

1

Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive

PRESENTATION

Le régime d'indemnisation des intermittents du spectacle au titre du chômage s'entend de deux dispositifs distincts :

- le premier est financé par l'assurance chômage et géré par Pôle emploi. Il fait l'objet de deux annexes à la convention générale d'assurance chômage, l'annexe 8 relative aux techniciens et l'annexe 10 relative aux artistes du spectacle vivant et concerne 100 000 bénéficiaires pour un coût annuel d'environ 1,2 Md€ ;

- le second a été créé par l'Etat en 2004 pour les intermittents ne satisfaisant plus aux conditions d'accès aux annexes 8 et 10. Il ne concernait plus en 2010 qu'environ 9 000 bénéficiaires pour un coût annuel de l'ordre de 9 M€.

Au cours des dix dernières années, la Cour a consacré plusieurs interventions au régime d'indemnisation des intermittents du spectacle, mettant notamment en lumière le déséquilibre financier récurrent de ce dispositif ainsi qu'une grande fragilité face aux comportements de fraude.

Le contrôle de suivi récemment effectué par la Cour, dont il est rendu compte ici, montre que ces dérives se sont poursuivies.

Dans un contexte économique très défavorable, le régime des annexes 8 et 10 a continué de peser lourdement sur la situation financière de l'assurance chômage et leur déficit a représenté en 2010 un tiers de celui de l'assurance chômage dans son ensemble.

Jouant un rôle désormais marginal, le fonds financé par l'Etat a néanmoins été pérennisé.

I - Un déficit chronique d'un milliard d'euros pour environ 100 000 bénéficiaires

A - Le maintien de règles d'indemnisation particulièrement favorables

Les règles générales d'indemnisation du chômage ont varié fréquemment au cours des dix dernières années à l'occasion des renouvellements successifs de la convention générale d'assurance chômage et des ajustements qui les ont accompagnées. En revanche, les conditions d'indemnisation des intermittents du spectacle n'ont pratiquement pas évolué.

Ces règles sont aujourd'hui fondées sur un protocole du 18 janvier 2006 entré en vigueur au 1^{er} avril 2007, qui a été reconduit sans changement majeur depuis cette date.

De ce fait, le régime des annexes 8 et 10 a acquis une certaine autonomie par rapport aux conventions générales d'assurance chômage. Depuis 2006, leurs dispositions n'ont plus suivi le rythme de renouvellement de ces dernières et continuent à viser une convention générale d'assurance chômage (celle du 18 janvier 2006 instituant l'« aide au retour à l'emploi ») devenue caduque en 2009.

Un droit à indemnisation est ainsi ouvert aux artistes et techniciens du spectacle qui peuvent justifier d'une durée de travail supérieure à 507 heures sur une période de référence qui s'élève selon les cas à dix mois ou dix mois et demi. Cette indemnisation est limitée à 243 jours (8 mois). L'indemnité versée est proportionnelle aux salaires perçus et au nombre d'heures travaillées. Ce dernier paramètre a été introduit afin de décourager les comportements tendant à sous-déclarer le nombre d'heures travaillées.

La réglementation permet de prendre en compte les arrêts maladie, les congés maternité ou les périodes de formation (dans la limite de 338 heures) au titre des périodes de travail. Les artistes peuvent également, sous certaines conditions, faire valoir des heures d'enseignement pour l'ouverture de leurs droits à indemnisation.

Des règles d'indemnisation très favorables au regard du droit commun de l'assurance chômage

Remontant aux années 1930, la mise en place d'un régime spécifique d'indemnisation des périodes de chômage des artistes et techniciens du spectacle a été justifiée par la nature nécessairement discontinue de leur activité. Les règles et principes régissant l'indemnisation des intermittents du spectacle ne peuvent donc être comparées avec celles applicables aux salariés relevant du régime général.

En revanche, certains travailleurs intérimaires peuvent connaître des conditions d'emploi proches de celles des intermittents, avec une alternance fréquente de temps d'activité et de chômage.

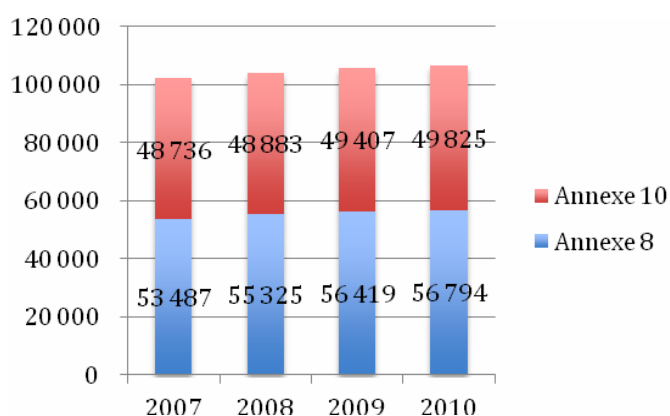
Une comparaison entre le régime d'indemnisation des intérimaires (annexe 4 à la convention générale d'assurance chômage) et celui des intermittents (annexes 8 et 10) met en évidence le caractère nettement plus favorable du second.

Pour un salaire d'activité brut correspondant à 1 500 € mensuels, l'allocation s'élèvera à 3 848 € ; à rémunération mensuelle égale, un technicien du spectacle doit travailler 507 heures sur une période de 10 mois ; son indemnisation sera alors d'une durée de 243 jours et d'un montant total de 9 088 €.

B - Une progression régulière du nombre personnes indemnisées

En l'absence de modification des conditions de fonctionnement du régime des annexes 8 et 10, la progression des effectifs indemnisés s'est poursuivie de manière régulière depuis 2007, à un rythme moyen de 1 % par an.

Nombre d'intermittents indemnisés au moins une fois dans l'année



Source : Pôle emploi

Le nombre d'intermittents indemnisés au moins une fois dans l'année est donc passé de 102 223 en 2007 à 106 619 en 2010.

Les intermittents du spectacle : un « taux de chômage » structurellement élevé

Le calcul d'un « taux de chômage » des intermittents se heurte à des problèmes méthodologiques tenant à la difficulté de définir une « population active » pertinente.

Cette notion peut toutefois être approchée à travers le nombre de personnes ayant cotisé au titre du régime des annexes 8 et 10 au cours d'une année (273 000 en 2010).

En rapportant à cette « population active » un nombre de personnes indemnisées en fin de mois, il est possible de calculer un « taux de chômage ». Celui-ci s'élevait à 31 % au 31 décembre 2010. Même si ce chiffre doit être considéré avec précaution, il traduit le rythme de travail particulier des intermittents et l'étroite imbrication entre chômage et activité qui le caractérise.

C - Un déficit stabilisé à un niveau élevé

1 - Un déficit supérieur à un milliard d'euros depuis 2007

Le solde du régime des annexes 8 et 10 fait apparaître un déficit s'établissant depuis 2007 à un niveau supérieur à 1 Md€.

Solde financier du régime des annexes 8 et 10 (M€)

	2007	2008	2009	2010
Cotisations	225	225	223	232
Prestations	1 262	1 247	1 277	1 263
Solde	-1 037	-1 022	-1 054	-1 031

Source : Pôle emploi

Ce déséquilibre financier persistant a un impact très négatif sur la situation de l'assurance chômage.

En 2010, le déficit du régime des annexes 8 et 10 a représenté un tiers de celui de l'assurance chômage dans son ensemble, alors même que les intermittents ne représentaient que 3 % des demandeurs d'emploi en fin d'année.

Sur les dix dernières années, le déficit cumulé du régime des intermittents s'est établi à un montant proche de l'endettement total du régime d'assurance chômage (9,1 Md€ à la fin 2010).

2 - Une aggravation du déficit limitée par le recul du nombre d'heures travaillées

Alors que le niveau des indemnités versées aux intermittents avait augmenté à la suite de la réforme de 2003 (l'allocation journalière moyenne était passée de 47,70 € en 2003 à 58,64 € en 2005), une stagnation est observable depuis 2008. Après avoir culminé à 59,93 € en 2007, le montant de l'allocation journalière moyenne a très légèrement décliné depuis cette date pour s'établir à 58,63 € en 2010. Cette évolution est liée notamment au net recul du nombre d'heures travaillées déclarées au titre des annexes 8 et 10 en 2008 et 2009 (65,9 millions d'heures déclarées en 2007 ; 59,5 millions en 2009).

Des différences importantes sont perceptibles entre les indemnités versées aux artistes et celles versées aux techniciens : l'allocation journalière moyenne s'élève à 54,12 € pour les premiers

contre 63,73 € pour les seconds. Cet écart s'explique à la fois par les salaires supérieurs perçus par les techniciens et par leur temps de travail plus élevé (779 heures par an en moyenne contre 693 heures pour les artistes).

En moyenne, les indemnités annuelles versées aux intermittents s'établissaient à 11 844 € en 2010. Une forte dispersion est cependant constatée : les 10 % des intermittents ayant les allocations les plus élevées perçoivent annuellement 39 867 € contre 4 812 € pour les 10 % percevant les indemnités les plus faibles.

A partir des données concernant les allocations versées et les salaires d'activité déclarés, la Cour a demandé à Pôle emploi de procéder à une approximation des revenus des bénéficiaires du régime des intermittents du spectacle. Il ressort de cette évaluation que le revenu médian annuel des allocataires du régime des annexes 8 et 10 s'élevait à 25 832 € en 2010. 80 % des intermittents avaient un revenu annuel supérieur à 18 110 €, soit un niveau proche du salaire annuel médian net dans la population française (19 158 € en 2008 selon l'INSEE). Encore faut-il souligner que ces revenus sont nécessairement sous-estimés : ils ne prennent en compte, en effet, ni la partie des revenus supérieure au plafond de l'assurance chômage, ni les autres sources de revenus (droits d'auteurs notamment).

Répartition des revenus des allocataires des annexes 8 et 10 par décile (2010, €)

Régime	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
Annexe 8	13 765	20 104	23 790	26 783	29 438	32 137	35 017	38 723	44 636
Annexe 10	11 907	17 226	19 279	21 064	22 936	25 125	27 786	31 327	36 764
Ensemble	12 954	18 110	20 760	23 229	25 832	28 641	31 780	35 511	41 319

Source : Pôle emploi

D - Une inertie face aux abus et aux fraudes

1 - Le phénomène de la « permittance » reste largement répandu

La « permittance » désigne la pratique selon laquelle des intermittents sont employés de manière permanente ou quasi permanente par un même employeur.

Dans son rapport de 2007, la Cour avait montré que cette pratique, loin d'être marginale, concernait 15 % au moins des bénéficiaires des annexes 8 et 10. Si l'audiovisuel public, qui était un important employeur

de permittents a fait, au cours des dernières années, des efforts en vue de réduire le nombre de ses permittents, le phénomène reste très largement répandu et résulte de la conjonction de deux facteurs :

- un cadre juridique favorable, résultant de la réglementation applicable au contrat à durée déterminée, dit « CDD d'usage ». Prévu par l'article L. 122-1-1, 3° du code du travail, ce contrat de travail s'applique dans vingt secteurs (audiovisuel, spectacle, cinéma, etc.) dans lesquels il est d'usage constant de ne pas avoir recours à un contrat à durée déterminée en raison de la nature de l'activité exercée ou du caractère temporaire de l'emploi. En pratique, la mise en œuvre de ces critères est peu restrictive et le « caractère temporaire de l'emploi » est soumis à la seule appréciation du juge. Ce cadre juridique est très favorable au développement de la permittance ;
- l'intérêt convergent des salariés et des employeurs à utiliser un emploi de « permittent » de préférence à un contrat à durée indéterminée.

Le recours à ce type d'emploi permet de majorer les revenus des salariés grâce à des allocations nettement plus favorables que celles résultant de l'application du droit commun. Une étude réalisée en mars 2008 par l'assurance chômage a ainsi montré que *« l'allocation moyenne perçue par un technicien déclarant plus de 1 600 h par an était de l'ordre de 3 fois supérieure à l'allocation qu'il aurait perçue s'il relevait du régime général dans le cadre d'une activité réduite. Cette allocation devenait 9 fois supérieure lorsque le technicien déclarait entre 936 h et 1 600 h »*. Concernant l'employeur, *« le versement d'allocations peut lui permettre de verser des salaires moindres pour des emplois qui seront malgré tout acceptés par les salariés du fait des allocations versées »*.

2 - Le système de détection des fraudes ne couvre pas les risques les plus forts

Fondé sur un système entièrement déclaratif, le régime des intermittents du spectacle apparaît particulièrement vulnérable à la fraude.

Des moyens renforcés ont été mis en œuvre par Pôle emploi dans le cadre d'un service de « Prévention et lutte contre la fraude » créé en 2009.

Animé par 21 personnes, ce service a réalisé des contrôles ayant permis de mettre en évidence pour l'exercice 2009 des comportements frauduleux qui ont occasionné un préjudice financier d'un montant total de 1,8 M€ ; cette activité a également un caractère préventif puisqu'elle a permis d'éviter pour 800 000 € supplémentaires de préjudice au détriment de l'assurance chômage. Si ces montants ne sont pas négligeables et témoignent d'un effort réel de contrôle, ils n'en restent pas moins marginaux au regard du total des dépenses du régime des annexes 8 et 10.

Comme le soulignait la Cour en 2007, la modestie de ces résultats pourrait provenir du fait que le dispositif de contrôle n'est pas en mesure de prendre en compte la totalité des risques. S'il permet de tester la cohérence des renseignements respectivement fournis par les employeurs et les salariés, ce système de contrôle reste inopérant dans les cas de collusion entre employeurs et salariés. Rien ne permet en effet de s'assurer que les renseignements transmis d'un commun accord par un employeur et son salarié correspondent à la réalité. Or un tel risque ne peut être écarté dans la mesure où les salariés, comme les employeurs, peuvent avoir un intérêt commun à reporter sur le régime des intermittents du spectacle le financement pour les uns d'une partie de leurs revenus et pour les autres d'une fraction de leur masse salariale.

Face aux risques de fraude et à l'importance de la « permittance », la Cour recommandait en 2007, une solution consistant à « *rendre le taux de cotisation des employeurs variable en fonction du nombre de journées d'indemnisation que leur activité engendre. Ainsi, les employeurs ayant recours de façon abusive au système – dans le cadre de la permittance notamment – verraient leurs charges s'alourdir avec l'accroissement de leur recours à des salariés intermittents* ».

Une telle mesure n'ayant pas été mise en œuvre, les abus et fraudes résultant des risques de collusion entre les employeurs et les salariés n'ont pas été maîtrisés.

II - La persistance d'un régime subsidiaire financé par l'Etat

A - Un soutien exceptionnel finalement reconduit

L'intervention financière de l'Etat dans l'indemnisation du chômage des intermittents a fait suite aux troubles qui ont accompagné en 2003 la réforme du régime des intermittents du spectacle.

Les conditions d'accès au régime des annexes 8 et 10 ayant été rendues plus restrictives, un régime financé par l'Etat a été créé pour amortir l'impact des nouvelles règles sur les intermittents exclus par les nouvelles règles de l'assurance chômage. Un « fonds spécifique provisoire » est ainsi entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004.

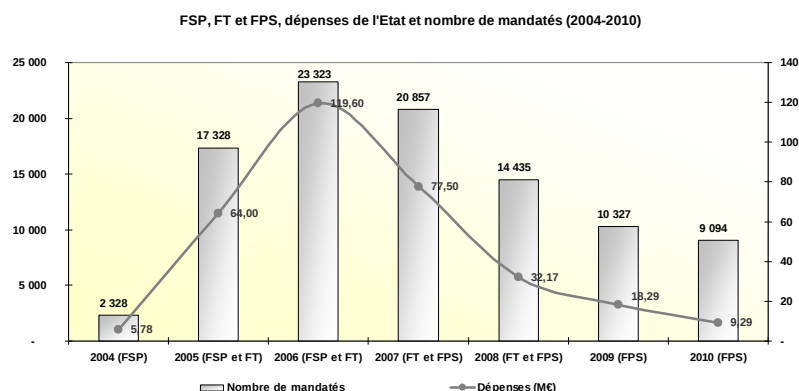
Alors que son fonctionnement devait être limité à six mois, ce fonds a été reconduit par l'Etat à partir du 1^{er} janvier 2005 sous le nom de « fonds transitoire ». Ce dernier a fonctionné plus de deux ans, avant de laisser place, à compter du 1^{er} avril 2007, à un nouveau fonds pérennisant l'action de l'Etat auprès des intermittents, appelé « fonds de solidarité et de professionnalisation » (FSP).

Ce nouveau fonds a marqué une double rupture en permettant à ses bénéficiaires d'accéder à une prestation de solidarité, l'« allocation de fin de droit » (AFD) et en complétant le dispositif d'indemnisation par un volet dédié à la formation et à la reconversion afin de permettre à des artistes ou techniciens du spectacle en difficulté de se réorienter.

En dépit des recommandations de la Cour, intervenue à deux reprises pour demander qu'il soit mis fin à une mesure initialement présentée comme temporaire, le choix a été fait, au contraire, de pérenniser un régime financé par l'Etat.

B - Des dépenses d'indemnisation néanmoins en forte diminution

Après avoir connu un essor qui l'a conduit à indemniser jusqu'à 23 323 personnes pour des dépenses s'élevant à 119 M€ en 2006, le régime financé par l'Etat a connu une forte réduction de son format.



Source : Pôle emploi

Le régime d'indemnisation financé par l'Etat a représenté en 2006 jusqu'à 10 % des dépenses du régime d'assurance chômage en faveur des intermittents. En 2010, il ne concernait plus que 9 094 personnes pour des dépenses s'élevant à 9,3 M€.

Cette évolution s'explique principalement par les modifications mises en œuvre lors de la création du « fonds de professionnalisation et de solidarité » en 2007.

Les prestations versées ont été fortement réduites et la durée de leur versement strictement limitée. La dégradation des conditions d'indemnisation au titre de ce régime en a ainsi fortement réduit l'attractivité, incitant les bénéficiaires à solliciter, dans la plupart des cas, leur réadmission dans le régime d'assurance chômage lorsqu'ils satisfaisaient aux conditions pour y accéder.

C - Un accompagnement professionnel limité

Les moyens consacrés à l'objectif de professionnalisation proviennent d'une subvention versée par le ministère de la culture à un organisme de protection sociale des artistes et techniciens du spectacle. Celle-ci s'est élevée à un montant compris entre 3,2 et 4,2 M€ entre 2007 et 2010. Elle avait pour objet de financer des entretiens professionnels, des aides professionnelles (aide à l'accession à un emploi, au déménagement, à la mobilité professionnelle, à la formation), et des actions de reconversion.

Les entretiens professionnels sont restés peu nombreux : entre le 1^{er} octobre 2009 et le 30 septembre 2010, 3 217 artistes ou techniciens du spectacle ont passé un entretien professionnel, soit un tiers seulement des bénéficiaires du fonds de solidarité et de professionnalisation au cours de la même période. Les aides professionnelles n'ont concerné que 968 personnes de 2007 à 2010. Faute d'un suivi suffisant, les résultats de ces actions sont mal connus ; il n'est donc pas possible de s'assurer que les mesures ainsi financées ont soutenu les personnes qui connaissaient les difficultés les plus importantes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A l'issue de l'examen des suites données à ses recommandations, la Cour constate que les changements intervenus au cours des dernières années sont restés particulièrement modestes.

Si l'Etat est finalement parvenu à maîtriser ses dépenses au titre du régime subsidiaire créé en 2004, qui ne représentent aujourd'hui plus que 1 % de celles mises en œuvre par l'assurance chômage (10 % en 2006), le régime d'indemnisation des intermittents frappe par son

immobilisme et la persistance des déséquilibres financiers de grande ampleur qu'il occasionne (plus d'un milliard d'euros par an depuis 2007).

Dans le contexte actuel des finances publiques, cette situation n'est pas soutenable.

La Cour appelle les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage à prendre d'urgence des mesures correctrices.

Elle leur recommande :

- 1. - d'augmenter les cotisations des employeurs et les rendre variables en fonction du recours de chacun d'entre eux au travail intermittent ; une telle mesure est de nature à accroître les ressources de l'assurance chômage et à limiter le phénomène de la « permittance » ainsi que certains cas de fraude ;*
- 2. - de poursuivre la démarche, initiée en 2003, de différenciation du traitement des techniciens et des artistes¹⁰² ; en effet, les conditions d'activité et de rémunération des artistes apparaissent sensiblement moins favorables que celles des techniciens et justifient difficilement le maintien au profit de ces derniers de règles aussi éloignées de celles applicables, par exemple, aux travailleurs intérimaires ;*
- 3. En ce qui concerne le « fonds de solidarité et de professionnalisation » géré par l'Etat, la Cour recommande à ce dernier de cibler les actions de formation et de reconversion sur les allocataires dont les perspectives d'emploi dans le secteur du spectacle vivant apparaissent faibles et de mesurer les résultats obtenus.*

¹⁰² La seule différence tient aujourd'hui à la période de référence donnant accès à l'indemnisation : elle est de 10 mois pour les techniciens et de 10,5 mois pour les artistes. Sur cette période de référence, le bénéfice du régime des annexes 8 et 10 est ouvert aux salariés justifiant de 507 heures d'activité.

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	382
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	385
Ministre de la culture et de la communication	386
Président de l'UNEDIC	389
Directeur général de Pôle emploi	390
Président du fonds de professionnalisation et de solidarité (FPS)	391

**REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
ET DE LA SANTÉ**

Au-delà d'un constat global sur la situation déséquilibrée du régime, qui est largement documenté et partagé, je porte à votre connaissance les observations suivantes :

- Concernant l'activité des intermittents du spectacle décrite par la Cour comme étant par nature « discontinue » du fait d'un «rythme de travail particulier», et se caractérisant par une «étroite imbrication entre chômage et activité» :

Les caractéristiques spécifiques aux métiers du spectacle à la création du régime des intermittents, sont, comme le souligne la Cour, devenues proches de celles de certains travailleurs intérimaires. Le décompte des horaires de travail des intermittents présente également des spécificités qui doivent être prises en compte, même si cette question est indépendante de celle du caractère favorable des droits à indemnisation des travailleurs intermittents.

- Concernant la progression régulière du nombre de bénéficiaires :

Les données mentionnées par la Cour mesurent le nombre d'intermittents du spectacle indemnisés au moins une fois dans l'année ce qui peut conduire à des difficultés d'interprétation.

De façon générale, le diagnostic de la situation du régime des intermittents du spectacle, et a fortiori l'évaluation de son efficacité, sont extrêmement difficiles à réaliser en raison de la fragilité des données physiques ou financières existantes. Il nous semblerait utile que la Cour souligne cette lacune qui n'est lisible qu'en creux dans le rapport (par exemple, s'agissant du nombre de bénéficiaires).

- Concernant la recommandation de la Cour de cibler les actions de formation et de reconversion mises en œuvre dans le cadre du Fonds de professionnalisation et de solidarité (FPS) et de mesurer les résultats obtenus notamment en termes de reconversion :

Des exemples de reconversion réussie en dehors du secteur du spectacle vivant sont à l'heure actuelle connus, mais de manière partielle et sont recueillis auprès des bénéficiaires par les consultants chargés de l'accompagnement. Les réflexions actuellement en cours au sein du comité directeur du Fonds de professionnalisation et de solidarité portent donc sur la mise en œuvre d'un suivi systématique des bénéficiaires afin de mesurer dans le temps les résultats obtenus.

Par ailleurs, je tiens à souligner que l'inscription des allocations du Fonds de professionnalisation et de solidarité dans le code du travail met fin

à la situation provisoire existant depuis 2004 en conférant à ces allocations un caractère pérenne.

Le dispositif en vigueur depuis 2009 comprend ainsi deux allocations :

- l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) versée pour une durée maximale de 243 jours dans des conditions similaires à celles de l'allocation d'assurance chômage mais avec des aménagements supplémentaires ;

- l'allocation de fin de droit (AFD) versée pour une durée de 2, 3 ou 6 mois en fonction de l'ancienneté de l'intéressé dans les régimes d'indemnisation spécifiques aux artistes et techniciens du spectacle. Le montant de l'AFD est forfaitaire et correspond à 30 euros par jour.

Ces modalités d'attribution (conditions d'éligibilité, montant, durée d'indemnisation) des allocations du Fonds de professionnalisation et de solidarité ont permis de mieux encadrer le coût du financement de l'indemnisation par l'Etat.

En outre, depuis le début de 2007, on constate que le nombre de bénéficiaires de ces allocations diminue régulièrement, limitant ainsi le coût global pour l'Etat.

- Concernant la recommandation de la Cour tendant à augmenter les cotisations des employeurs et à les moduler en fonction de l'intensité du recours au travail intermittent afin notamment de limiter certains cas de fraude :

La recommandation de la Cour visant à introduire une modulation des contributions en fonction de l'intensité du recours à l'intermittence pourrait être de nature à soutenir les réformes engagées en matière de lutte contre la fraude.

Cette recommandation doit toutefois s'inscrire dans une réflexion plus large sur le coût du travail, lequel s'il est trop élevé peut apparaître comme un facteur favorisant la non-déclaration.

Par ailleurs, le fait de circonscrire la mise en place d'un dispositif pénalisant le recours au régime des intermittents à un secteur de taille réduite rendra le dispositif complexe à mettre en œuvre.

En outre, c'est la récurrence des épisodes de chômage qui fait augmenter le coût du régime. Si l'on suit la logique de la Cour, c'est donc la fréquence de retour en indemnisation (en lien avec la longueur des contrats de travail) qui est pénalisante pour les salariés et le régime. Il convient donc de chercher à allonger la durée des contrats, dans une perspective de sécurisation professionnelle.

S'agissant plus particulièrement de la lutte contre la fraude, les efforts accomplis en la matière depuis 2009, grâce notamment à la création au sein de Pôle emploi d'une direction dédiée à la prévention des fraudes, ont été complétés en 2011 par un renforcement des prérogatives des agents de Pôle emploi en charge de la prévention des fraudes.

Les agents de Pôle emploi chargés de la prévention des fraudes peuvent désormais être assermentés et agréés en application de l'article L. 5312-13-1 du code du travail issu de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI). Un arrêté du ministre chargé de l'emploi en date du 16 juin 2011 précise les conditions d'agrément et d'assermentation.

Cette assermentation permet aux agents de Pôle emploi de disposer de prérogatives comparables à celles dont disposent les agents des organismes de sécurité sociale. Il leur est en effet dorénavant possible de dresser des procès-verbaux en cas d'infractions aux dispositions du code du travail entrant dans le champ de compétence de Pôle emploi. Cette nouvelle prérogative participe ainsi d'un renforcement des moyens d'action permettant d'améliorer la lutte contre la fraude et de mieux coordonner dans ce domaine l'intervention de Pôle emploi et celle de ses partenaires extérieurs (police, chancellerie...), pour lesquels le procès-verbal constitue le support d'éventuelles poursuites.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU
GOUVERNEMENT**

Vous constatez une dérive des comptes de l'assurance chômage dans son volet « indemnisation des intermittents du spectacle » (annexes 8 et 10) et vous appelez les partenaires sociaux à prendre des mesures correctrices urgentes, en proposant notamment une hausse des cotisations ainsi qu'un alignement du dispositif à destination des techniciens sur le régime des intérimaires. Je partage votre constat et prend acte des propositions que vous adressez aux partenaires sociaux.

La comparaison du déficit cumulé des annexes 8 et 10 du régime d'assurance chômage et de la dette de l'Unédic fin 2010, si elle ne doit pas conduire à un raccourci sur l'origine du déséquilibre financier du régime d'assurance chômage qui comporte à l'évidence une composante conjoncturelle liée à la crise économique et financière, souligne l'importance de l'enjeu financier que représentent, au sein du régime, ces filières d'indemnisation.

Concernant le fonds de solidarité et de professionnalisation, et au vu des éléments fournis, je partage l'inquiétude de la Cour quant à la faible sélectivité du dispositif qui, en outre, paraît toucher un nombre peu élevé de bénéficiaires.

Je partage l'avis de la Cour quant à la nécessité de rendre les actions de formation et de reconversion plus sélectives, d'en améliorer le suivi et de mieux en mesurer l'impact.

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

Je souhaite vous faire part des précisions que ce rapport appelle de ma part, afin d'éclairer la délibération de la Cour.

Je rappelle tout d'abord que les annexes VIII et X ont été prorogées par les partenaires sociaux interprofessionnels jusqu'en décembre 2013 dans le cadre de la dernière négociation de la convention générale d'assurance chômage. Si le déficit lié aux annexes VIII et X est effectivement élevé, il me semble important de souligner qu'il a été stabilisé depuis 2003 et que la progression du nombre de bénéficiaires est maîtrisée par rapport à la période antérieure. Aussi le titre de « dérive persistante » du rapport ne me semble-t-il pas rendre compte de l'évolution réelle du régime. Le terme de « dérive » me semble inapproprié dans un contexte où l'ensemble des partenaires et l'Etat ont assuré la maîtrise de l'évolution de ce régime.

J'observe par ailleurs que la spécificité des conditions d'emploi des artistes et techniciens du spectacle, et notamment le caractère discontinu de leur emploi, sont soulignés par les rapporteurs.

L'affirmation d'une « inertie face aux abus et aux fraudes » ne me paraît pas exacte : je rappelle les mesures prises par l'administration du travail en lien avec le ministère de la culture et de la communication et les partenaires sociaux du secteur, et notamment l'instruction du 11 mai 2010 du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique qui a décliné de manière très précise pour le spectacle vivant et enregistré les objectifs du plan national d'actions contre le travail illégal. Ce volet a été assorti de diverses actions partenariales de prévention, qui ont fortement mobilisé les partenaires sociaux du secteur. La lutte contre les abus et les fraudes ne relève en effet pas seulement des services de pôle emploi comme pourrait le laisser penser le projet d'insertion. Elle a fait l'objet d'une attention constante tout au long des dernières années de l'ensemble des acteurs concernés, chacun étant attentif à réserver le régime spécifique de l'intermittence aux situations pour lesquelles il est légitime.

Il est par ailleurs indiqué qu'aucune mesure n'aurait été prise pour contenir la pratique de la « permittance », notamment dans l'audiovisuel. Je voudrais rappeler que toutes les sociétés de l'audiovisuel public ont au cours des dernières années entrepris des actions pour limiter strictement le recours au contrat à durée déterminée d'usage (CDDU) aux cas autorisés par la loi.

A Radio France, des accords successifs ont ainsi été conclus dans cet objectif : environ 500 personnes ont été intégrées en CDI entre 1999 et 2002, et Radio France accentue depuis ses efforts pour circonscrire strictement l'intermittence aux cas qui le justifient pleinement. Le nombre de pigistes et

de cachetiers a également baissé respectivement de 4 % et de 6 % sur la période 2007-2010.

A ARTE France, entre 2006 et 2010, le recours aux intermittents a diminué de 7 % en nombre d'heures annuelles et de 13 % en nombre de jours. A RFI, le recours à l'emploi intermittent représentait en 2010 22 ETP contre 40 ETP en 2007. A l'INA, le recours à l'emploi intermittent représente 45,2 ETP en 2010, contre 61,6 ETP en 2007. La proportion de l'emploi intermittent dans les effectifs totaux de l'INA est ainsi passée de 5,5 % en 2007 à 4,2 % en 2010.

S'agissant particulièrement du groupe France Télévisions, le recours à l'emploi précaire a diminué année après année : de 2005 à 2009, le ratio du recours à l'emploi précaire a diminué pour s'établir à 16,5 % des ETP (soit une baisse de 23 %), et celui du recours à l'intermittence de 2,2 points (soit une baisse de 17,7 %). Ce mouvement a concerné toutes les antennes du groupe, notamment les deux principales. Sur la même période, les emplois non permanents sont passés de 507 à 419 (- 17 %) à France 2 et de 1228 à 841 (- 32 %) à France 3. Le nombre des intermittents est passé de 113 à 94 (- 17 %) à France 2 et de 525 à 408 (- 22 %) à France 3. De plus, après une année de transition en 2010, la concrétisation en 2011 de l'entreprise unique s'est accompagnée d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines qui va accentuer cette tendance à la réduction des emplois non permanents. On peut notamment citer dans ce cadre la mise en place progressive d'une véritable GPEC (gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences), un nouveau cadre conventionnel avec la re-négociation de l'ensemble des accords collectifs à échéance du 8 octobre 2012, et la mise en commun des outils de gestion qui facilitera la mobilité interne et ainsi limitera le recours à des contrats à durée déterminée.

Par ailleurs, je souligne, s'agissant du recours à l'intermittence, que les partenaires sociaux du secteur du spectacle vivant et enregistré ont engagé en 2005 avec le soutien de l'Etat une démarche très active et volontariste de structuration de l'emploi, notamment par la négociation de conventions collectives. L'objectif de cette vaste opération était précisément de faire en sorte que la régulation de l'emploi ne repose plus sur le système d'assurance chômage et que les employeurs et salariés soient responsabilisés dans la définition du champ du recours aux annexes. C'est 477 réunions de négociation qui se sont ainsi tenues depuis 2005, présidées par un représentant de l'Etat. Les partenaires sociaux interprofessionnels, qui ont partagé l'objectif ainsi fixé, ont été très attentifs à l'avancement de ces travaux à l'occasion de chaque renégociation du protocole et de ses annexes. Je rappelle que les conventions et accords issus de cette démarche comportent des dispositions visant l'encadrement du recours au CDD d'usage et pour certains l'allongement de la durée des contrats.

J'ajoute que la plus grande attention a été portée par les mêmes acteurs à la professionnalisation du secteur, qu'il s'agisse de développer la

formation à l'entrée dans les métiers ou la sécurisation des parcours professionnels, ou d'informer et responsabiliser les employeurs, notamment pour les plus petites entreprises. C'est ainsi notamment qu'un accord-cadre pour des actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC) a été signé pour trois ans entre la branche du spectacle vivant et les ministères chargés de l'emploi, du travail et de la culture, en mars 2009, porteur d'actions concrètes en ce sens.

S'agissant du régime subsidiaire financé par l'Etat, dont la pérennisation fait l'objet de réserves de la part des rapporteurs, je souhaiterais rappeler d'une part que les fonds provisoire puis transitoire créés après la crise sociale de 2003 ont bien répondu aux objectifs pour lesquels il avaient été conçus, à savoir constituer un amortisseur des effets de la réforme. Le fonds de professionnalisation et de solidarité créé en 2007 à titre pérenne et dont le nombre de bénéficiaires et le coût sont bien inférieurs aux fonds qui l'ont précédé, repose essentiellement sur l'allocation de fin de droits. Celle-ci vise à aider les artistes et techniciens les plus anciens à se maintenir dans le régime des annexes et permet de doter le secteur d'un dispositif équivalent à l'allocation de solidarité spécifique, à laquelle les artistes et techniciens ne pouvaient du fait de leurs conditions d'emploi pas accéder.

Enfin, je voudrais souligner que le volant professionnel et social du fonds de professionnalisation et de solidarité, destiné aux artistes et techniciens les plus en difficulté, repose néanmoins sur le principe du volontariat, indispensable à la réussite d'une démarche qui peut se traduire par une reconversion, dans le champ du spectacle ou en dehors de celui-ci. J'ai par ailleurs bien noté les recommandations formulées sur la mesure des résultats obtenus et vous assure de mon attention à cet égard.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNEDIC

Le rapport appelle de ma part les précisions suivantes :

Deux annexes au régime général d'indemnisation régissent celui des intermittents du spectacle. Ces annexes prennent en compte la particularité de ces métiers mais s'inscrivent bien dans la logique d'un régime d'assurance interprofessionnel.

Si le constat de la persistance de la dérive est fait par la Cour, il convient d'observer que sur la période de 2002 à 2010, le ratio "prestations versées sur contributions encaissées" a évolué à la baisse de façon quasi-régulière, passant de 800 % en 2002 à 547 % en 2010.

Ces éléments ne permettent pas de qualifier la situation de satisfaisante mais éclaire le constat réalisé par la Cour. A réglementation inchangée - hors la revalorisation des contributions intervenue en 2003 - la cause réside dans l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Ainsi, le dispositif peut être compris comme "attractif" pour une population dont l'activité est très discontinue par nature.

La remise en cause du système, selon les orientations proposées par la Cour, nécessiterait de réunir un consensus préalable qui dépasse celui des gestionnaires du régime d'Assurance chômage. En effet, le dispositif actuel a fait l'objet d'une acceptation par les autorités publiques qui, lors de la réforme de 2003, ont institué le "Fonds spécifique provisoire".

S'agissant de "l'inertie face aux abus et aux fraudes", je souhaite particulièrement souligner les efforts, encore accrus par Pôle emploi, réalisés par l'Assurance chômage avec la création du Centre National du Cinéma Spectacle et, aujourd'hui, le développement de "l'ouverture des droits" par ce service unique, à même de mieux couvrir les risques soulignés par la Cour. Les constats dressés par la Cour imposent, à l'évidence, de renforcer encore, dans ce contexte, l'ensemble des actions visant à la détection des comportements frauduleux.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE POLE EMPLOI

Je vous informe que le rapport intitulé « La dérive persistante du régime des intermittents du spectacle » destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes n'appelle aucune observation de notre part.

**REPONSE DU PRESIDENT DU FONDS DE
PROFESSIONNALISATION ET DE SOLIDARITÉ DES ARTISTES ET
TECHNICIENS DU SPECTACLE (FPS)**

J'ai l'honneur de vous informer que ce rapport m'a paru appeler les précisions suivantes :

Concernant la volumétrie des entretiens et soutiens professionnels

1° Il y lieu de rappeler que le périmètre d'intervention du volet professionnel et social du Fonds de professionnalisation et de solidarité est fixé par la Convention - cadre entre l'ETAT et AUDIENS relative au Fonds de professionnalisation et de solidarité pour les artistes et techniciens du spectacle signée le 20 avril 2007 qui indique que « l'objet de ce Fonds est d'assurer un accompagnement social à finalité professionnelle pour les artistes et techniciens fragilisés ou ayant épuisé leurs droits à l'indemnisation de l'assurance chômage

L'article 2.2.a considère comme, a priori fragilisés, les « artistes et techniciens qui :

- dans les 5 dernières années sont sortis au moins une fois du régime d'assurance-chômage ;*
- ou bien qui ont eu un volume d'activité qui reste durablement fixé autour du seuil minimum d'affiliation au régime d'assurance chômage ;*
- ou bien qui perçoivent des revenus durablement faibles de leur activité ».*

Par ailleurs, l'article 2.2.b prévoit que « cet entretien ainsi que les mesures de soutien professionnel afférentes, peuvent bénéficier à tous les artistes et techniciens qui en feraient la demande... ».

Par conséquent, le lien qui est établi dans le projet d'insertion de la Cour entre le nombre de sortants du système d'indemnisation de l'Assurance chômage et le public éligible au volet social et professionnel du Fonds semble reposer sur une appréciation inexacte (car trop restrictive) du champ d'action de ce fonds, au regard des textes qui définissent ce dernier.

2° Il est par ailleurs à noter que l'accompagnement proposé par le volet social et professionnel de ce fonds est basé sur le volontariat. La personne contactée dans le cadre des campagnes de détection est dès lors parfaitement libre de refuser tout accompagnement. Le principe d'intervention du Fonds repose depuis sa création sur cette adhésion libre et responsable des bénéficiaires éventuels à cette démarche d'accompagnement. Dans ces conditions, il est patent qu'il y aura toujours un décalage entre le nombre de bénéficiaires potentiels identifiés et le

nombre de personnes ayant effectivement choisi de bénéficier des prestations du Fonds.

3° Lancé au mois d'avril 2007, le volet professionnel et social n'a réellement commencé à fonctionner qu'au début de 2008 (temps de mise en place des comités, de sélection des consultants, d'élaboration des outils, etc.). Il s'agit d'un accompagnement personnalisé et complexe car il assure une prise en charge professionnelle, sociale, voire psychologique globale. Le premier contact, initialement conçu comme une simple vérification de l'éligibilité dans le dispositif, s'est transformé en un véritable entretien professionnel, visant notamment à la clarification du projet professionnel ou encore à l'orientation vers les organismes compétents (Afdas, Pôle emploi, cap emploi). Lorsque le professionnel est porteur d'un projet professionnel, il peut accéder aux soutiens du Fonds de professionnalisation et bénéficier d'entretiens très approfondis, d'une durée de 4 heures (évaluation des points forts, des points faibles, identification des progressions professionnelles envisageables ou réorientations, élaboration d'un plan de formation, etc.). Par ailleurs, pendant cette démarche on peut observer que toute opportunité professionnelle interrompt la démarche, qui reprendra postérieurement. L'accompagnement professionnel s'inscrit donc dans le temps et sa durée s'étale en moyenne sur six à 9 mois. Les aides professionnelles viennent le compléter. Leur attribution est, du fait des conditions de mise en œuvre, relativement longue. Ainsi, ces aides sont parfois débloquées un an après la validation du projet. Leur démarrage a donc pris du temps mais au 31.12.2011 sur les 3 556 demandes d'aides effectuées, 1 464 ont été attribuées (soit 496 en 2011), 1 328 sont en cours d'attribution et 764 ont été rejetées pour des critères de ressources ou de demandes non prévues dans le dispositif. Par ailleurs, dans cette prise en charge globale, les fonds sociaux du groupe Audiens sont intervenus pour 619 bénéficiaires dont la situation sociale était critique.

Concernant le suivi des actions, recommandé par la Cour

Le suivi systématique des bénéficiaires du dispositif fait désormais partie intégrante du processus d'accompagnement professionnel. Courant 2011, les premières actions d'évaluation ont été effectuées auprès des bénéficiaires qui étaient sortis du dispositif.

L'équipe du Fonds de professionnalisation et de solidarité a émis le regret de n'avoir eu aucun échange avec le rapporteur de la Cour avant la transmission du présent projet d'insertion.

Ayant été très récemment nommé à la présidence du Fonds, je vous confirme que trois axes d'amélioration de sa gestion - en phase avec les observations formulées par la Cour - ont été identifiés et guideront les actions engagées en 2012.

Ces trois axes sont :

- *La programmation systématique d'un suivi des bénéficiaires six mois et un an après l'accompagnement.*

- *Une étude de l'impact des actions financées sur la situation économique et sociale des bénéficiaires du dispositif par analyse des déclarations nominatives annuelles effectuées auprès des entreprises du secteur.*

- *Une amélioration, grâce à une coopération renforcée avec Pôle emploi, de l'information systématique des bénéficiaires potentiels du volet social et professionnel du Fonds, au moment de leur sortie des annexes 8 ou 10 de l'assurance chômage.*
