

La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle

A plusieurs reprises, la Cour a fait part de son analyse du « régime des intermittents du spectacle ». Dans son dernier rapport public annuel publié en février 2007, elle a constaté le déséquilibre financier persistant du dispositif, géré par l'Unédic, des annexes 8 et 10 qui expliquait en 2005 plus de 30% du déficit de l'assurance chômage – soit un milliard d'euros – alors que les intermittents ne représentaient que 3 % des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance-chômage. Par ailleurs, elle notait que le second dispositif, financé par l'Etat, d'abord organisé sous la forme d'un « fonds spécifique provisoire » puis d'un « fonds transitoire », dont l'objet est de maintenir une indemnisation pour les personnes que les règles issues de la réforme de 2003 excluaient du bénéfice des annexes 8 et 10, avait connu un essor très rapide à partir du printemps 2005.

A la lumière de ces observations, la Cour avait émis plusieurs séries de recommandations :

- Les premières tendaient à accroître la transparence du régime, en faisant établir, par les ministères concernés et l'Unédic, un rapport annuel sur l'intermittence et en créant une base de données faisant apparaître, pour chaque employeur, les cotisations versées et les dépenses d'indemnisation des salariés ayant travaillé pour cet employeur ;*
- une deuxième série de recommandations visait à améliorer le fonctionnement des annexes 8 et 10 en rendant plus strict leur champ d'application et les conditions dans lesquelles les employeurs peuvent avoir recours au travail intermittent. La Cour proposait également de responsabiliser davantage les employeurs en rendant leur taux de cotisation variable en fonction du nombre de journées d'indemnisation induites par chacun d'entre eux ;*

- enfin, concernant le fonds transitoire, la Cour recommandait qu'il y soit mis fin aussi rapidement que possible et qu'au cas où un fonds pérennisé viendrait à être mis en œuvre, celui-ci soit doté d'une structure de pilotage permettant d'identifier clairement les responsabilités respectives des deux ministères concernés.

Un an après les observations de la Cour, la situation du régime des intermittents du spectacle a continué à se dégrader et aucune suite n'a été donnée à ses recommandations visant à remédier aux principaux défauts des deux dispositifs.

Les effectifs d'allocataires des annexes 8 et 10 ont recommencé à augmenter à un rythme très soutenu. Au 31 mars 2007, le nombre d'allocataires en cours en fin de mois s'élevait à 74 886, en progression de 5,78 % par rapport au même mois de l'année 2006. Cette évolution très préoccupante devrait avoir pour conséquence une nouvelle augmentation du déséquilibre financier des annexes 8 et 10, qui s'élevait déjà à 991 millions d'euros en 2006. En définitive, il apparaît que les effets de la réforme du 26 juin 2003, qui avait permis dans un premier temps une certaine modération de l'évolution des prestations – au prix, il est vrai, de la création d'un régime parallèle financé par l'Etat, sous la forme du fonds transitoire -, sont désormais épuisés.

Le fonctionnement des annexes 8 et 10 n'a pas été amélioré. Quant au fonds transitoire, il continuera à fonctionner jusqu'au 31 décembre 2007 au moins. Tout au plus peut-on remarquer qu'il coexiste désormais avec un « fonds de professionnalisation et de solidarité », créé le 1^{er} avril 2007, et destiné à accompagner les intermittents les plus fragilisés, en aidant notamment à leur reconversion vers d'autres activités. Ce fonds sert deux types de prestations, l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) et l'allocation transitoire. Il a été doté pour 2007 d'un montant de crédit de 5 millions d'euros.

Devant l'ampleur des déséquilibres constatés, la Cour rappelle que la pérennité à long terme du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle, dispositif utile et original, ne pourra être assurée que si les mesures visant à mieux maîtriser la dynamique de ses dépenses sont prises.

- Parmi les réformes souhaitables figurent notamment un resserrement du champ d'application des annexes 8 et 10 ainsi qu'une meilleure responsabilisation de ses utilisateurs, employeurs comme salariés.

- A cette fin, la mise en œuvre d'une logique assurantielle permettant de faire varier les taux de cotisation en fonction de l'importance du recours des différents employeurs au travail intermittent, continue d'apparaître aux yeux de la Cour comme une perspective souhaitable.

- Concernant les fonds gérés par l'Etat, la Cour considère que le fonds transitoire, qui a désormais rempli son objet, ne saurait en aucune façon être prolongé au-delà de son échéance, fixée au 31 décembre 2007. Dans cette perspective, l'action de l'Etat en matière d'indemnisation des intermittents devrait être limitée à l'avenir au « fonds de professionnalisation et de solidarité » dont l'objet novateur donne pour la première fois à la puissance publique les moyens d'intervenir sur les effectifs d'intermittents en accompagnant les plus fragiles d'entre eux vers une reconversion professionnelle.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

Premier point : resserrement du champ d'application des annexes 8 et 10 et meilleures responsabilisation des employeurs et salariés

Les partenaires sociaux, qui délimitent le champ d'application des annexes 8 et 10, ont rappelé, dans le préambule du protocole du 18 avril 2006, qu'ils étaient « attentifs aux négociations en cours des conventions collectives dans les branches du spectacle » et précisé que le champ d'application « fera l'objet, par avenant, des adaptations nécessaires au vu des résultats des négociations engagées dans les professions relevant du champ de la présente annexe » (annexe 8, article 1 paragraphe 4, à la convention du 18 janvier 2006).

Neuf conventions ou accords collectifs devaient être adoptés. A ce jour, trois ont été étendus (la convention collective de la production de films d'animation –arrêté du 18 juillet 2005– ; l'accord collectif national branche de la télé-diffusion du 22 décembre 2006 –arrêté d'extension du 5 juin 2007– ; la convention collective nationale de la production audiovisuelle étendue par l'arrêté du 24 juillet 2007 et avenant n° 2 du 12 août 2007 dont la procédure d'extension est en cours).

C'est donc au regard de ces accords étendus que les partenaires sociaux aménagent le champ d'application des annexes 8 et 10.

Deuxième point : logique assurantielle faisant varier le taux de cotisation en fonction de l'importance du recours des différents employeurs au travail intermittent

L'Unédic souhaite rappeler les éléments apportés en réponse (23 novembre 2006) à l'observation de la Cour sur ce sujet.

La renégociation de la convention d'Assurance Chômage à la fin de l'année 2005 a fait évoquer cette question. La variabilité du taux de cotisation suivant la probabilité du risque n'a cependant pas été envisagée : le régime d'Assurance Chômage est un régime interprofessionnel reposant sur la solidarité et non sur l'occurrence d'un risque.

Pour autant, les partenaires sociaux ont adopté, depuis le 1^{er} septembre 2002, deux taux de contribution :

- l'un pour les employeurs et salariés du droit commun de l'Assurance Chômage,

- l'autre pour les règles spécifiques fixées par les annexes 8 et 10.

L'Unédic souligne que ce système peut conduire à des sous déclarations dès lors que l'intermittent atteint le quota d'activité permettant de bénéficier d'une réadmission.
