procéder. En l'absence d'accord, le régime serait déterminé par la loi. Il s'agirait là sans nul doute d'un précédent fâcheux.

Enfin, confier de fait au ministre chargé d'agrèer l'accord conclu par les partenaires sociaux le pouvoir « sans aucune limite » d'abroger la loi constitue un motif d'inconstitutionnalité, comme cela a été rappelé plus haut.

Compte tenu de ces observations, votre rapporteur estime nécessaire de limiter dans le temps la prorogation de l'application des annexes. Il vous proposera ainsi de préciser que la loi s'appliquera jusqu'au 30 juin 2002 à défaut d'accord avant cette date des partenaires sociaux et d'agrément des aménagements ainsi négociés.

Une prorogation jusqu'au 30 juin 2002, qui correspond au demeurant à un souhait exprimé par certains partenaires sociaux, permet d'inciter à une reprise rapide des négociations.

Fixer un terme trop éloigné pourrait avoir pour effet, au contraire, de reporter une nouvelle fois la question de l'adaptation du régime prévu par les annexes VIII et X et de renvoyer la négociation sur cette question à un moment fort peu propice, à savoir l'ouverture des discussions sur la convention générale en 2003. Il convient à la fois d'éviter de repousser une nouvelle fois un débat nécessaire, de l'aveu de tous, et de reproduire le « psychodrame » vécu à l'occasion de la laborieuse renégociation de la convention générale du 1^{er} janvier 1997.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le 9 janvier 2002 sous la présidence de **M. Jacques Valade, président**, la commission a examiné le rapport de **M. Bernard Fournier** sur la proposition de loi n° 138 (2001-2002), adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relative au régime **d'assurance chômage des intermittents du spectacle**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Marie-Christine Blandin a déclaré partager l'analyse faite par le rapporteur du rôle de la loi. La loi doit assurer la transition entre deux conventions et ne doit pas obérer le débat nécessaire sur les conditions d'emploi dans le secteur culturel. La proposition formulée par le rapporteur de fixer un terme à la prorogation est donc judicieuse. Cependant, les circonstances des mois à venir ne sont pas de nature à permettre aux négociations d'aboutir rapidement d'ici le 30 juin prochain, et il serait préférable pour cette raison, de prévoir un délai plus long, par exemple jusqu'au 31 décembre 2002.

M. Ivan Renar a indiqué que la situation actuelle traduisait une réelle difficulté imputable principalement à l'ampleur des déficits des annexes VIII et X. Le Parlement va voter une loi d'opportunité pour remédier à un vide juridique.

Après avoir rappelé que le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle était une particularité française, envié par beaucoup d'artistes dans les pays étrangers, il a fait observer que ce régime était perverti par le recours systématique des entreprises, notamment audiovisuelles, y compris dans le secteur public, à cette forme de salariat. L'intermittence est devenue un mode de gestion des structures culturelles. A cet égard, il a estimé qu'une mission d'information permettrait de prendre la mesure de ce phénomène, dont les intermittents n'étaient pas les responsables.

Indiquant que les négociations entre les partenaires sociaux devaient reprendre très prochainement, **M. Ivan Renar** a estimé que le délai proposé par le rapporteur pourrait être suffisant. Il conviendra toutefois d'apprécier dans quelle mesure le processus de négociation s'engage réellement. Il a rappelé qu'en ce domaine le législateur donnait délégation aux partenaires sociaux mais qu'en cas de carence de ces derniers, il lui appartenait de reprendre l'initiative.

M. Jacques Valade, président, a considéré que si le législateur limitait la durée de la prorogation pour inciter les partenaires sociaux à la reprise des négociations, un délai trop long ne constituait pas un « aiguillon » efficace.

M. Michel Guerry s'est interrogé sur les nouvelles propositions formulées par les partenaires sociaux en vue de ces négociations.

M. Pierre Laffitte a souhaité être assuré que la proposition de loi permettait de remédier pour le passé au vide juridique résultant de l'absence, depuis le 1^{er} juillet 2001, de fondement légal au versement des prestations par l'UNEDIC.

Mme Danièle Pourtaud s'est demandé à son tour si le délai proposé par le rapporteur n'était pas trop court, d'autant plus que le terme de la prorogation était fixé par référence à l'agrément par le ministre chargé de l'emploi de l'accord des partenaires sociaux.

En réponse aux intervenants, **M. Bernard Fournier** a apporté les éléments de réponse suivants :

- un délai trop long ne constituait effectivement pas une incitation suffisamment puissante pour les partenaires sociaux à engager rapidement des négociations susceptibles de déboucher sur un accord ;

- les partenaires sociaux souhaitent que l'intervention du législateur dans un domaine dévolu à la négociation collective soit aussi limitée que possible et n'acceptent le principe de la proposition de loi que pour remédier à une difficulté juridique. Ils ont fait part de leur volonté de reprendre le plus rapidement possible les négociations ;

- une remise à plat du régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle s'avère nécessaire afin de remédier à ses effets pervers. Cette nécessité est perçue par l'ensemble des partenaires sociaux même si les solutions qu'ils proposent divergent encore ;

- la proposition de loi est rétroactive. La prorogation prend effet à compter du 1er juillet 2001 et prévient ainsi tout risque de contestation du maintien par l'UNEDIC de l'application du régime des annexes VII et X ;

- la procédure d'agrément par le ministre chargé de l'emploi des aménagements à la convention générale, qui est imposée par le code du travail pour l'ensemble des accords interprofessionnels concernant l'assurance chômage, devrait pouvoir être mise en œuvre dans le délai de six mois.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.

Après avoir adopté l'amendement proposé par son rapporteur, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article unique	Article unique
Le régime d'assurance chômage des salariés appartenant aux professions visées par les annexes VIII et X au règlement annexé à 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 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage 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.	Alinéa sans modification.
Les dispositions de la présente loi s'appliquent à compter du 1er juillet 2001 et jusqu'à l'agrément, dans les conditions prévues par l'article L. 352-1 du même code, des aménagements mentionnés à l'alinéa précédent.	Les dispositions 1er juillet 2001 <i>et jusqu'au 30 juin 2002, à défaut de l'agrément avant cette date</i> , dans les conditions précédent.