

## RAPPORT

*Relatif à l'agrément des annexes VIII et X au règlement annexé à la Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, des annexes VIII et X au règlement annexé à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004, relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, des avenants n°1 à chacune de ces annexes, de l'avenant n°7 à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 sus-mentionnée, de l'avenant n°1 à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004 sus-mentionnée, ainsi que des avenants aux accords d'application de ces textes.*

Suite à la double opposition écrite de la CGT et de la CGT-FO, la commission permanente du comité supérieur de l'emploi est réunie pour la seconde fois ce 5 août 2003, aux fins de consultation sur l'agrément des accords ci-dessus mentionnés.

Le MEDEF, la CGPME, l'UPA pour les organisations d'employeurs, la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC pour les organisations de salariés, ont signé les accords soumis à agrément. La CGT et la CGT-FO ne les ont pas signés.

Conformément à l'article L.351-8 du Code du travail, les mesures d'application des dispositions législatives sur l'assurance chômage font l'objet d'un accord conclu et agréé dans les conditions définies aux articles L.352-1 à L.352-2-1.

T

Les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage ont conclu, le 26 juin et le 8 juillet 2003, deux séries d'accords modifiant les règles d'indemnisation des intermittents du spectacle, de la production cinématographique et de l'audiovisuel.

Ces accords ont pour objet d'adapter à la convention d'assurance chômage en vigueur les dispositions des annexes à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997.

En outre, ces accords concourent au rétablissement de l'équilibre financier du régime d'assurance chômage.

T

La CGT conteste le contenu de ces accords, considérant qu'ils dégradent les conditions d'indemnisation des intermittents du spectacle, de la production cinématographique et de l'audiovisuel, sans contribuer au rétablissement de l'équilibre du régime d'assurance chômage, ni remédier aux nombreux abus et fraudes qui seraient, selon elle, la cause essentielle de l'écart croissant entre les cotisations acquittées par ces professions et les prestations versées.

Elle appelle les pouvoirs publics à exercer pleinement leurs responsabilités dans ce domaine.

Enfin, ces accords auraient été négociés dans des conditions déloyales et signés par des organisations minoritaires.

La CGT-FO dénonce également l'absence de mesures permettant de lutter contre les abus et la précarité du travail, ainsi que d'une réflexion liant la situation de l'emploi avec le mode de financement du régime d'assurance chômage.

Elle affirme que ces accords seraient incompatibles avec les dispositions législatives et réglementaires relatives à la détermination de l'allocation journalière, à l'équilibre financier du régime d'assurance chômage, ainsi qu'aux sanctions qui peuvent être arrêtées à l'encontre des employeurs ne respectant pas les obligations prévues en matière de contributions.

Ces arguments ont également été soulevés dans les nombreuses observations qui ont été adressées au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, à la suite de la publication au Journal officiel de l'avis engageant la procédure d'agrément de ces accords.

## T

Le gouvernement n'entend pas à se substituer aux partenaires sociaux pour déterminer le contenu de la réglementation du régime d'assurance chômage. L'autorité ministérielle en charge de l'agrément doit s'assurer que les textes qui lui sont soumis ne comportent pas de stipulations contraires aux lois et règlements en vigueur. Il ne lui appartient pas, en revanche, de modifier l'équilibre des accords conclus entre les partenaires sociaux.

Le présent rapport procède à l'analyse, au regard de leur régularité juridique, des principales dispositions contestées des annexes VIII et X au règlement annexé à la Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, des annexes VIII et X au règlement annexé à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004, relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, des avenants n°1 à chacune de ces annexes, de l'avenant n°7 à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 sus-mentionnée, de l'avenant n°1 à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004 sus-mentionnée, ainsi que des avenants aux accords d'application de ces textes.

### **I. Portée des dispositions en cause :**

Depuis sa mise en œuvre, le régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle et de l'audiovisuel a pour vocation d'assurer aux salariés de ce secteur des conditions de prise en charge adaptées aux caractéristiques des activités artistiques et des métiers du spectacle.

Il a toutefois fait l'objet d'abus. Les pratiques de contournement et d'optimisation, attestées par les professionnels eux-mêmes et les nombreux rapports qui ont été réalisés au cours des dernières années, se sont multipliées. Le système s'en trouve aujourd'hui fragilisé.

Les nouvelles annexes à la convention d'assurance chômage pérennisent ce régime dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle. Ces accords n'avaient pas en revanche vocation à réglementer les conditions de travail ou de contrôle des abus.

Ces derniers appellent, de la part des pouvoirs publics, une intervention rapide et déterminée. Le Gouvernement mettra ainsi en œuvre dans les prochaines semaines des mesures spécifiques :

Les contrôles seront facilités par de nouvelles dispositions législatives, prises par ordonnances, qui autoriseront le croisement des fichiers des différents organismes sociaux et généraliseront le recours au guichet unique pour les employeurs du spectacle occasionnel.

La Délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal coordonnera les différents corps de contrôle impliqués (Inspection du travail et URSSAF notamment).

Par ailleurs, il appartient aux partenaires sociaux, comme la loi les y autorise, de préciser par la voie conventionnelle les usages du recours au CDD dans la profession.

\*

Il convient d'observer que les accords en cause ont été signés par la totalité des organisations d'employeurs et par trois des cinq organisations de salariés les plus représentatives au niveau national et interprofessionnel, au sens de l'article L.133-2 du code du travail.

Le fait que ces accords n'aient pas été signés par toutes les organisations représentatives, ni négociés, s'agissant d'un accord interprofessionnel, par les représentants des professions concernées ne constitue pas un obstacle juridique à l'agrément.

Par ailleurs, l'article L.352-2-1 du code du travail précise qu'en cas d'opposition écrite formulée par deux organisations d'employeurs ou de salariés, l'agrément des textes peut être donné sur la base d'un nouvel avis de la commission permanente du comité supérieur de l'emploi.

## **II.Légalité des dispositions en cause :**

### **2.1- La rupture de l'égalité de traitement**

La règle de cumul entre une activité et une allocation de chômage, prévue par la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001, a été transposée dans les annexes VIII et X (articles 37). Cette règle, appelée "décalage", conduit à réduire chaque mois le nombre de jours indemnisés, en fonction du salaire perçu, et donc à reporter le terme de l'indemnisation.

Cette nouvelle règle, qui a suscité une vive inquiétude parmi les salariés du spectacle et de l'audiovisuel, ne crée pas d'inégalités de traitement entre allocataires présentant les mêmes situations d'activité et de revenu :

En premier lieu, alors que les règles prévues par les annexes VIII et X à la convention de 1997 prenaient en compte uniquement le temps de travail et ouvraient ainsi la possibilité que deux personnes puissent percevoir une allocation de même montant, alors même que la rémunération mensuelle procurée par leur activité était différente, la nouvelle formule de calcul du « décalage » est établie de sorte que le nombre d'allocations journalières versées, et

donc le montant de l'allocation de chômage, soit au cours d'un mois donné d'autant plus élevé que la rémunération liée à l'activité est faible.

En tout état de cause, avec ou sans reprise d'activité, l'allocataire conserve le droit à une indemnisation pendant 243 jours, jusqu'à l'épuisement de la totalité de ses droits.

En second lieu, le report de la date de fin d'indemnisation (l'échéance de 243 jours), en fonction du nombre de jours travaillés, ne pénalisera pas les intermittents ayant une activité irrégulière : l'ouverture de droits sera effectivement liée au respect de la condition d'affiliation de 507 heures dans les 10 mois ou les 10,5 mois, et non à la répartition de l'activité au cours des derniers mois.

Si, à la fin de son dernier contrat de travail, la personne ne remplit pas la condition de 507 heures d'activité sur les 10 ou 10,5 mois, il sera en effet procédé, comme le prévoit l'article 9 du règlement annexé à la convention d'assurance chômage, qui s'applique aux intermittents du spectacle, à un nouvel examen de ses droits, à partir de la fin de l'avant-dernier contrat. Une nouvelle période de référence sera fixée et une nouvelle recherche des 507 heures sera effectuée. Il sera procédé ainsi autant de fois que nécessaire pour obtenir la durée d'affiliation minimale, à la condition que les heures de travail prises en compte n'aient pas déjà servi pour l'ouverture d'une précédente période d'indemnisation.

Ainsi, deux intermittents ayant perçu une rémunération totale identique et travaillé pendant la même durée seront réadmis pour une nouvelle période d'indemnisation dans les mêmes conditions, quand bien même leur activité aura été répartie de façon différente sur la période de référence.

Enfin, l'existence de règles différentes pour la durée d'affiliation minimale et la prise en compte des heures d'enseignement ne constituent pas une rupture d'égalité entre les techniciens et les artistes, dont les conditions d'indemnisation sont prévues dans deux annexes distinctes. Ces règles prennent en compte le caractère spécifique des conditions de travail des professions artistiques.

## 2.2- La non-conformité des accords avec les conventions collectives en vigueur

Les articles 3 des avenants aux annexes VIII et X aux conventions du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et du 1<sup>er</sup> janvier 2004 limitent l'activité prise en compte au titre de la période de référence : pour les demandeurs d'emploi relevant de l'annexe VIII, le nombre d'heures de travail est limité à 208 heures, ou à 260 heures par mois en cas de dérogation administrative ; pour les artistes, le nombre de cachets mensuels comptés pour l'affiliation ne peut être supérieur à 28.

Il convient de souligner que les conventions collectives de branche, qui fixent également des plafonds en heures et en nombre de cachets, et les annexes à la convention d'assurance chômage ont un objet différent. Les premières définissent dans une profession les règles applicables aux relations entre employeurs et salariés. A ce titre, elles peuvent prévoir, sous réserve des dispositions légales et réglementaires, la durée de travail maximale de la profession. Les secondes déterminent les règles d'indemnisation du chômage et définissent à ce titre les périodes de travail prises en compte pour la durée d'affiliation.

Ainsi, la convention d'assurance chômage peut fixer des plafonds différents de ceux prévus par la convention collective du théâtre privé, pour les artistes, ou celle de la production cinématographique, sans être contraires à ces textes, leur objet étant différent.

### 2.3- Le mode de calcul de l'allocation journalière

L'article 23 des annexes VIII et X modifie le mode de calcul de l'allocation journalière, en ajoutant à la partie proportionnelle au salaire journalier de référence et à la partie fixe, une partie proportionnelle au nombre d'heures de travail effectuées pendant la période de référence.

Ce nouveau mode de calcul est conforme à l'article L.351-3 du code du travail. Celui-ci dispose que « *l'allocation est calculée soit en fonction de la rémunération antérieurement perçue, dans la limite d'un plafond, soit en fonction de la rémunération ayant servi au calcul des contributions* ».

Cette disposition définit un principe de proportionnalité entre l'allocation et la rémunération, qui est respecté dans l'ancien et le nouveau mode de calcul. Elle n'interdit cependant pas que cet élément du calcul soit complété par d'autres composantes, en particulier si celles-ci, comme la durée du travail, ont un impact direct sur la rémunération.

En outre, il convient de noter que cette règle conduit à majorer le montant de l'allocation perçue par les intermittents.

### 2.4- Le non-respect de la condition d'équilibre financier

Le Gouvernement, en tant que garant de l'intérêt général, doit veiller à la préservation de l'équilibre financier de l'Unédic, institution gestionnaire du régime d'assurance chômage, chargée à ce titre d'une mission de service public.

Le régime connaît depuis la fin de l'année 2001 une dégradation de sa situation financière. Celle-ci a conduit les partenaires sociaux à réviser à plusieurs reprises, au cours de l'année 2002, les conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi relevant du régime général, notamment les durées d'affiliation et d'indemnisation.

Les études statistiques montrent en outre que le régime d'indemnisation des professions du spectacle, de la production cinématographique et de l'audiovisuel souffre depuis plusieurs années d'un déficit croissant et non maîtrisé entre le montant des contributions acquittées et le montant des allocations versées.

En définissant les conditions dans lesquelles les employeurs et salariés des régimes spécifiques et du régime général de l'assurance chômage contribuent au rétablissement de l'équilibre financier entre prestations et contributions, les partenaires sociaux exercent les responsabilités que la loi leur confère.

Ces accords ne sont donc pas contraires à l'article L.351-3-1 du code du travail, en ce qu'il dispose que « *le taux des contributions et de l'allocation sont calculés de manière à garantir l'équilibre financier du régime* ».

## 2.5- La non-conformité avec le code du travail des majorations de retard décidées par le régime d'assurance chômage à l'encontre des employeurs

Les articles 59 des annexes VIII et X prévoient que des majorations de retard seront appliquées à l'employeur lorsque celui-ci aura omis d'adresser, avec le versement de ses contributions, les attestations correspondantes pour chaque salarié employé dans le mois.

Ces stipulations ne sont pas contraires au code du travail.

En effet, l'article L.351-6 du code du travail, dans son avant dernier alinéa, permet aux Assédic de recouvrer des majorations de retard auprès des employeurs en cas de manquement à l'ensemble des dispositions prévues aux articles L.351-1 à L.351-26 du Code du travail.

La production, chaque mois, par l'employeur des documents relatifs aux rémunérations et aux périodes d'emploi des intermittents qu'il a employés est indissociable du paiement des contributions. Ces documents permettent en effet aux Assédic de vérifier que le calcul et le paiement de ces contributions ont été réguliers.

Ils doivent être distingués du bordereau de déclaration annuelle visé à l'article 59 du règlement annexé à la convention d'assurance chômage, utilisé pour la régularisation du montant des contributions, et dont le défaut de production entraîne une pénalité.

Le caractère indissociable de l'attestation exigée par rapport au paiement des contributions justifie que le non-renvoi par l'employeur de cette attestation soit sanctionné par les majorations de retard prévues à l'article 63 du règlement annexé, au même titre que le paiement tardif ou l'absence de paiement de ces contributions.

## 2.6- Le mode de calcul de la franchise

Les annexes VIII et X à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004, conclues le 26 juin 2003, modifient la formule permettant de déterminer le point de départ de l'indemnisation (appelé « franchise »).

Selon ces textes, la franchise serait définie sur la base d'une rémunération égale au produit du salaire journalier de référence par le nombre de jours de la période de référence.

Cette nouvelle règle de calcul, qui aurait pu augmenter la durée de la franchise pour certains demandeurs d'emploi, a été modifiée par les avenants aux annexes signés le 8 juillet.

La stipulation soumise à l'agrément reprend la formule de calcul prévue par les annexes à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997, dont on retranche 30 jours. La règle qui sera appliquée sera ainsi plus favorable pour l'ensemble des intermittents.

## III. Conséquences de l'agrément.

Si l'agrément est accordé, il aura pour effet de rendre applicables et obligatoires pour l'ensemble des employeurs et des salariés du secteur privé les dispositions des annexes VIII et X au règlement annexé à la Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à

l'emploi et à l'indemnisation du chômage, des annexes VIII et X au règlement annexé à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004, relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage des avenants n°1 à chacune des annexes, de l'avenant n°7 à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 sus-mentionnée, de l'avenant n°1 à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004 sus-mentionnée, ainsi que des avenants aux accords d'application de ces textes.