

3

La gestion du « régime des intermittents du spectacle »

PRESENTATION

Le « régime » d'assurance chômage des intermittents du spectacle fait l'objet de deux annexes à la convention générale d'assurance chômage du 1^{er} janvier 1997 conclue entre les partenaires sociaux. L'une (l'annexe 8) couvre les ouvriers et les techniciens du cinéma, de l'audiovisuel et de la radio ; l'autre (l'annexe 10) les artistes et les techniciens du spectacle « vivant » (théâtre, cirques, ...). Le dispositif relatif aux intermittents du spectacle n'est donc qu'une partie du régime général d'assurance chômage, mais il est doté de règles spécifiques avantageuses qui concernent à la fois son champ d'application et le calcul des allocations versées par les Assedic. Il est également distinct de l'ensemble des dispositions concernant les « travailleurs intérimaires » qui sont regroupées dans une autre annexe (l'annexe 4) à la convention générale d'assurance chômage.

La Cour a déjà fait connaître à plusieurs reprises ses observations sur ce « régime des intermittents du spectacle » (selon l'expression communément admise). Dans son rapport public 1983 (pp. 44-45), sa situation avait été abordée à l'occasion d'une enquête d'ensemble sur l'assurance chômage. Dans son rapport public de 1993 (pp. 421-436), la Juridiction avait pris appui sur l'Assedic de Paris pour présenter des considérations de portée générale sur l'équilibre financier de ce régime.

Dix ans après cette dernière enquête, la Cour a décidé de contrôler à nouveau le dispositif institué par les annexes 8 et 10 susvisées. En effet, celui-ci fait peser sur le régime d'assurance chômage un surcoût de plus en plus lourd qui a représenté, en 2001, la moitié du déficit de l'assurance chômage (soit quelque 223 millions d'euros). Au moment où le marché du travail se dégrade à nouveau, cette évolution qui est au cœur des préoccupations des partenaires sociaux gestionnaires appelle des mesures de redressement.

La Juridiction a adopté une approche globale du régime des intermittents du spectacle, en examinant les procédures qui en encadrent la gestion depuis la demande d'allocation jusqu'au versement des prestations. Au-delà des dysfonctionnements ponctuels ou cas de fraude relevés, elle s'est livrée à une analyse de l'organisation et du fonctionnement du dispositif. Cette démarche permet de constater que la dérive financière du régime résulte à la fois d'une réglementation attractive et d'un mode de gestion faisant une part insuffisante au contrôle.

Les caractéristiques générales du « régime » des intermittents du spectacle

Bénéficiant à la fois aux employeurs et aux salariés, le dispositif institué par les annexes 8 et 10 conduit à socialiser les coûts de la précarité associée à l'économie du secteur du spectacle (contrats de travail courts, caractère cyclique de l'activité...). Son financement est assuré par la solidarité interprofessionnelle organisée au sein de l'Unedic.

Ce système ne connaît pas d'équivalent dans la plupart des pays étrangers. Par ailleurs, sans qu'un lien de causalité puisse être établi d'une manière incontestable, il convient de souligner que ce système accompagne une activité de spectacles dense et soutenue dans notre pays, notamment pour ce qui est de la production cinématographique et audiovisuelle.

1. Le dispositif des annexes 8 et 10 repose sur une procédure déclarative

Le régime institué par les annexes 8 et 10 est ouvert aux personnes ayant effectué une activité rémunérée d'une durée au moins égale à 507 heures au titre des professions suivantes :

- artiste ou technicien du spectacle vivant (c'est alors l'annexe 10 à la convention générale d'assurance chômage qui s'applique) ;
- ouvrier ou technicien du cinéma, de l'audiovisuel et de la radio (annexe 8).

L'accès à ce dispositif repose sur une procédure entièrement déclarative dont l'élément essentiel est un « feuillet » adressé par l'allocataire à l'Assedic dont il dépend. Ce document, qui comporte le cachet de l'employeur, atteste de la durée du travail effectué ainsi que des rémunérations perçues.

2. Les allocations de chômage constituent une fraction élevée du revenu total des bénéficiaires

Au 31 décembre 2001, l'Unedic recensait 69 556 bénéficiaires des annexes 8 et 10. Par ailleurs, au cours de la même année, 96 500 personnes étaient passées par le dispositif. Le rapprochement de ces deux chiffres montre que plus de deux bénéficiaires sur trois étaient en situation d'inactivité à la fin du mois de décembre 2001. Cette situation, liée au caractère discontinu de l'activité dans le domaine du spectacle, justifie l'existence de règles spécifiques d'indemnisation.

Les revenus des allocataires sont hétérogènes. Toutefois, près de la moitié d'entre eux se situent entre 15 000 et 30 000 euros par an. Par ailleurs, 36,7% des bénéficiaires perçoivent plus de 50% de leurs revenus sous forme d'allocations de chômage.

3. Le dispositif mis en place par les annexes 8 et 10 est très favorable aux employeurs du secteur

Du point de vue des employeurs concernés, le « régime » des intermittents peut s'analyser dans des termes très favorables. En effet, il organise les conditions d'une grande flexibilité sur le marché de l'emploi dans le secteur du spectacle et contribue, par son caractère de revenu de complément, à la modération des salaires exigés par ses bénéficiaires.

I – La situation financière du régime**A – Le déficit du régime des intermittents du spectacle a triplé entre 1991 et 2001****1 – Les prestations versées au titre des annexes 8 et 10 ont augmenté plus rapidement que les recettes correspondantes**

Les prestations versées au titre des annexes 8 et 10 ont augmenté dans des proportions très élevées au cours des dix dernières années : elles ont plus que triplé entre 1991 et 2001, pour passer de 260 M€ en 1991 à 838 M€ en 2001.

A l'inverse, les cotisations correspondantes n'ont augmenté que de 69 M€ entre 1991 et 2001, passant de 31 M€ à 100 M€. Le taux d'augmentation (une multiplication par trois) est donc quasiment

identique à celui des prestations. Toutefois, les masses en jeu de part et d'autre ne sont pas les mêmes et, au total, le déficit n'a cessé de s'accroître.

Il convient de noter que seules parmi les annexes à la convention générale d'assurance, celles relatives aux intermittents du spectacle peuvent donner lieu au calcul d'un solde financier. En effet, alors que les cotisations du régime général sont recouvrées par l'ensemble des Assedic, celles relatives aux annexes 8 et 10 sont toutes encaissées par un centre national situé à Annecy. Cette particularité d'organisation permet de connaître exactement le montant des recouvrements effectués et de connaître le solde financier du « régime » spécifique des intermittents par différence avec les dépenses correspondantes, alors qu'une telle opération n'est pas possible pour les autres annexes.

2 – Le déficit du « régime des intermittents du spectacle » entre 1991 et 2001

L'augmentation du déficit est la conséquence logique des évolutions décrites ci-dessus. Le tableau ci-dessous détaille la situation depuis 1991.

Le déficit des annexes 8 et 10 de la convention générale d'assurance chômage (en millions d'euros)

Année	Prestations annexes 8 et 10	Cotisations annexes 8 et 10	Rapport prestations/cotisations	Solde des annexes 8 et 10
1991	260	31	8,4	-229
1992	383	50	7,6	-333
1993	381	52	7,3	-329
1994	373	67	5,6	-306
1995	428	71	6,0	-357
1996	497	74	6,7	-423
1997	556	75	7,4	-481
1998	630	86	7,3	-544
1999	699	86	8,1	-613
2000	742	96	7,7	-646
2001	838	100	8,4	-738

Unedic, note du 20 mars 2002, tableau 1 bis ; calculs de la Cour

Le déficit des annexes 8 et 10 s'aggrave tout au long de la période, si l'on excepte un répit en 1993 et 1994. Il atteint, selon les premières

estimations, 738 M€ en 2001, soit une aggravation de 93 M€ par rapport à l'année précédente.

B – Le coût des règles particulières prévues par les annexes 8 et 10

L'impact du déséquilibre des annexes 8 et 10 sur le solde financier du régime d'assurance chômage ne peut se déduire arithmétiquement du déficit constaté. En effet, seul le surcoût lié aux spécificités réglementaires des annexes 8 et 10 doit être pris en compte pour une telle évaluation. Ce supplément peut être mesuré par rapport à l'annexe 4 relative au travailleurs intérimaires, la situation de ces derniers étant la plus proche de celle des intermittents du spectacle³².

Une simulation a été effectuée par l'Unedic sur l'année 2000. Elle a consisté à évaluer les conséquences de l'application aux chômeurs indemnisés au titre des annexes 8 et 10, des règles de l'annexe 4. Ses principaux résultats sont les suivants :

- le nombre d'allocataires tomberait de 92 440 à 79 000 environ ;
- le nombre d'entrées dans le dispositif s'établirait à 70 000 environ, contre 81 280 au cours de l'année de référence ;
- la durée moyenne d'indemnisation diminuerait fortement, de 206 jours à 88 jours ;
- à l'inverse, le taux journalier moyen augmenterait pour passer de 42,1 € à 75 €.

Au total, le coût représenté par les annexes 8 et 10 en 2000 passerait de 742,4 M€ à 519,6 M€, soit une moindre dépense de 222,8 M€. Ces résultats doivent être considérés avec prudence, s'agissant d'une simulation dont nombre de paramètres dépendent des hypothèses retenues³³. Ils n'en constituent pas moins une première approche du coût spécifique du régime des intermittents du spectacle pour l'Unedic.

32) La plupart des régimes étrangers d'assurance chômage n'introduisent pas de distinction entre les travailleurs intérimaires selon qu'ils exercent leur activité dans le secteur du spectacle ou dans d'autres secteurs.

33) Il a ainsi été considéré à titre de simplification que le changement de réglementation n'entraînerait aucun changement de comportement.

Le déficit du régime général d'assurance chômage s'étant élevé à 447,1 M€ en 2001, on peut ainsi estimer que 50 % de ce solde s'explique directement par la charge liée aux annexes 8 et 10.

II – Un régime juridique dérogatoire et attractif

Le régime des intermittents du spectacle déroge au principe de l'assurance chômage selon lequel des cotisations égales doivent donner droit à des prestations égales. En effet, il institue des règles spécifiques d'indemnisation plus favorables, par exemple, que celles du régime général. Avec le doublement des cotisations dues par les employeurs du secteur du spectacle, introduit par l'accord du 19 juin 2002, semble désormais s'affirmer un principe nouveau : « à prestations plus favorables, cotisations supérieures ».

A – Un champ d'application très largement défini

Les conditions nécessaires pour accéder au régime des intermittents sont doubles :

- - les premières sont relatives aux fonctions exercées, prévues dans des listes détaillées qui font l'objet d'annexes ; ces fonctions relèvent de métiers qui pour certains ne sont pas spécifiques au spectacle (par exemple : serrurier, peintre, menuisier, électricien, maçon, tapissier, lingère...) ;
- - les secondes concernent l'activité de l'employeur. Cette condition ne s'applique pas toutefois aux artistes qui peuvent être embauchés par toutes les entreprises, associations ou particuliers.

L'ajout du critère concernant l'activité des employeurs, intervenu en 1992 pour l'annexe 8 et en 1999 pour les techniciens du spectacle de l'annexe 10, constitue un progrès par rapport à une situation où seul était pris en compte le métier de l'intermittent. Cette modification a été un des éléments de modération des dépenses, avec la référence, dans l'annexe 8, au salaire réel et non plus au salaire conventionnel pour le calcul de l'allocation chômage.

A l'inverse, deux innovations réglementaires ont élargi le champ d'application du régime des intermittents du spectacle :

- l'accord national professionnel interbranches du 12 octobre 1998 relatif au recours au contrat à durée déterminée d'usage dans le

spectacle, qui a étendu, sous certaines conditions, le bénéfice des annexes 8 et 10 à des entreprises des secteurs non compris dans leur champ spécifique : manèges forains, bals et discothèques, agences de presse audiovisuelle.

- l'accord de janvier 1999, qui a été l'occasion d'élargir le champ des employeurs en introduisant les services annexes du spectacle, les employeurs gérants des salles de spectacle et l'industrie phonographique. Les techniciens des différentes maisons de disques sont indemnisés dans le cadre de l'annexe 8. Ainsi, la prise en compte des « services annexes du spectacle » a conduit à une extension du champ des employeurs : cette catégorie, marginale au début de l'année 1999 (40 entreprises recensées), a été multipliée par plus de sept en trois ans (303 entreprises recensées au premier semestre 2002), ce qui met en évidence la forte réactivité des publics concernés aux modifications réglementaires affectant le régime.

Le dispositif des annexes 8 et 10 présente donc un degré d'ouverture particulièrement large qui le rend très perméable à de nouvelles entrées d'allocataires.

B – Un régime favorable aux allocataires

Le régime des intermittents du spectacle se distingue à la fois du régime général d'assurance chômage et du régime particulier des intérimaires de l'annexe 4.

1 – Les biais qui affectent le dispositif concernent en particulier les déclarations en cachets

a) La cohérence du système est affaiblie par le traitement plus favorable des cachets

Il subsiste, malgré des aménagements apportés à la réglementation depuis 1993, une différence de traitement entre les périodes de travail déclarées par les allocataires selon qu'elles font l'objet d'une rémunération à l'heure effective d'activité ou au cachet (mode de rémunération attaché à une prestation, incluant indirectement les travaux d'études et de répétition).

En principe, il est nécessaire de déclarer 507 heures de travail sur 12 mois consécutifs pour acquérir des droits à indemnisation pendant une

durée d'un an. Toutefois, ce seuil peut être atteint au terme de 43 cachets isolés. Dans la mesure où il est possible de cumuler deux cachets par jour, 22 jours d'activité peuvent suffire, en théorie, à constituer des droits pour une année entière.

De même, les modalités de calcul du salaire de référence favorisent les déclarations en cachets, comme le montre le tableau ci-dessous.

Comparaison entre les déclarations en cachets et en heures dans le cadre des annexes 8 et 10

	Cachets	Heures
Salaire de référence	10 000 euros	10 000 euros
Durée d'affiliation	612 heures	612 heures
Salaire journalier de référence	181,81 euros	114,94 euros

Source : UNEDIC

On constate que, pour une durée de travail de 612 heures, le salaire journalier de référence retenu en cas de rémunération au cachet est de 181,81 €, contre 114,94 € seulement lorsque cette durée est déclarée en heures. Les déclarations en cachets conduisent, pour la même durée de travail, à des rémunérations sensiblement supérieures (dans l'exemple précédent, cette différence en faveur des cachets est supérieure à 60 %).

Enfin, les règles d'affiliation elles-mêmes introduisent des biais favorables aux bénéficiaires de cachets. Ainsi, pour les réalisateurs, dans le cas où les périodes déclarées au cours d'une année le sont alternativement en heures et en cachets, la réglementation prévoit que le mode de calcul de l'allocation est celui du seul cachet, ce qui a pour effet d'augmenter le montant des prestations servies.

Les avantages liés à la déclaration en cachets, malgré les distorsions qu'ils engendrent, n'ont jamais été supprimés. Toutefois, depuis 1999, ce régime n'est plus accessible qu'aux artistes et réalisateurs, ce qui accroît l'avantage dont disposent ces deux catégories de salariés par rapport aux techniciens.

b) Le mode de calcul de la franchise n'exclut pas tous les intermittents aux cachets élevés du bénéfice de l'indemnisation

Une franchise, sous forme d'une période non indemnisée, proportionnelle au montant des salaires perçus, permet d'écarter du bénéfice de l'allocation des artistes bien rémunérés qui bénéficient de multiples engagements. Ainsi, un intermittent qui déclare un montant

équivalent à trois plafonds mensuels de contributions au régime d'assurance chômage se voit imposer une franchise de près de trois mois. Cependant, cela n'est vrai qu'à certaines conditions, comme le montre le tableau ci-dessous.

Comparaison des franchises

Salaire déclaré	Déclaration en heures 3 mois (90 jours)			Déclaration en cachets isolés 43 cachets sur 22 jours		
	1 fois le plafond *	5 fois le plafond	10 fois le plafond	1 fois le plafond	5 fois le plafond	10 fois le plafond
Durée d'affiliation	507	507	507	516	516	516
Franchise	8 jours	129 jours	259 jours	8 jours	40 jours	80 jours

* Il s'agit du plafond théorique journalier des contributions de chômage, qui s'élevait au 1^{er} janvier 2002 à 309,30 €, soit un plafond mensuel de 9 408 €.

Source : UNEDIC, Cour des comptes

En cas de déclaration en cachets, la franchise est plus faible que pour les déclarations en heures dès lors que le niveau de salaire dépasse le plafond des contributions de chômage. Ce décalage est d'autant plus manifeste que les rémunérations déclarées sont élevées et que les cachets sont concentrés. Ainsi, dans l'exemple retenu, une personne dont la rémunération atteint 10 fois le plafond se voit appliquer une franchise de 259 jours si sa déclaration de travail a été effectuée en heures et de 80 jours dans le cas d'une rémunération par cachets isolés. Dans ce dernier cas, la franchise ne joue pas son rôle de façon efficace. Toutefois cette inégalité ne peut concerner que les bénéficiaires disposant des cachets les plus élevés (supérieurs au montant du plafond mensuel des contributions de chômage, soit 9 408 €).

c) Le calcul du montant de l'allocation constitue le seul élément défavorable aux intermittents

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 identique à celui du régime général et d'une partie proportionnelle égale à 31,3 % du salaire journalier de référence (contre 40,4 % dans les autres régimes). Cette allocation ne peut être inférieure à un plancher défini conventionnellement.

Contrairement à celles du régime général, les allocations versées aux intermittents sont dégressives dans le temps. Cette situation

s'explique par le fait que, faute d'un accord entre les partenaires sociaux lors du renouvellement de la convention d'assurance chômage en 2000, les annexes 8 et 10 n'ont pu reprendre les dispositions nouvelles relatives au PARE (plan d'aide au retour à l'emploi), qui prévoyait notamment la suppression de la dégressivité. De ce fait, au delà d'une certaine période d'indemnisation (comprise entre 92 et 275 jours selon l'âge et le nombre d'heures d'affiliation cumulées sur les douze derniers mois), l'allocation est réduite de 10 % (allocataire de plus de 50 ans) ou de 20 % (allocataires de moins de 50 ans).

Sur ce point - et sur ce point seulement -, le « régime des intermittents du spectacle » apparaît donc moins favorable que le régime général³⁴.

2 – Un régime favorable concernant les conditions d'ouverture des droits et de comptabilisation des périodes d'activité

a) 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. A titre de comparaison, le régime de droit commun des travailleurs intérimaires (annexe 4) prévoit, depuis la convention du 1^{er} janvier 2001, un seuil d'entrée de 606 heures sur les dix-huit derniers mois.

Dès lors que cette condition est remplie, l'intermittent qui connaît une période d'inactivité bénéficie pendant un an d'un droit à indemnisation. Le système actuel n'incite donc pas à déclarer plus de 507 heures par période de douze mois.

Si le bénéficiaire de l'allocation retrouve un emploi, le droit à indemnisation est suspendu pour être « réactivé » à l'issue de ce contrat de travail. Au terme de douze mois, l'allocataire qui justifie de 507 heures de travail voit s'ouvrir une nouvelle période d'indemnisation jusqu'à la date anniversaire de la fin du dernier contrat de travail. La durée d'indemnisation n'est donc pas croissante avec le temps de travail.

Enfin, la situation de l'allocataire est examinée au regard des dispositions de l'annexe au titre de laquelle est calculée l'affiliation la plus importante. Un intermittent qui aurait totalisé 507 heures sur

34) Il est à noter que le surcoût lié à la suppression de la dégressivité dans le cadre des annexes 8 et 10 est évalué par l'Unedic à 76,22 M€ par an.

différentes activités (annexe 4, par exemple) peut se voir ouvrir le bénéfice d'une indemnisation dans le cadre des annexes 8 ou 10 à partir du moment où il totalise au moins 169 heures au titre de l'une ou l'autre de ces annexes dans les trois derniers mois précédant la date anniversaire.

b) La prise en compte des périodes d'assurance maladie et de formation

Les périodes de maladie et de maternité sont intégralement assimilables à des périodes de travail pour la recherche de l'affiliation, à raison de 5,6 heures par jour d'incapacité physique de travail. Cette règle, spécifique aux annexes 8 et 10, constitue un avantage important, dont l'Unedic a évalué le coût financier à 7 % de la charge représentée par le régime des intermittents du spectacle.

Les périodes de formation sont également assimilées à des périodes de travail dans la limite de 338 heures par an. Ainsi, une activité de 507 heures, composée pour deux tiers de formation et un tiers de travail, peut donner droit à une affiliation.

c) Le nombre d'allocations journalières

Avec 606 heures de travail, le ressortissant de l'annexe 4 ne peut bénéficier que de 122 allocations journalières au maximum, alors qu'avec la même affiliation le ressortissant de l'annexe 8 ou 10 bénéficie de 243 allocations journalières en moyenne. En effet la durée d'indemnisation est en principe d'un an sauf reprise d'un emploi stable.

Les caractéristiques du régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle, tant par leur nombre que par leur contenu, expliquent l'attrait du dispositif et le nombre croissant de ses bénéficiaires.

C – L'augmentation des effectifs des annexes 8 et 10, conséquence de la perméabilité du régime

L'indicateur pertinent pour illustrer cette évolution est celui du nombre d'allocataires indemnisés au moins une journée au cours de l'année. Il passe de 41 038 en 1991 à 92 440 en 2000, soit une progression de 125 % correspondant à un taux d'accroissement annuel de 9,5 %.

Trois phénomènes sont à souligner :

- le nombre des allocataires de l'annexe 10 est plus de deux fois supérieur à celui des allocataires de l'annexe 8 en fin de période ;
- la croissance du nombre des allocataires est nettement plus marquée pour l'annexe 10 (+ 147 % entre 1991 et 2000) que pour l'annexe 8 (+ 86 % au cours de la même période).
- le taux de croissance s'accélère au cours des dernières années, notamment celui de l'annexe 10 qui s'établit à plus de 10 % entre 1998 et 2000.

III – L'effet de la réglementation sur le comportement des allocataires

La réglementation en vigueur suscite des comportements d'optimisation de la part des bénéficiaires. En utilisant les données disponibles dans le fichier national des Assedic (FNA), la Cour a pu mettre en évidence certains d'entre eux.

A – Des durées d'activité souvent faibles pour les allocataires relevant de l'annexe 10

L'observation des périodes de travail ayant donné lieu à indemnisation en 2000 a mis en évidence deux phénomènes significatifs :

- la durée moyenne annuelle de travail des bénéficiaires de l'annexe 8 (848 heures) est significativement supérieure à celle des allocataires de l'annexe 10 (628 heures). Cet écart met en lumière les différences de fonctionnement entre les marchés du travail respectifs des techniciens et des artistes, le premier apparaissant plus actif et plus fluide que le second ;
- la proportion des personnes travaillant moins de 550 heures par an est très élevée dans le cadre de l'annexe 8 puisqu'elle concerne 45 % de ses bénéficiaires. A l'inverse, seuls 6,9 % travaillent plus de 1183 heures. La répartition des heures travaillées est plus homogène pour l'annexe 10, 21,9 % des bénéficiaires travaillant moins de 550 heures et 20,9 %, plus de 1 183 heures.

Il apparaît que la situation des allocataires est différente selon qu'ils relèvent de l'annexe 8 ou de l'annexe 10. Les premiers évoluent sur

un marché du travail visiblement plus actif, et ont tendance à avoir une activité plus régulière. En outre, les allocataires relevant de l'annexe 10 ont des durées d'activité souvent faibles et proches du minimum nécessaire à l'ouverture des droits.

B – Les avantages liés à la rémunération au cachet

Comme cela a été exposé précédemment (Cf. II B), chaque cachet correspond à un certain nombre d'heures dans le cadre de l'affiliation au régime d'assurance chômage. Ces durées forfaitaires sont sans rapport avec la durée réelle des prestations. Leur justification repose sur la nécessité du travail de préparation nécessaire aux professions concernées (répétitions, recherches diverses...). Sur le plan réglementaire, le système du cachet apparaît particulièrement favorable, notamment lorsqu'il s'applique à des prestations isolées.

La Cour a constaté que, notwithstanding ces règles avantageuses, les bénéficiaires de rémunérations au cachet sont aussi ceux dont les durées de travail sont les plus courtes. Ainsi, 50,2 % des bénéficiaires de l'annexe 10 percevant des cachets affichent en 2000 une durée de travail inférieure à 557 heures. Par ailleurs, 13,3 % réalisent exactement 43 cachets au cours de l'année, soit le nombre minimal nécessaire à l'ouverture des droits à indemnisation, tandis que 24,3 % déclarent entre 43 et 45 cachets. Enfin, il apparaît que la part des cachets dans la durée d'affiliation est d'autant plus élevée que le temps de travail déclaré est faible.

C – Des périodes d'activité concentrées

La part de l'activité réalisée au cours du dernier mois précédant le renouvellement de l'affiliation des bénéficiaires des annexes 8 et 10 constitue un indice de l'effet de la réglementation sur les comportements de déclaration des allocataires. Si les heures de travail étaient uniformément distribuées dans l'année, la part de chaque mois représenterait 8,3 % du total des heures déclarées. En réalité, il apparaît que les allocataires admis à faire valoir leurs droits en 2001 ont, en moyenne, réuni 14,2 % de leur affiliation au cours du dernier mois. Certains affichent une activité anormalement soutenue au cours de cette période : ainsi, 35,4 % des allocataires ont déclaré plus de 16,8 % de leur activité au cours du dernier mois en 2001 et 6,3 %, plus de 33,4 %. Au total, 42 % des allocataires effectuent plus de 15 % de leur activité au cours du dernier mois de leur période d'affiliation.

L'ensemble de ces observations tend à mettre en évidence le fort impact de la réglementation sur les comportements des allocataires. En l'absence d'un système fiable de contrôle permettant de s'assurer de la réalité des déclarations produites (Cf. *infra*), il n'est pas possible d'écarter la possibilité de comportements abusifs.

IV – La gestion des annexes 8 et 10

A – Des abus souvent suspectés mais rarement prouvés

Peu de fraudes ont été prouvées pour le régime des intermittents au cours des années 1999 à 2001. Loin de témoigner de la sécurité du système, cette relative rareté indique plutôt la difficulté à déceler des comportements frauduleux lorsqu'ils sont fondés sur la connivence entre employeurs et salariés.

Un cas a paru illustrer de façon particulièrement nette les difficultés de localisation des fraudes aux annexes 8 et 10. Il concernait un réseau de production de fausses déclarations d'activité, organisé par une association dans le ressort de l'Assedic des Alpes-Maritimes.

Créée en 1995, cette association avait pour activité de fournir aux artistes ayant effectué des prestations non déclarées par leur employeur des certificats de travail « de substitution ». Cette activité était illégale. Il convient en effet de rappeler qu'une association peut se considérer comme employeur de salariés intermittents du spectacle lorsqu'elle organise un spectacle ou agit effectivement en qualité d'employeur. Elle peut également établir des certificats de travail si elle intervient pour le compte d'un employeur qui l'a mandatée à cet effet. Cette association n'entraîne dans aucun de ces deux cas.

Un rapport d'audit émanant de l'Assedic des Alpes-Maritimes, daté du 20 janvier 2000, fait apparaître les éléments suivants :

- 76 personnes ont perçu des allocations au titre d'une ouverture des droits sur l'association précédemment mentionnée (annexe 10) dans les Alpes-Maritimes et 89 au total sur la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ;
- 137 droits ont été ouverts depuis le 01/01/97 pour un montant total d'allocations jusqu'à décembre 1999 de 1 020 159,52 € ;

- des cachets déclarés par l'association ont permis à un membre de son conseil d'administration de percevoir irrégulièrement des allocations au titre de l'annexe 10 de 1996 à 1999.

Le préjudice subi par l'Assedic des Alpes-Maritimes est important : pour 83 dossiers, les cachets déclarés par l'association représentent autour de 500 heures déclarées par bénéficiaire tandis que pour 11 ouvertures de droit, ils représentent la totalité des heures d'affiliation déclarées.

Cette affaire est apparue symptomatique de certains dysfonctionnements des Assedic dans la gestion du régime des intermittents. Ainsi, alors que l'Assedic d'Annecy – qui recouvrait les cotisations - connaissait la réalité des activités de l'association depuis 1997, elle n'en a pas informé l'Assedic des Alpes-Maritimes. Le rapport d'audit souligne l'absence de communication sur cette affaire entre le centre de recouvrement d'Annecy, l'Assedic des Alpes-Maritimes et l'Unedic. Par ailleurs, si le cas a fini par être traité, une suite judiciaire lui étant donnée, les délais de réaction ont été longs. Enfin, les conclusions de cette affaire n'ont été tirées qu'avec retard : si l'association a bien été radiée par l'Assedic d'Annecy à compter du 1^{er} novembre 1999, les feuillets ont été pris en compte par l'Assedic des Alpes-Maritimes jusqu'à décembre 1999.

B – Un dispositif insuffisamment sécurisé

1 – Les procédures internes au régime d'assurance chômage ne garantissent pas la sécurité du dispositif

Les organismes du régime d'assurance chômage ne se sont préoccupés que tardivement des questions relatives à la fraude. Cette carence a été particulièrement nette s'agissant des annexes 8 et 10, que leur nature purement déclarative rend sensibles à ce problème. Ainsi, il n'existait pas jusqu'en 2002 de structure chargée, au sein de l'Unedic, de la détection et de la prévention des fraudes. De ce fait, aucun diagnostic de la situation n'a pu être effectué, pas plus que les expériences de certaines Assedic n'ont pu être mutualisées afin de favoriser l'apparition de « bonnes pratiques ». Les résultats en matière de répression des fraudes sont donc peu satisfaisants : les sanctions pénales sont rares et l'Unedic n'en fait ni récapitulatif (absence de suivi) ni analyse (conséquences à en tirer).

Au sein des Assedic, le système de contrôle interne, dont les caractéristiques ont été analysées par la Cour des comptes dans son rapport public 2001, n'a pas pour objet de lutter contre la fraude, mais de mesurer la qualité des traitements internes. De ce fait, son apport a été faible dans ce domaine. La constitution de cellules de prévention de la fraude distinctes de l'audit et du contrôle interne, en cours dans les Assedic, apparaît donc comme une évolution nécessaire.

Enfin, aucun recoupement n'est effectué entre les feuillets remis par les salariés (aux Assedic dont ils relèvent) et les documents produits par les employeurs (auprès du centre national de recouvrement d'Annecy). Cette situation est très insatisfaisante et crée un risque difficilement maîtrisable en l'état actuel du dispositif.

2 – Les relations entre les organismes de protection sociale du secteur du spectacle sont peu développées

Les difficultés précédemment mentionnées ont été aggravées par la faiblesse des relations entre les Assedic et l'Unedic d'une part, et les autres organismes de protection sociale intervenant dans le domaine du spectacle d'autre part.

Ainsi, les contacts avec les agences de l'ANPE n'impliquent pas un travail commun de réflexion ou de contrôle, mais se résument à une gestion ponctuelle des dossiers les plus problématiques. Avec le GRISS (groupement des institutions sociales du spectacle, compétent pour la gestion du régime de retraite complémentaire), la Caisse des congés spectacles ou les sociétés de droits d'auteurs, la situation est plus défavorable encore, puisque les relations sont quasiment inexistantes. Enfin, les contacts avec les directions départementales du travail et de la formation professionnelle pourtant chargées du contrôle des demandeurs d'emploi sont eux-mêmes très limités pour les annexes 8 et 10 : les saisines des services extérieurs du ministère de l'emploi par les Assedic sont rarissimes et aucun exemple n'a d'ailleurs pu être fourni à la Cour.

Or, des recoupements entre les fichiers de ces différentes institutions, dont les publics sont parfois proches (c'est notamment le cas des Assedic et de la Caisse des congés spectacles) seraient utiles pour vérifier l'homogénéité des déclarations faites par les employeurs et les salariés. A défaut d'une telle organisation, le contrôle de ce système, entièrement déclaratif, apparaît problématique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La progression rapide du déséquilibre financier du régime est à l'origine d'un vif débat concernant son avenir. Dans ce contexte, les partenaires sociaux ont conclu le 19 juin 2002 un accord qui prévoit le doublement des cotisations versées par les employeurs au titre des activités relevant des annexes 8 et 10. Cette ressource nouvelle ne permet toutefois de combler qu'une partie du surcoût engendré par le dispositif (de l'ordre de 40 à 45 %). C'est pourquoi, dans l'hypothèse où les partenaires sociaux souhaiteraient réduire plus significativement le déséquilibre financier du régime des intermittents du spectacle, les voies de redressement du régime ne semblent plus désormais se trouver du côté des recettes.

Un effort de maîtrise des dépenses constitue désormais la seule voie de réforme possible. Sans se prononcer sur le niveau de déficit acceptable, dont la détermination devrait relever des partenaires sociaux, la Cour des comptes a identifié des orientations de nature à renforcer l'équité du dispositif tout en ayant une influence modératrice sur ses charges :

- reconsidérer les conditions d'ouverture du droit aux allocations avec l'objectif d'aboutir à une réglementation plus stricte et plus équitable entre artistes et techniciens ;

- rendre la durée et le montant d'indemnisation croissants en fonction du temps de travail ;

- renforcer le contrôle, en organisant des rapprochements entre les fichiers des organismes de protection sociale en intensifiant l'action de contrôle des services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi.

*REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET
DE LA SOLIDARITE*

J'ai l'honneur de vous faire savoir que l'insertion au rapport public sur « la gestion du régime des intermittents du spectacle » n'appelle sur le fond aucune observation particulière de ma part.

Les grandes orientations relevées par la Cour des comptes coïncident d'ores et déjà avec les préconisations de la mission confiée conjointement par le ministre de la culture et le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité à MM. Roigt et Klein, respectivement inspecteur général des affaires sociales et inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, leur rapport définitif devant être remis aux deux ministres le 2 décembre 2002.

*REPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION*

La spécificité du régime des annexes VIII et X au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 1997 s'attache à prendre en compte le caractère intermittent de l'activité des techniciens et des artistes et la multiplicité des employeurs des secteurs du spectacle vivant et de l'audiovisuel.

Depuis les premiers débats autour de ce dispositif d'indemnisation, il y a un peu plus de dix années, les gouvernements successifs ont toujours affirmé la nécessité de disposer d'un dispositif d'indemnisation dérogatoire au droit commun pour ces secteurs d'activités au sein du régime interprofessionnel.

Au cours de ces dernières années, des réflexions ont été conduites et diverses mesures ont été prises, tantôt par les partenaires sociaux tantôt par le gouvernement, en vue de réduire le coût croissant de cette indemnisation. Néanmoins et malgré ces réformes, les effectifs indemnisés ont crû de manière quasi ininterrompue, tandis que se poursuivait la dégradation du rapport entre cotisations et prestations.

Les partenaires sociaux signataires de l'accord du 19 juin 2002 ont pris la décision de doubler le taux des cotisations à la charge des employeurs et des salariés concernés.

Le gouvernement a décidé de respecter cette décision des partenaires sociaux en soumettant au vote du Parlement les modifications législatives nécessaires à l'agrément de cet accord pour une application différée au 1^{er} septembre 2002.

Le gouvernement a rappelé publiquement sa volonté de veiller à la préservation de la spécificité des règles d'indemnisation des salariés intermittents du spectacle au sein du régime général qui repose sur le principe fondamental de la solidarité interprofessionnelle.

Afin d'éclairer les partenaires sociaux avant la reprise des négociations, une mission conjointe a été confiée à deux inspecteurs généraux issus l'un de l'inspection générale des affaires sociales, l'autre de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles.

Conformément au souhait de la Cour, cette mission devra clarifier l'origine des écarts constatés dans les statistiques émanant des différents organismes sociaux et, à partir des différents rapports rendus sur ce sujet, faire des propositions en vue de permettre un meilleur fonctionnement du régime des annexes VIII et X afin notamment de lutter et de remédier à certains abus et dysfonctionnements relevés par la Cour.

REPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)

Pour ce qui concerne les relations à développer entre les organismes de protection sociale du secteur du spectacle, il convient de rappeler que l'Agence nationale pour l'emploi et les Assedic partagent la même base d'information sur les demandeurs d'emploi. Un rapprochement par les Assedic avec les déclarations uniques d'embauche pourrait permettre de repérer les demandeurs qui travaillent.

S'agissant de l'agence-spectacle de Paris, cette unité est, comme toute agence locale, une agence où viennent s'inscrire les demandeurs et où différents services sont proposés. L'agence-spectacle ne génère pas, dans le cadre de son activité, de nouveaux intermittents dont le statut est conditionné par le nombre d'heures travaillées. Elle contribue à construire ou valider des projets professionnels dans le domaine artistique.

REPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

L'analyse et les constats de la Cour quant au fonctionnement du régime des intermittents du spectacle n'appellent pas de remarque de la part de l'Unédic. Il convient cependant de souligner la difficulté du contrôle par les Assedic lorsque, ainsi que la Cour l'a constaté, l'utilisation « optimisée » de l'assurance chômage par certains intermittents n'est possible qu'avec une « optimisation » parallèle de certains organisateurs de spectacle.

Les partenaires sociaux, devant le surcoût financier de ce régime particulier, ont dans un premier temps, procédé au doublement du montant des cotisations. La renégociation des règles de ce régime qui devait suivre a été reportée dans l'attente des conclusions de la mission diligentée conjointement par les ministres des affaires sociales et de la culture.

Le rapport de la Cour contribuera sans nul doute à éclairer les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU GROUPEMENT DES
INSTITUTIONS SOCIALES DU SPECTACLE (GRISS)**

Lors de la réunion du groupe de travail du CNPS du 12 octobre 2000, il a été proposé d'effectuer une expérimentation sur un département pour croiser les fichiers des organismes de protection sociale, en vue de simplifier les demandes futures des employeurs.

Seraient concernés le GRISS, l'UNEDIC, l'AFDAS, le CMB, l'URSSAF.

L'initiative du projet revenant au GRISS, et afin d'initialiser celui-ci, contact est pris avec l'ACOSS et l'UNEDIC, OPS indispensables pour ce type de projet.

Le 29 mars 2001, un courrier est adressé par la direction du GRISS respectivement au Directeur général de l'ACOSS et au directeur général adjoint de l'UNEDIC.

Une note d'opportunité de l'Acoss est soumise à la direction pour aval qui nous sera confirmé en février 2002, mais stipulera que seuls les organismes URSSAF, UNEDIC et retraite complémentaire peuvent participer à ce projet (en vertu de l'article L. 115.2 du code de la sécurité sociale).

Au niveau UNEDIC, le dossier est toujours en analyse à la rentrée 2001.

Des travaux préliminaires pour le projet sont menés par le GRISS et l'ACOSS.

En mars 2002, ayant l'aval de l'ACOSS et des précisions quant au déroulement de l'expérimentation, le Griss relance la direction de l'UNEDIC. En effet, cette expérimentation pourrait s'effectuer dans le département de la Loire Atlantique, où l'URSSAF de ce département a donné son accord ainsi que le centre régional informatique (CIRTI) dont dépend l'URSSAF de Nantes.

Entre temps, une demande de la FESAC en février 2002 est faite à l'UNEDIC pour étudier la possibilité de croisement de fichiers salariés. Ce

projet est mis en place avec 3 partenaires : l'UNEDIC, les Congés Spectacles et le GRISS.

Afin de répondre rapidement, sans attendre la position de la CNIL sur la possibilité de croiser ce type de fichier, des statistiques sont élaborées par chacun des partenaires selon une charte établie par l'UNEDIC.

Le GRISS a transmis ces éléments à l'UNEDIC, le 2 mai 2002. Aucune suite n'a été donnée par l'UNEDIC au GRISS sur une quelconque consolidation ou sur un retour d'informations concernant le traitement effectué et ses éventuels résultats.

Lors de la réunion du CNPS au ministère de la culture, le 21 mars 2002, le Griss relance l'UNEDIC au sujet du croisement de fichiers employeurs, lui indiquant qu'il ne doit pas être confondu avec le croisement de fichiers salariés évoqué ci-dessus. De plus, lors de cette réunion, il est proposé officiellement de nommer un inspecteur de l'IGAS pour suivre ce projet.

Nous sommes toujours en attente, ainsi que l'ACOSS, d'une décision de l'UNEDIC quant à sa participation au projet.