

N° 3558

N° 190

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 29 janvier 2002

Annexe au procès-verbal de la séance
du 29 janvier 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR
LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DE LA PROPOSITION DE LOI *relative au régime
d'assurance chômage des intermittents du spectacle,*

PAR M. JEAN LE GARREC,
Député.

PAR M. BERNARD FOURNIER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Marcel Rogemont, député, président, M. Jacques Valade, sénateur, vice-président, M. Jean Le Garrec, député, M. Bernard Fournier, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Patrick Bloche, Olivier de Chazeaux, Henri Plagnol, Jean Dufour, Gérard Charasse, députés ; Mme Françoise Férat, MM. Philippe Nachbar, Fernand Demilly, Mme Marie-Christine Blandin, M. Ivan Renar, sénateurs.

Membres suppléants : MM. Jean-Jacques Filleul, Serge Blisko, Alfred Recours, Bruno Bourg-Broc, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Christian Kert, Gilbert Gantier, députés ; MM. Jean-Claude Carle, Louis Duvernois, André Labarrère, Pierre Martin, Bernard Murat, Mme Monique Papon, M. Henri Weber, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : Première lecture : **3407, 3426 et T.A. 748.**
Deuxième lecture : **3557**

Sénat : Première lecture : **138, 166 (2001-2002) et T.A. 50.**

Chômage : indemnisation

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier Ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle s'est réunie le mardi 29 janvier 2002 à l'Assemblée nationale.

La commission a d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Marcel Rogemont, président ;
- M. Jacques Valade, vice-président.

La commission a ensuite désigné :

- M. Jean Le Garrec, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Bernard Fournier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

*

* *

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Bernard Fournier, rapporteur pour le Sénat, a d'abord indiqué qu'en adoptant la proposition de loi, l'Assemblée nationale a souhaité répondre aux inquiétudes exprimées par les intermittents du spectacle, en remédiant à une situation de vide juridique.

La commission des affaires culturelles du Sénat a partagé cette préoccupation et souligné l'opportunité d'une prorogation par la loi des annexes VIII et X, qui présente l'avantage d'assurer la sécurité juridique des allocataires, tout en respectant la compétence des partenaires sociaux.

En effet, l'important est que la négociation entre les partenaires sociaux reprenne, afin de permettre, enfin, une réforme jusqu'ici trop souvent repoussée.

A cet égard, ne pas fixer de date butoir semble compromettre cet objectif, puisqu'en cas d'échec des négociations, rien ne changerait. Ce risque est à considérer puisque le texte adopté par l'Assemblée nationale a vocation à s'appliquer au delà du terme de la convention générale du 1^{er} janvier 2001.

Par ailleurs, ce dispositif soulève une difficulté juridique, dans la mesure où sa durée d'application dépend uniquement de l'intervention d'une décision du pouvoir réglementaire, à savoir l'arrêté d'agrément, ce qui n'est pas conforme à l'interprétation qui a été faite par le Conseil constitutionnel de l'article 21 de la Constitution relatif à l'exécution des lois et à l'exercice du pouvoir réglementaire.

Pour ces raisons, la commission des affaires culturelles a donc pris le parti, le 9 janvier, de fixer une date butoir afin notamment d'inciter les partenaires sociaux à reprendre rapidement les négociations. A cet égard, le souci de la commission rejoint celui des partenaires sociaux puisque, dès le lendemain, un accord a été trouvé entre tous les partenaires sociaux, à la seule exception de la CGT, pour proroger les annexes jusqu'au 30 juin prochain, date choisie par la commission.

Dans ce contexte, les membres de la commission se sont interrogés sur l'opportunité de poursuivre le processus législatif qui n'a d'autre finalité que d'assurer la continuité conventionnelle.

Le Gouvernement a répondu en maintenant l'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour, ce qui revient à dire, quelles que soient les précautions oratoires employées, que cet accord ne sera pas agréé.

Cette position est apparue contradictoire avec les propos tenus à l'Assemblée nationale par le Gouvernement qui a appelé les partenaires sociaux à avoir cette négociation au plus tôt et a souhaité ne pas interférer dans son contenu.

Sur la base de cette position paradoxale, qui consiste au même moment à affirmer et à méconnaître la compétence des partenaires sociaux, le Sénat a estimé nécessaire de poursuivre l'examen de la proposition de loi afin de se substituer non plus aux partenaires sociaux, mais au Gouvernement. En effet, en l'absence d'agrément, le vide juridique auquel doit remédier la proposition de loi demeure.

Retenir la date du 30 juin permet de tenir compte de la volonté exprimée par les partenaires sociaux, qui, au demeurant, pourraient prendre l'initiative de proroger, à nouveau, les annexes VIII et X le temps nécessaire à la poursuite des négociations. Le Sénat a donc substitué un agrément législatif de l'accord du 10 janvier dernier à un agrément réglementaire.

Retenir une date plus éloignée permettrait certes aux partenaires sociaux de disposer de plus de temps mais serait anticiper, en quelque sorte, l'échec des négociations, ce qui n'est pas un bon signal à envoyer aux partenaires sociaux.

S'en tenir à une prorogation à durée indéterminée des annexes revient à méconnaître la volonté des partenaires sociaux de reprendre les négociations. Cela consiste à pratiquer la politique du pire. Un tel dispositif hypothèque, en effet, tout accord sur une modification en profondeur des règles d'indemnisation prévues par les annexes VIII et X. Si les choses restent en l'état, le déficit se creusera et, à terme, c'est le régime lui-même qui sera menacé.

Dans l'intérêt même des intermittents, il est souhaitable de retenir un dispositif qui ne compromette pas d'emblée l'issue des négociations, négociations que les partenaires sociaux eux-mêmes sont convenus de réouvrir, ce dont il faut se féliciter.

M. Jean Le Garrec, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a observé que les débats au Sénat avaient montré à juste titre que le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle était indispensable à la vitalité de la culture, qu'il s'agisse du spectacle vivant ou de l'audiovisuel. La garantie d'un niveau de rémunération, même relativement peu élevé, permet d'assurer à ces artistes des conditions de vie acceptables, et, là encore, le débat au Sénat comme à l'Assemblée nationale a permis de faire la lumière sur la réalité de ces conditions d'indemnisation (un peu plus de 1 000 euros par mois en moyenne), faisant justice de l'idée reçue selon laquelle certains intermittents vivraient royalement aux crochets du système.

La proposition de loi déposée par M. Jean-Marc Ayrault se fondait sur le constat d'un vide juridique, fait qui n'avait pas été spontanément reconnu par tous les partenaires sociaux mais dont l'accord de prorogation conclu le 10 janvier dernier par ceux-ci montre la véracité.

La divergence entre le texte adopté par le Sénat et celui adopté par l'Assemblée nationale réside dans la fixation d'une date butoir, l'Assemblée nationale ayant décidé à la quasi unanimité de ne pas en fixer. Ce geste démontre une confiance dans la capacité de négociation des partenaires sociaux, qui devront à terme aboutir à un accord complet sur la réforme du régime d'indemnisation et non sur sa simple reconduction. Le texte adopté par l'Assemblée nationale dispose que lorsque l'accord ainsi conclu aura été agréé par le Gouvernement, le texte législatif aura achevé son parcours. Dans ce cas de figure, la loi définit elle-même ses conditions d'application et d'extinction, ce qui ne pose aucun problème de nature constitutionnelle.

Il convient de souligner encore une fois la difficulté du dialogue entre partenaires sociaux sur ce sujet. Le MEDEF a mandaté une organisation patronale, la Fédération des syndicats patronaux des entreprises du spectacle vivant, de l'audiovisuel et du cinéma (FESAC) dont il reconnaît explicitement qu'elle est représentative de la profession. Deux négociations sont intervenues, l'une en juin 2000, l'autre un an après. Celle-ci a donné lieu à un accord signé par la FESAC et trois organisations syndicales représentant près de 90 % des intermittents. Cet accord traitait de tous les points fondamentaux du régime : unicité, seuil d'accès, prise en compte de la formation dans la durée d'affiliation, dégressivité, plafonnement des allocations, durée de franchise.

La loi comblera le vide juridique, pas la difficulté que révèle l'incapacité des partenaires sociaux à élever au niveau interprofessionnel un accord quasi unanime de la profession. Il est essentiel afin de régler cette question de ne pas fixer de date butoir. L'objectif commun au Sénat et à l'Assemblée est de trouver un accord qui garantisse la place centrale des intermittents dans le dispositif culturel national et la sécurité juridique de leur régime, tout en encourageant la recherche d'un accord sur le fond. Si un tel accord est finalement conclu et agréé, l'intervention de la loi s'arrêtera et les mécanismes conventionnels joueront pleinement leur rôle.

M. Jacques Valade, vice-président, a souligné qu'effectivement les divergences entre les deux assemblées portaient sur la méthode retenue pour inciter à la conclusion d'un accord professionnel repris au niveau interprofessionnel et non sur les motivations qui sont identiques. L'accord qui a été obtenu après de longues négociations n'a pas débouché sur une acceptation unanime des organisations interprofessionnelles. Peut-on, dans ces conditions, parler d'accord ? En réalité, si la

volonté d'aboutir est partagée par les partenaires, les modalités d'un accord ne sont cependant pas établies.

Le Sénat est conscient à la fois du caractère essentiel du rôle des intermittents du spectacle pour le bon fonctionnement du secteur et du problème que pose l'absence d'un statut socio-professionnel.

Le texte voté par le Sénat n'a pas pour but de sanctionner les partenaires mais au contraire de les inciter à parvenir à la conclusion d'un accord. Pour cela, il fixe une date butoir. Le caractère -proche ou lointain- de cette date peut être discuté, mais pas son principe même.

M. Marcel Rogemont, président, a souligné l'importance qui s'attachait à la prise en compte du rapport singulier au travail qui est celui des intermittents du spectacle. Cette spécificité ne doit cependant pas déboucher sur un usage de ce régime qui en serait un dévoiement. Les partenaires sociaux doivent rechercher un équilibre entre ces deux exigences.

Cette proposition de loi a pour seul objet de donner une base juridique au régime d'assurance chômage dans l'attente de la conclusion d'un accord sur le fond de ce régime. Le texte adopté par l'Assemblée nationale rend cet accord nécessaire. Avec la fixation d'une date butoir cet accord redevient seulement probable.

M. Jean-Jacques Filleul, député, a fait valoir que si, à la date du 30 juin retenue par le Sénat, aucun accord n'était conclu, la situation de cette profession serait en suspens. L'intervention du législateur risquerait donc paradoxalement de recréer à compter de cette date le vide qu'elle entend justement combler, d'autant que, compte tenu des échéances électorales, l'Assemblée nationale ne sera pas en état de fonctionner à cette date. Ne pas fixer de date butoir permet, au contraire, de garantir la continuité de la négociation et d'éviter toute rupture dans l'indemnisation.

M. Ivan Renar, sénateur, a tout d'abord souligné que le statut des intermittents du spectacle constitue l'un des outils soutenant l'exception culturelle française. La situation actuelle du vide juridique n'est pas inédite, mais les négociations ne faisant que démarrer, le vide juridique risque à l'échéance fixée par le Sénat de se doubler d'un « vide législatif » en raison des échéances électorales. Telle est la raison pour laquelle le groupe communiste avait proposé au Sénat un report de la date butoir au 31 décembre 2002. Toutefois ne pas fixer de date donne une sécurité juridique encore meilleure aux intermittents.

Mme Marie-Christine Blandin, sénateur, a rappelé les insuffisances et même les effets d'aubaine pour les employeurs provoqués par la situation actuelle, notamment dans l'audiovisuel. Cela étant, le « déficit » du régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle ne doit pas être apprécié en soi, mais au regard de l'ambition culturelle que l'on poursuit. En tout état de cause, l'ampleur des enjeux culturels liés à ce régime exige de laisser du temps à la négociation.

M. Marcel Rogemont, président, a observé que toutes les annexes étaient par nature déficitaires et convenu que le secteur audiovisuel pesait d'un poids très lourd sur le régime des intermittents du spectacle.

M. Fernand Demilly, sénateur, a fait valoir que la prorogation jusqu'au 30 juin inciterait à une reprise rapide des négociations et à leur aboutissement. Il est à craindre que sans limite de temps, il n'y ait jamais de réforme en profondeur puisque la loi prévoit qu'en l'absence d'accord la situation la plus favorable perdure.

M. Patrick Bloche, député, a fait les observations suivantes :

- Il est logique que le législateur cherche à pallier la carence actuelle du dialogue social dans le secteur des intermittents du spectacle. Les partenaires sociaux n'étant pas parvenus à un accord de fond, il convient de combler le vide juridique en résultant.

- La démarche suivie par le Sénat diffère de celle de l'Assemblée nationale en ce que le texte du Sénat pose une date butoir à la conclusion des négociations. L'effet recherché par le Sénat est d'inciter ces derniers à redoubler d'efforts pour parvenir à un accord dans des délais brefs. Le Sénat fonde donc sa démarche sur un pari dont il convient néanmoins de mesurer les risques. Le vide juridique serait certes comblé mais de manière seulement temporaire. Il paraît risqué de ne pas prendre en considération l'hypothèse selon laquelle à la fin de juin 2002, les partenaires sociaux ne se seraient toujours pas mis d'accord.

- Le terme de « statut » des intermittents du spectacle ne paraît guère approprié tant est grande la précarité que ces personnes subissent pour la plupart d'entre elles. Il faut souligner que l'objet de la proposition de loi en cours d'examen est circonscrit à l'existence d'une indemnisation des intermittents du spectacle quelle que soit leur activité. Il n'en faudra pas moins régler ultérieurement la question de l'unicité du régime des intermittents qu'ils travaillent dans le secteur de la culture ou celui de l'audiovisuel.

Mme Françoise Ferat, sénateur, a estimé que l'on ne pouvait résumer la position du Sénat à un pari. Les sénateurs ont opportunément choisi de montrer la confiance qu'ils conservent dans la capacité des partenaires sociaux de négocier un accord très rapidement. Le fait de fixer une date butoir constitue simplement un signal fort du législateur envers des partenaires qui sont ainsi incités à prendre leurs responsabilités sans plus attendre.

M. Jean Le Garrec, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a fait les remarques suivantes :

- Il ne faut pas oublier que quatre dates butoirs successives ont déjà été fixées dans un passé récent : les partenaires sociaux étaient en effet supposés parvenir à un accord avant le 1^{er} décembre 1999, puis avant le 30 juin 2000, le 31 décembre 2000, et enfin, avant le 31 juillet 2001. Aucune de ces dates n'a été respectée et l'effet accélérateur escompté de ces procédés n'a nullement joué.

- Il faut faire confiance aux partenaires sociaux eux-mêmes qui sont parfaitement conscients de l'intérêt qu'ils ont aujourd'hui à parvenir rapidement à un bon accord. Ils savent bien que le régime tout entier mérite d'être remis à plat. Ils doivent également traiter le problème précédemment évoqué des intermittents du domaine audiovisuel qui bénéficient actuellement d'un système à l'origine de

nombreuses distorsions et de certaines dérives. Aucun des acteurs en présence ne peut ignorer la nécessité d'améliorer le système qui prévaut aujourd'hui.

M. Bernard Fournier, rapporteur pour le Sénat, a constaté l'existence de divergences d'appréciation entre le Sénat et l'Assemblée nationale s'agissant de la meilleure manière de combler le vide juridique actuel, même si les uns et les autres s'accordent sur la nécessité de préserver un régime spécifique d'indemnisation chômage au profit des intermittents du spectacle. Pour le Sénat et afin d'éviter les risques d'explosion du régime, la solution la plus opportune consiste à se substituer aux partenaires sociaux pour une période très limitée dans le temps, alors que le texte proposé par l'Assemblée nationale prévoit que les dispositions de la présente proposition de loi s'appliqueront jusqu'à ce que les partenaires sociaux parviennent à négocier des aménagements à la convention du 1^{er} janvier 2001.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen de l'article unique, restant en discussion.

La commission mixte paritaire a *rejeté* cet article dans le texte adopté par le Sénat.

M. Marcel Rogemont, président, a alors constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure d'adopter un texte commun sur la proposition de loi relative au régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle.