

Analyse du dispositif « protocole du 18 avril 2006 – Fonds de professionnalisation et de solidarité »

Dans le cadre de la politique de l'emploi culturel que vous avez engagée, vous m'avez demandé d'expertiser le niveau et la cohérence de protection sociale et professionnelle que représenterait la mise en œuvre de l'ensemble constitué par le projet de protocole UNEDIC du 18 avril 2006 et le Fonds de professionnalisation et de solidarité dont vous avez annoncé les principaux éléments le 23 avril dernier.

Cette note présente successivement :

- A. les points positifs du dispositif prévu ;
- B. les précisions, mises en cohérence, et améliorations souhaitables ;
- C. un rappel des autres mesures nécessaires pour la structuration de l'emploi ;
- D. une synthèse.

A. Les points positifs du dispositif prévu :

1. Le maintien d'un régime spécifique d'assurance chômage au sein de la solidarité interprofessionnelle, complété par une intervention publique au titre de la solidarité nationale

Lors de ma première mission en 2004, j'ai entendu beaucoup d'interlocuteurs craindre ou envisager la sortie de la **solidarité interprofessionnelle** du régime spécifique pour les intermittents du spectacle.

Les Confédérations s'étaient engagées en juin puis en septembre 2005 à maintenir les annexes 8 et 10 dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle.

Les négociations de l'UNEDIC pour la convention 2005-2008 ont duré plus longtemps que prévu pour le régime général puis pour les annexes. Il y a eu des évolutions notables entre le texte présenté fin décembre 2005 et celui du 18 avril qui constitue, à plusieurs titres, **un nouveau protocole** consacrant le maintien des annexes 8 et 10 dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle qui **concentre son intervention sur le revenu de remplacement, avec un niveau d'engagement financier élevé** selon les dispositions négociées entre les partenaires sociaux.

L'État, de son côté, a annoncé la mise en place, en complément de ce projet de protocole, **d'un Fonds qui assure un relais de la solidarité nationale par rapport à la solidarité interprofessionnelle.**

Par ailleurs, j'ai pu constater que de nombreuses **collectivités territoriales** (communes, départements, régions) **se sont engagées dans des plans d'action pour soutenir l'emploi culturel et appliquer les dispositions du rapport de Monsieur Alain Auclair.**

Dans ce dispositif, chacun assume les responsabilités de son ressort.

2. Le dispositif assure aux professionnels une meilleure couverture que les protocoles antérieurs :

2.1 Sur le plan de l'affiliation,

a. le projet de protocole du 18 avril 2006 ne génère aucune exclusion nouvelle par rapport au protocole de juin 2003, complété par certaines directives ultérieures. Il introduit **deux améliorations par rapport à la situation antérieure** :

- la **possibilité**, pour ceux qui n'ont pas atteint 507 heures sur 10 ou 10,5 mois, d'être affiliés s'ils ont une durée mensuelle moyenne de travail déclaré dans le champ des annexes de 50 heures (pour les techniciens) et de 48 heures (pour les artistes) sur une période supérieure, et **de retrouver ainsi une période de référence annuelle** pour tous les professionnels qui le souhaitent ;
- la prise en compte, à raison de 5 heures par jour, des **accidents du travail** en prenant en compte la période qui suit la fin du contrat de travail (comme pour la maternité et l'adoption qui sont confirmés) pour le calcul des heures requises pour l'affiliation.

NB. Les chiffres de l'année 2005 sont les premiers qui permettent de prendre en compte l'impact de l'application intégrale du protocole de 2003 en termes de seuil et de formule de calcul de l'allocation intégrant la prise en compte du nombre de jours de travail déclarés. Ils confirment ce que j'avais énoncé comme probable (faute d'avoir alors les chiffres constatés) dans mes précédents rapports : **le protocole de 2003 a fait beaucoup moins d'exclus que ce que certains souhaitaient ou redoutaient.**

L'analyse fait apparaître que :

- 101 300 artistes et de techniciens ont été indemnisés en 2005 ; ils ont, pour la majorité d'entre eux, réalisé leurs 507 heures en 10 ou 10,5 mois, voire 11 mois pour ceux qui étaient entrés en 2004. Ils n'étaient que 4 300 de plus à être indemnisés en 2003, après avoir réalisé 507 heures sur 12 mois à date anniversaire. Cela signifie que, statistiquement (ce n'est pas obligatoirement vrai individuellement, pour chaque personne), la population indemnisée des artistes et techniciens s'est majoritairement adaptée aux règles et aux « curseurs » du protocole de 2003 ;
- la durée moyenne travaillée sur l'année par intermittent a augmenté de 5% entre 2003 et 2005 ;
- 15 600 personnes ont bénéficié du Fonds transitoire en 2005. À partir des informations disponibles, malheureusement encore incomplètes, il semble qu'une part importante de ces personnes ont bénéficié de la prise en compte par certaines ASSEDIC d'heures de travail remontant à plus de 12 mois,
- 82 % des 9 100 personnes qui sont sorties du Fonds transitoire en 2005 ont été réadmisées dans les annexes.

L'ensemble de ces données aujourd'hui disponibles sur les mandatés au titre des annexes et au titre du Fonds en 2005 indiquent que la grande majorité des professionnels s'adaptent à l'objectif d'élévation de la durée moyenne du travail qui avait recueilli un large consensus au sein du groupe de suivi de ma première mission que j'avais réuni en 2004.

b. Le Fonds de professionnalisation et de solidarité :

- **porte à 90 heures**, pour tous les artistes (sans condition d'âge) comme pour les techniciens, les **heures de formation** dispensées dans des centres agréés. Selon l'UNEDIC, 175 personnes sur les 15 600 entrées dans le Fonds transitoire en 2005 ont eu des heures de formation prises en compte pour leur affiliation ;

- **prend en compte** pour le calcul des heures requises pour l'affiliation, à raison de **5 heures par jour, les congés pour les maladies dont le traitement est pris en charge à 100% par l'Assurance maladie ;**
- **met en place une allocation sur une durée de 61 à 182 jours selon l'ancienneté.** Cette mesure, destinée aux professionnels qui ont déclaré 507 heures sur les 12 mois précédant leur fin de droit, permet à ceux qui n'ont pas atteint les conditions d'affiliation de l'assurance chômage, d'être réadmis un peu plus tard s'ils font durant cette période une moyenne un peu supérieure.

2.2 Sur le plan de **la continuité entre la rémunération du travail et l'indemnisation, le dispositif garanti à chaque professionnel qui déclare au moins 507 heures par an d'être en permanence soit rémunéré, soit indemnisé** (sauf en période de différé ou de décalage mensuel) par l'UNEDIC ou par le Fonds, les indemnités de congés payés se rajoutant dans les conditions actuelles c'est-à-dire comme un revenu de complément.

2.3 Sur le plan de **l'allocation journalière, la formule de calcul et les paramètres retenus pour l'allocation versée par l'UNEDIC :**

- **maintiennent** globalement pour les intermittents indemnisés **la progression (+20%) de leur allocation journalière obtenue en 2003**, du fait de la formule et de la fin de la dégressivité. L'allocation journalière moyenne versée aux artistes et techniciens en 2005 a été de 56 euros, pour une moyenne de 33 euros dans le régime général ;
- se traduisent par une **répartition plus favorable** aux artistes, notamment les moins bien rémunérés, prenant ainsi en compte les critiques largement portées sur ce point du protocole de 2003 ;
- **devraient supprimer** logiquement – du fait de la suppression du SJR – l'application de la règle limitant l'indemnité à 75% du SJR, règle qui affecte fortement environ 1 500 personnes.

Plus précisément, pour les **artistes**, il **améliore légèrement** (2%) la progression de l'allocation moyenne obtenue en 2003 et **corrige** une bonne partie des anomalies relevées dans le mode d'indemnisation convenu alors. Ainsi, aux conditions de 2005 :

- un artiste rémunéré 5 000 euros pour 516 heures de travail avait une allocation d'environ 35 euros avec la formule de 1999, de 43 euros en 2005, et toucherait 44 euros avec le nouveau protocole ;
- un artiste rémunéré 9 500 euros pour 734 heures de travail avait une allocation de l'ordre de 46 euros avec la formule de 1999, de 54 euros en 2005, et toucherait 58 euros avec le nouveau protocole.

Pour les **techniciens**, il **réduit de 6%** l'allocation journalière moyenne (qui avait progressé de 10% du fait du protocole précédent), mais **corrige aussi** une bonne partie des anomalies contestées.

Un travail important a été conduit dans un délai très court par la plupart des Confédérations sur les paramètres de la formule. Les orientations générales vont dans le sens indiqué plus haut, mais un travail complémentaire serait précieux pour vérifier que ne demeure aucune situation incohérente avec les objectifs poursuivis par les signataires.

2.4. Sur le plan de la **protection sociale et professionnelle** des salariés intermittents :

- les **salariés âgés de 60 ans et demi** continueront d'être indemnisés par l'UNEDIC jusqu'à l'âge auquel ils peuvent faire valoir leur droit à la retraite à taux plein sous certaines conditions, plus favorables que celles des circulaires d'application du protocole de 2003 ;
- la **maternité, l'adoption, les accidents du travail et la maladie** sont prises en compte dans les conditions d'affiliation de l'UNEDIC (article 3) et les **maladies à 100%** dans le Fonds Permanent ;
- **l'allocation que l'État** prévoit de verser aux professionnels qui n'atteignent pas les seuils de l'UNEDIC a été fixée à 30 euros par jour. Elle est comparable avec la moyenne de l'allocation versée dans le régime général (33 euros). La durée de cette allocation est plus forte pour les professionnels ayant une certaine ancienneté. Elle assure ainsi une protection contre les difficultés que peuvent connaître les artistes ou techniciens au cours de leur parcours professionnel.

2.5. Enfin, le texte du 18 avril précise que **les règles du chômage saisonnier ne sont pas applicables aux allocataires relevant des annexes 8 et 10** (article 10), ce qui était une demande forte des salariés du secteur, cohérente avec le souci de reconnaissance de la spécificité du secteur.

3. Le dispositif est plus cohérent avec la politique de l'emploi

Dans les travaux du groupe de suivi de 2004, il était clairement ressorti **la volonté partagée d'élever la durée moyenne de travail rémunéré et déclaré par les artistes et techniciens intermittents**. Cet objectif suppose un ensemble de mesures qui ont été rappelées dans mon dernier rapport. Le relèvement du seuil d'affiliation – pour autant que le temps soit donné pour avoir un plein effet de ces mesures – est cohérent avec la politique de l'emploi. Le projet de protocole du 18 avril confirme l'élévation du seuil annuel telle qu'elle avait été définie en 2003, mais se traduit par un durcissement par rapport aux conditions que le Fonds transitoire avait maintenues (de 507 heures sur une période de référence annuelle).

Deux points marquent une amélioration décisive par rapport aux protocoles antérieurs :

- Le **nouveau mode de calcul de l'allocation journalière**, avec une formule à trois paramètres **incite les salariés intermittents à déclarer toutes leurs rémunérations et leurs heures de travail**, ce qui devrait contribuer à la révélation du travail effectif et à l'augmentation de la durée moyenne de travail déclarée ;
- La **limitation du nombre de jours indemnisables au cours d'un mois** en fonction des jours travaillés concentre l'UNEDIC sur un revenu de remplacement et non de complément. Si le principe est largement accepté, la formulation actuellement prévue tient trop peu compte des réalités les plus fines du secteur (ainsi, les techniciens travaillent souvent plus de 8 heures par jour, un artiste peut faire deux cachets par jour notamment). Un travail technique pourrait permettre de dégager un large consensus tout en conservant le principe –sain et largement accepté– et un niveau d'économies substantiel.

B. Les précisions, mises en cohérence et améliorations souhaitables :

Le dispositif prévu constitue un fondement intéressant pour le système pérenne que vous avez souhaité. Cela sera d'autant plus net si :

- un certain nombre de points sont précisés et mis en cohérence,
- certaines améliorations structurantes sont introduites le plus rapidement possible
- des mesures transitoires permettent à ceux des professionnels qui ne se sont pas encore adaptés au nouveau seuil d'y parvenir dans un délai raisonnable,
- le dispositif est clairement expliqué à toutes les personnes concernées et fait l'objet d'un suivi vigilant.

1. Un certain nombre de points à préciser, à mettre en cohérence. Aujourd'hui, les directives d'application du projet de protocole du 18 avril ne sont pas encore connues. Plusieurs points mériteront d'y être précisés notamment :

- le maintien de la possibilité pour l'allocataire de remonter dans le temps (sans réutiliser pour autant des droits anciens) pour trouver une période de référence correspondant aux critères d'affiliation ;
- la disparition homogène du SJR dans l'ensemble du dispositif, et notamment la confirmation de la disparition de la règle qui limite l'allocation à 75 % du SJR ;
- la vérification de la bonne adaptation de la formule à trois paramètres par rapport aux objectifs affichés ;
- l'adaptation aux réalités professionnelles du secteur de la limitation du nombre de jours indemnisables au cours d'un mois.

2. Deux améliorations structurantes mériteraient d'être mises en place le plus rapidement possible :

- la **passerelle avec le régime général** pour les professionnels qui exercent régulièrement l'essentiel de leur activité dans le secteur. Dans les conditions actuelles, les heures travaillées et déclarées en dehors des annexes décalent les droits à indemnisation, sans être prises en compte dans le calcul de l'allocation journalière. Cela n'incite ni à chercher à travailler en dehors du secteur, ni à déclarer un éventuel travail hors secteur, ce qui est contradictoire avec l'objectif affiché d'élever le temps de travail effectif déclaré ; cela ne favorise pas non plus les efforts des professionnels qui voudraient s'orienter progressivement vers un autre secteur d'activité (pour des raisons de santé, de choix de mode de vie...). Cela ne favorisera pas les travaux sur la définition du périmètre dans les conventions collectives en cours de négociation.
- la prise en compte des **congés payés** dans le seuil comme dans les heures ouvrant droit à affiliation, puisqu'ils sont liés au travail. Ce point n'est pas intégré dans le protocole du 18 avril. Cela peut être interprété comme un oubli (réparable aux termes des conventions collectives) ou un choix (les congés seraient perçus comme une prime de précarité). De ce fait, **les salariés intermittents restent indemnisés durant les jours de congés.**

3. Des mesures transitoires restent nécessaires. Tous les professionnels ne sont pas parvenus à atteindre les seuils fixés par le protocole de 2003. Tant que les conventions collectives n'auront pas commencé à produire leurs premiers effets, il serait souhaitable qu'un dispositif transitoire existe pour accompagner ceux qui font 507 heures sur 12 mois et non

dans les 10 ou 10,5 dans leurs efforts pour atteindre les nouveaux seuils ou pour engager une reconversion.

4. Le dispositif devra être bien expliqué et faire l'objet d'un suivi attentif. Il conviendra que les dispositions du Fonds soient clairement connues et articulées avec celles de l'assurance chômage, de manière à assurer techniquement, sans faille, la cohérence de l'ensemble et la lisibilité pour les artistes et les techniciens, comme pour les services qui auront à mettre en œuvre le système d'ensemble.

Ces quatre points méritent d'être pris en compte par les partenaires sociaux et/ou par l'État dans le meilleur calendrier, en s'appuyant sur les trois échéances que sont :

- le très court terme, avec la finalisation des directives relatives à l'assurance chômage et au Fonds permanent,
- la fin de l'année 2006, au terme des conventions collectives négociées cette année,
- la fin de l'année 2008, au terme de la convention Unedic 2006-2008.

Ils auront d'autant plus d'effet sur la politique de l'emploi que les autres aspects (cf ci-dessous) seront bien engagés.

C. Le plan d'action pour la structuration du secteur doit être mené avec vigueur :

Comme je l'avais indiqué dans mes rapports de 2004 et 2005, le régime d'assurance-chômage ne devrait pas être le pivot de la structuration de l'emploi dans le secteur. La polarisation sur l'évolution du protocole a quelque peu diverti les énergies par rapport aux chantiers essentiels que sont :

- la négociation de conventions collectives traitant les sujets structurants prévus (conditions de recours aux CDD d'usage, temps de travail et rémunérations, durée des contrats, sélection de formations reconnues, retraite-prévoyance-complémentaire-santé, financement des organisations syndicales et du paritarisme notamment) ;
- la mise en application du Rapport de Monsieur Alain Auclair par toutes les structures concernées ;
- le soutien à la structuration du secteur et de ses emplois avec le soutien de l'ANACT et de ses réseaux pour ceux qui le souhaitent ;
- la poursuite des actions sur les contrôles (croisements des fichiers, numéro d'objet, action de la DILTI notamment) ;
- la mise en cohérence des dispositifs de formation initiale et continue avec la politique de l'emploi ;
- le travail sur les relations entre les donneurs d'ordre et les sous-traitants au sein de la filière pour réduire les coûts de transaction et augmenter la visibilité des acteurs et la durée des contrats ;
- les efforts pour assurer la diffusion des œuvres et plus largement le financement du développement du secteur ;
- le soutien aux professionnels fragiles, en difficulté, ou en recherche de reconversion.

Il est essentiel que la mobilisation engagée en 2005 sur ces sujets soit poursuivie, encouragée, relayée avec vigueur par l'ensemble des acteurs concernés.

E. En synthèse :

Sous réserve de :

- prendre en compte dans le protocole certains éléments, qui ne modifient ni l'équilibre des responsabilités, ni l'équilibre économique, mais se rapprochent davantage des conditions d'exercice professionnel dans le secteur ;
- maintenir jusqu'aux premiers effets des conventions collectives un dispositif permettant aux professionnels d'atteindre les seuils ;
- poursuivre vigoureusement les actions structurantes sur l'emploi qu'ont engagées, chacun pour ce qui relève de sa responsabilité, l'Etat, les partenaires sociaux du secteur et les Collectivités Territoriales.

L'ensemble constitué par le nouveau projet de protocole et la création d'un Fonds de professionnalisation et de solidarité constitue la base d'un nouveau système qui permettra aux artistes et techniciens intermittents de disposer d'un système de protection sociale et professionnelle **sensiblement meilleur qu'avec les protocoles antérieurs.**

En effet, cet ensemble :

- **confirme le maintien d'un régime spécifique** pour les artistes et les techniciens au sein de la solidarité interprofessionnelle, à travers un protocole qui prend mieux en compte les spécificités du secteur et notamment la saisonnalité, le plus souvent annuelle, de l'activité ;
- **concentre le rôle de l'UNEDIC sur le revenu de remplacement ;**
- **affirme l'engagement pérenne de l'État** au titre de la solidarité nationale, en relais de l'assurance-chômage ;
- **est cohérent avec la politique de l'emploi** engagée depuis plus d'un an, puisqu'il incite les professionnels à travailler et déclarer tout leur travail ;
- **garantit aux artistes et techniciens** une couverture sociale et professionnelle plus étendue que dans les dispositifs antérieurs.

Jean Paul GUILLOT, le 5 mai 2006.