

**L'employeur, le salarié et l'assureur dans l'hyperflexibilité contractuelle : les intermittents du spectacle.  
Analyse et proposition<sup>1</sup>**

**Pierre-Michel Menger**  
**Directeur de recherche au CNRS et directeur d'études à l'EHESS**  
**Centre de Sociologie du Travail et des Arts**  
**Paris**

**In : *Droit Social*, 2004, 9, pp. 825-833**

Le régime d'emploi et d'assurance-chômage<sup>2</sup> des artistes interprètes, cadres, techniciens et ouvriers du secteur des spectacles<sup>3</sup>, connu sous la qualification revendicative de "statut des intermittents", est, depuis plus de 20 ans, l'objet de tensions sociales quasi permanentes. Une réforme des annexes VIII et X des Conventions de 2001 et 2004 relatives à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage a été adoptée le 26 juin 2003 et marginalement retouchée ensuite. Plus importante que les précédentes modifications qui avaient permis de proroger le régime sans en réduire le déficit structurel, elle a été agréée par l'Etat en décembre 2003. Mais face à la persistance du conflit et des menaces sur les festivals, les pouvoirs publics sont aussi, et pour la première fois, intervenus un peu plus directement dans le financement de ce régime sous tension permanente : un fonds provisoire faisant l'objet d'une convention de gestion avec l'Unedic a été mis en place pour corriger transitoirement les possibles effets d'éviction imputables au nouveau système. On saura à la fin de 2004 si les nouvelles règles d'admission et d'indemnisation de l'Unedic ont provoqué, du côté des salariés et de leurs employeurs, une adaptation stratégique rapide des pratiques contractuelles, ou si la réforme a eu les effets souhaités par les promoteurs de la réforme. Les organisations signataires, CFDT, CFTC, CGC, MEDEF, UPA, CGPME, veulent apprécier pleinement l'impact de la réforme, notamment sur les comptes structurellement déficitaires de ce régime, avant de déclarer obsolète le calendrier de l'accord, prévu pour une durée de deux ans. Les principaux opposants à cette réforme (CGT, FO, coordinations d'intermittents) militent pour une renégociation sans délais. L'Etat a, depuis vingt ans, diligenté quantité de missions d'expertise, dont la plus récente a pour objectif de définir une nouvelle architecture de ce régime et de le maintenir dans le giron du « ménage à trois » de l'Unedic<sup>4</sup>. Il s'agit pour les pouvoirs publics de conjurer le risque d'un transfert progressif du déficit du régime sur les comptes publics, en cas d'échec de la réforme de 2003, et celui de radicalisation des organisations patronales, et ou d'éviter les procès en précarisation accélérée des mondes artistiques, en cas de succès de la réforme actuelle.

---

<sup>1</sup> Le travail que je poursuis en collaboration avec Pascaline Costa, Danièle Hanet et Colin Marchika sur les systèmes d'emploi atypiques et sur l'analyse statistique de leurs régimes assurantiels ~~ont~~ a nourri les réflexions présentées ici. Les échanges que j'ai eus avec Philippe Laigre et avec Thierry Pech m'ont été précieux. Je porte seul la responsabilité des analyses et des arguments avancés ici, défauts de précision et erreurs compris.

<sup>2</sup> Il peut être légitimement dénommé plus directement régime d'emploi-chômage, tant est forte ici l'imbrication juridique, réglementaire, organisationnelle et comportementale de ces deux états ordinairement opposés et temporellement disjoints

<sup>3</sup> Le secteur des spectacles comprend, selon la loi et les dispositions conventionnelles en vigueur, le spectacle, le cinéma, l'audiovisuel et la diffusion. La définition de ce champ a fait l'objet d'extensions, telles que l'inclusion de l'édition phonographique, et jamais de restrictions, jusqu'à présent. Aujourd'hui, c'est la restriction de ce périmètre sectoriel qui fait partie des propositions débattues.

<sup>4</sup> L'expression est empruntée à l'analyse de Robert Lafore, « A propos de la convention du 1er janvier 2001 : où en est le paritarisme ? », *Droit Social*, 2001, 4, p. 350.

Le déséquilibre de l'emploi-chômage intermittent, tout comme l'échec de toutes les tentatives de le contenir ou de l'effacer, sont incompréhensibles si l'analyse n'est pas faite du système triangulaire d'acteurs - salariés, employeurs, assureur - qui soutient la prospérité d'une flexibilité contractuelle sans équivalent sur le marché du travail français. Nous dégagerons dans un second temps les principes d'une nouvelle approche de la viabilité de ce régime d'emploi-chômage, ~~que nous présenterons dans la seconde partie du texte.~~

## **I. La multiplication et la miniaturisation de la figure de l'employeur**

L'un des ressorts les plus saisissants du fonctionnement de ce système d'emploi est l'atomisation de ce qui est habituellement l'un des pôles solidement constitués de toute relation d'emploi salarié, celui de l'employeur.

La population des employeurs est très hétérogène, depuis les très petites structures fragiles et éphémères, et les nombreux employeurs occasionnels, jusqu'à l'existence stable des grandes entreprises du secteur, en passant par l'activité d'assembleur de projet opérant sur financement d'un donneur d'ordre. Son taux de croissance est plus élevé que celui des salariés intermittents. En dix ans, entre 1990 et 2000, le nombre d'employeurs qui ont cotisé à la Caisse des Congés des Spectacles pour l'emploi de personnel sous contrat en CDD d'usage a augmenté de 125%, pendant que les effectifs d'intermittents bénéficiaires d'indemnités de congés payés progressaient de 94%. Le volume agrégé de travail intermittent a augmenté de 48%, et le nombre de contrats de 190%. Toute la dynamique d'un marché du travail "désintégré", c'est-à-dire dépourvu des cadres intégrateurs qu'établit la relation contractuelle à durée déterminée ou indéterminée entre un employeur et le salarié dont il est l'employeur unique, est contenue dans ces chiffres : la croissance du secteur s'exprime dans un déséquilibre systématique, la fragmentation du travail en contrats de plus en plus courts en moyenne allant de pair avec leur dispersion sur un nombre de plus en plus élevé de salariés qui, en moyenne, accumulent chacun moins de jours de travail dans une année, auprès d'un nombre croissant d'employeurs qui allouent, chacun, des quantités de plus en plus faibles de travail. Une croissance ~~élevée~~ rapide du nombre d'employeurs recourant au CDD d'usage signifie que la création d'emplois morcelés est toujours moindre que la création de chômage interstitiel.

La multiplication des petites unités de production et de diffusion est-elle une stratégie du secteur marchand pour désintégrer la firme en un système de transactions contractuelles entre micro-entreprises coordonnées par des relations de coopération et de sous-traitance, afin que les ingrédients de chaque projet artistique soient disponibles au meilleur coût, et que les grandes entreprises agissant principalement comme des financeurs et des assembleurs de contrats? Mais le secteur non-marchand ne s'est pas comporté autrement. Dans le spectacle vivant, le recours croissant au CDD d'usage a trouvé son répondant dans l'utilisation dominante de la structure juridique de l'association de loi 1901. Loin d'entrer en contradiction avec les missions de service public assignées aux opérateurs financés par des crédits publics, celle-ci a été adoptée comme l'instrument le moins coûteux et le plus efficace de l'irrigation culturelle; le subventionnement public peut se répartir sur un nombre élevé d'opérateurs, au gré des projets et des initiatives à coût unitaire supportable : toutes les conditions sont réunies pour abaisser les barrières à l'entrée dans la fonction d'entrepreneur de spectacles et de producteur de biens et programmes audiovisuels, et donc d'employeur, comme le recours au CDD d'usage permet d'abaisser les barrières à l'entrée dans la profession du côté des salariés.

~~à peu aussi bas que du côté des salariés, pour l'accès des aspirants professionnels à l'emploi, sous CDD d'usage.~~

L'allocation de contrats de travail à un nombre ~~potentiellement~~ variable et parfois très élevé de salariés pour des durées en moyenne très brèves pourrait alourdir les opérations de gestion de l'employeur. En réalité, les coûts de transaction sont réduits au minimum. Du fait de l'embauche à la tâche ou au projet, les contraintes procédurales sur la cessation de chaque relation contractuelle sont nulles, la terminaison d'un contrat n'ayant rien d'un licenciement. Il faut et il suffit que l'employeur ayant passé contrat règle les salaires et les charges et qu'il effectue ses déclarations aux organismes sociaux : la technologie des progiciels de paie ou l'externalisation, très pratiquée, des opérations de facturation, de gestion de paie et de déclaration aux organismes sociaux, voire d'optimisation des transactions contractuelles, permettent d'alléger ces coûts administratifs. La création du guichet unique, pour les organisateurs de spectacles occasionnels, combine les deux bénéfiques de simplification et d'externalisation. L'étape suivante, dans une logique de fluidification complète de la gestion de l'emploi hyperflexible, pourrait être, selon certains, la création du chèque emploi intermittent.

Les coûts d'organisation d'un marché flexible du travail sont en réalité reportés, d'une part, sur les salariés et, d'autre part, sur les organismes sociaux et, au premier rang, sur l'organisme chargé d'assurer le seul des risques sociaux qui apparaisse ici constant, c'est-à-dire systématique et continu, le chômage.

Au salarié de se composer son agenda de travail et de gérer la discontinuité d'activité, pour s'écarter de la trappe à inactivité. A lui de bâtir son réseau d'employeurs, d'arbitrer entre les demandes quand il est réputé, ou d'activer les recherches quand il faut accumuler les contrats. A lui de disposer des solidarités professionnelles nécessaires pour combler les manques dans son crédit d'heures. A bien des égards, les compétences nécessaires au salarié qui veut se professionnaliser solidement sur un marché de l'emploi désintégré sont celles habituellement attendues de l'entrepreneur qui est confronté au risque d'activité, ou du travailleur indépendant qui doit gérer son portefeuille de clientèle.

A l'Unedic et aux Assedic il appartient de mettre en oeuvre la plus sophistiquée des réglementations de tout le système d'assurance-chômage, de gérer les dossiers individuels d'admission et d'indemnisation, de créer et faire évoluer un système complexe et très volumineux de traitement de l'information sur l'emploi et sur les droits afférents, d'exercer un contrôle bien plus difficile et coûteux qu'ailleurs<sup>5</sup>. Mais l'organisme assureur n'agit lui-même que sous le contrôle des partenaires sociaux : définir et redéfinir les conditions de fonctionnement "normal" du régime, qualifier et sanctionner les a-normalités, et, au bout du compte, établir quel est l'objectif de gestion de régime, et jusqu'où la solidarité interprofessionnelle peut être sollicitée pour couvrir les déficits des régimes particuliers, tout ceci passe par un travail de production de règles et par un système de négociations dont il est peu de dire qu'il s'est révélé complexe et coûteux. L'Unedic et les Assedic constituent, à bien des égards, l'équivalent d'un dispositif de gestion des ressources humaines du secteur, parce que la flexibilité de la négociation contractuelle, la flexibilité procédurale et la flexibilité assurantielle sont fonctionnellement appariées.

---

<sup>5</sup> Plus d'un million de contrats d'emploi sont déclarés chaque année: un contrôle systématique et très détaillé, par les services des Assedic, d'un échantillon significatif de cette masse des transactions contractuelles aurait des coûts exorbitants. Ceci explique que le niveau des dépenses et la capacité pour les employeurs et les salariés de s'arranger avec les règles aient pu progresser simultanément.

Dans cette relation triangulaire, la configuration des interactions est essentielle pour déterminer le degré de liberté de chacun des acteurs.

Quand les salariés et les employeurs organisent leurs transactions, ils ont avantage à coopérer, pour inclure le droit de tirage assurantiel dans le réglage des paramètres du contrat de travail. Comme chaque transaction opère selon deux dimensions, la rémunération du travail effectué, et l'alimentation du compte de temps travaillé du salarié, pour le qualifier à l'indemnisation de son chômage, la négociation est plus virtuose et plus stratégique que dans l'emploi usuel. Elle s'apparente au réglage d'un taximètre. Et la déclaration à l'assureur du résultat de cette négociation peut avoir des relations plus ou moins élastiques avec les coordonnées temporelles et financières de la prestation réellement effectuée. Ces ressorts stratégiques de la transaction sont de connaissance commune, et ont été abondamment décrits par les professionnels, notamment quand, d'instruments de coopération, ils pouvaient devenir, à l'occasion du conflit de 2003, moyens de dénonciation croisée et d'accusation. Ces mêmes ressorts permettent aux employeurs et aux salariés de s'adapter plus rapidement à de nouvelles règles du régime d'assurance-chômage.

L'assureur, qui ne peut pas observer chaque transaction, et ne peut pas vérifier où se situe la dimension stratégique des caractéristiques de chaque contrat, est sous-informé. Il peut chercher à augmenter son niveau d'information en multipliant les moyens d'en savoir davantage : déclarations préalables d'embauche, appariement systématique des déclarations du salarié et de l'employeur, croisements avec les déclarations contenues dans les fichiers des autres organismes sociaux gérant les autres droits sociaux des intermittents, contrôles *a posteriori* de l'utilisation du CDD d'usage. Mais les efforts pour réduire l'écart informationnel, outre leur coût élevé, peuvent se heurter aux comportements des acteurs qui savent adapter leurs propres tactiques d'arrangement à l'évolution des règles du jeu pour recréer des marges d'asymétrie. Seul l'abandon des pratiques de collusion permettrait de rétablir une symétrie informationnelle entre l'assureur, les assurés et leurs employeurs. Inciter ces derniers à utiliser "loyalement" et "sincèrement" le système et son armature complexe de règles est la solution, éthiquement désirable, que recommandait par exemple le rapport Michel en 1999, et qui figure parmi les vœux pieusement formulés régulièrement. On pense à la voix forte et claire de la volonté générale qui, chez Rousseau, est censée absorber en elle toutes les harmoniques discordantes des volontés individuelles, pour produire un contrat social stable.

Comment serait-on incité à l'abandon des arrangements, alors que les bonnes raisons particulières de tirer parti de l'élasticité des règles sont si évidentes? De chacun des arguments généraux - soutien à la création, allègement des risques sociaux de la vie d'artiste, gestion bien comprise du développement économique local avec sa comptabilisation des retombées de l'offre de festivals et spectacles culturels, défense de l'exception culturelle française, etc. - qui assimilent le régime d'assurance-chômage à une garantie de la viabilité de l'offre culturelle, chacun peut tirer les arguments qui lui sembleront légitimes pour accommoder les règles du système à ses besoins. Et ces bonnes raisons ne dessinent-elles pas le socle d'une communauté d'intérêts qui peut surmonter toutes les divisions ordinaires?

Qui plus est, l'assurance-chômage contient des mécanismes à vocation redistributive. C'est cette vocation que sollicitent en permanence les intermittents dans leurs revendications. Et comment pourrait-il en aller autrement? Dans un marché du travail placé sous hyperflexibilité contractuelle, l'allocation des emplois et des rémunérations, fortement arrimée à des réputations, des écarts de talent et du capital relationnel, engendre plus d'inégalités que

n'importe quel autre régime d'emploi <sup>6</sup>. Les organismes sociaux sont les seuls qui tiennent tous les comptes individuels de rémunération et de travail pour calculer les droits afférents (congrés, retraite, chômage). Tout le système d'emploi-chômage conspire donc à déléguer à l'assureur la fonction de rééquilibrer tant soit peu ce que l'allocation de travail par le CDD d'usage déséquilibre

### **L'assurabilité du risque de chômage dans un système d'emploi hyperflexible**

Le bilan de l'analyse, en ce point, est simple : la couverture du risque d'emploi, telle qu'elle a été organisée, a créé les conditions de la diffusion du risque. Les dépenses d'indemnisation ont crû plus rapidement que la masse salariale agrégée du travail en CDD d'usage<sup>7</sup> : partout ailleurs, sous un autre régime d'emploi, ce résultat serait incompréhensible. Ici, il s'explique : l'offre de travail se disperse plus vite qu'elle ne consolide la situation de travail de chaque salarié. Le coût assurantiel de ce déséquilibre n'est pas internalisé dans les comptes de l'emploi du secteur. Il est reporté sur les comptes généraux du régime d'assurance chômage, et il est couvert par la solidarité interprofessionnelle. Il dispose du périmètre maximal de mutualisation, alors que, ou parce qu'il est engendré par un système d'emploi d'exception dans un secteur particulier.

La question vient : le risque de chômage dans un système d'emploi totalement flexible est-il véritablement assurable? Peut-il être géré sans engendrer un déséquilibre structurel et exponentiel des comptes de l'assureur? Mais pour déterminer de quels moyens l'assureur peut disposer pour corriger ce déséquilibre, encore faut-il déterminer ce qui est exactement assuré par l'assureur. Pour répondre, nous disposons de trois indices :

- le système d'assurance agit en organisateur de la gestion du maintien en emploi à partir de la gestion des droits sociaux, en tenant les comptes individuels de l'activité de chaque salarié, en absorbant l'essentiel des coûts de transaction attachés à l'embauche sous CDD d'usage. Il rend viable la formation et l'entretien d'une main-d'oeuvre excédentaire au regard des besoins observés à chaque instant, en raison de la nature même de l'allocation totalement atomisée et fragmentée des emplois dans un système d'activité par projet;
- le système d'emploi-chômage est pris dans une spirale déséquilibrante : le nombre d'employeurs ~~s'est accru~~ aussi a crû plus vite que celui des salariés, alors que le volume de travail augmentait deux fois moins vite. L'attraction exercée par ce régime d'emploi-chômage est irrésistible : sa souplesse procédurale est sans équivalent, les coûts de la main-d'oeuvre employée sous CDD d'usage sont entièrement variables, la responsabilité de l'employeur à l'égard de l'employabilité et de la carrière de ses salariés intermittents est diluée dans le bassin des centaines de milliers de transactions contractuelles annuelles; l'accès à la fonction entrepreneuriale, régulière ou occasionnelle, est aussi aisé que le décident tous les acteurs du système qui ont intérêt à voir le système d'emploi se développer;
- la relation entre l'employeur et le salarié est d'une nature particulière. L'un et l'autre sont plus fortement incités à coopérer que dans le cadre contractuel classique : l'employeur, pour préserver, à un coût imbattable (entièrement modelé sur les besoins exacts de son projet) son droit de tirage sur un réservoir de main-d'oeuvre variée, disponible et disciplinée par la situation de sous-emploi; le salarié pour négocier simultanément son salaire, ses perspectives de recontracter et son droit de tirage sur l'assurance-chômage.

---

<sup>6</sup> V. Pierre-Michel Menger, *Portrait de l'artiste en travailleur*, Paris, République des Idées - Seuil, 2003.

<sup>7</sup> V. P.-M. Menger, Colin Marchika, *Comptes et comportements dans l'assurance-chômage des intermittents*, Paris, CESTA, 2004.

La réponse à la question posée plus haut est alors simple : l'assurance-chômage offre une garantie conjointe, au salarié et à ses employeurs. Et cette garantie conjointe est traitée comme une garantie solidaire par le couple salarié - employeur qui se forme, ou se reconstitue, à l'occasion de chaque transaction. Le transfert de risque sur le salarié est, certes, plus élevé important que sous toute autre forme d'emploi, mais la symétrie proximité entre salarié et employeur est aussi plus élevée importante qu'ailleurs, parce que l'incertitude sur les chances de succès et de survie de l'entrepreneur se loge souvent dans le même canevas de discontinuité et de variabilité des situations que l'activité du salarié : c'est la dynamique instable de l'organisation par projet. La flexibilité de l'allocation de travail est l'un des moyens essentiels par lesquels l'entrepreneur gère son risque d'activité, la couverture assurantielle de ses salariés lui est nécessaire.

## **II. Les trois facteurs de croissance des dépenses d'indemnisation du chômage des intermittents**

Le déficit du régime des intermittents a une caractéristique originale : il est systématique et croissant. Mieux, il est corrélé à la croissance de l'emploi : il est porté par la conjoncture favorable de la création d'emplois et d'entreprises dans le secteur, à l'inverse absolu des comptes du régime général d'assurance-chômage, qui se creusent quand la conjoncture économique et le marché du travail sont déprimés et s'améliorent dans les périodes d'embellie. Le régime d'assurance de l'intermittence se comporte donc à l'exact opposé du régime général, mais il est partie intégrante de celui-ci. La crise permanente est donc simple à comprendre : le régime des intermittents obéit à une dynamique autonome.

Dès lors, l'alternative d'une réforme est simple à tracer. Soit, comme c'est le cas depuis vingt ans, le régime général agit en réassureur du régime systématiquement déficitaire et ceux des partenaires sociaux qui considèrent que la solidarité interprofessionnelle est sollicitée à l'excès cherchent à lui imposer une prime de réassurance, celle de la réduction de son autonomie, par assimilation des intermittents aux intérimaires. A défaut, ils cherchent à relever les barrières de l'admission et corrigent les règles d'indemnisation.

Soit, par une approche rigoureusement opposée, l'objectif devient de renforcer l'autonomie du régime des intermittents, en recherchant les moyens d'en équilibrer les comptes, mais selon une technique différente de celle du régime général. La cohérence de la solution est évidente : si le CDD d'usage fait juridiquement exception, du fait de la "nature" des activités qui peuvent y recourir, le système d'assurance-chômage doit adopter une configuration isomorphe. Au lieu de chercher sa survie dans la réduction douloureuse de son autonomie, dans la politisation des conflits, et dans les interactions stratégiques troubles du ménage à trois du paritarisme, le système d'emploi-chômage sous CDD d'usage peut se consolider en adoptant une configuration assurantielle propre.

La première voie ayant seule été pratiquée et labourée, sans grand succès, explorons la seconde voie. Pour ce faire, commençons par décomposer les facteurs du déséquilibre des comptes de l'intermittence.

Les dépenses de ce régime d'assurance-chômage ont un niveau et un comportement qui s'expliquent par trois causes principales.

1. Les artistes, cadres, techniciens et ouvriers connaissent, comme d'autres actifs, des épisodes de chômage, dont la fréquence et les caractéristiques tiennent à la nature de leurs

activités, selon les termes du droit. Même en admettant que les pratiques d'emploi se défassent de toutes les tactiques d'optimisation observées, et que les effectifs employés cessent d'augmenter beaucoup plus vite que le volume de travail dispersé par fragmentation, un important taux de chômage frictionnel demeurerai. Assurément plus élevé que dans le marché du travail général, ce chômage n'aurait pourtant rien d'un chômage volontaire ou stratégique, ou provoqué par la collusion. Il est logique d'imputer le coût indemnitaire de cette composante du chômage en intermittence aux comptes du régime général de l'assurance-chômage, et de faire jouer la solidarité interprofessionnelle normalement pour en assumer la prise en charge.

2. La seconde cause se loge dans ce qui fait la particularité d'une imbrication de l'emploi et du chômage. L'asymétrie d'information entre l'employeur et le salarié, d'un côté, et l'assureur, de l'autre, conduit à ce que le vocabulaire des assurances nomme des situations d'antisélection et d'aléa moral : les agents connaissent mieux que l'assureur le risque auquel ils sont prêts à se confronter, et ils peuvent, par leur comportement, créer ou augmenter le risque qu'ils demandent à l'assureur de couvrir<sup>8</sup>. L'asymétrie d'information et l'inobservabilité des multiples transactions contractuelles encouragent aussi les dispositions à recourir plus ou moins sporadiquement, en fonction de l'urgence des besoins, au répertoire des pratiques frauduleuses (arrangements déclaratifs, utilisations abusives du CDD d'usage, trafic de cachets fictifs, etc.) déjà évoqué plus haut comme cette culture de «connaissance commune».

L'important est ici de noter que le comportement des agents ne serait pas tel si la généralisation de la forme de production culturelle qu'est l'organisation par projet ne constituait pas la matrice même des situations d'aléa moral ou d'opportunisme contractuel. C'est la configuration même de la relation d'emploi, en tant qu'elle co-détermine le comportement du salarié et de l'employeur, qui est génératrice d'un avantage informationnel maximal sur l'assureur : le salarié et l'employeur s'engagent dans une coopération stratégiquement avantageuse pour rechercher conjointement le meilleur parti à tirer de la flexibilité qui est requise, tout en se couvrant au mieux, conjointement, des risques qu'elle engendre. Pour atténuer les conséquences négatives de l'asymétrie d'information, et pour créer les conditions d'une gestion efficace du risque qu'il a vocation à couvrir, l'assureur doit pouvoir inciter les agents à se comporter "loyalement". Si c'est la transaction contractuelle qui est le cadre générateur du risque de chômage, mais aussi des arrangements qui peuvent l'augmenter, il serait logique que les deux parties du contrat soient également incitées à la responsabilisation. Or le dispositif d'incitation, dans l'assurance-chômage des intermittents, ne concerne que le salarié, à travers le système complexe de règles (admission, décalage, franchise, plafonnement, annuité, etc.) qui avait été conçu pour singulariser l'indemnisation des personnels éligibles, et qui a été progressivement réaménagé dans un double objectif : réduire l'avantage comparatif de ce régime particulier, et réduire les possibilités de comportement stratégique. Pour l'heure, l'employeur ne connaît, quant à lui, qu'une seule règle, dans sa relation avec l'assureur, celle de régler les cotisations correspondant aux emplois qu'il déclare. Et il bénéficie à plein, comme nous l'avons montré plus haut, du report sur les comptes de l'organisme assureur de l'intégralité des coûts élevés de transaction liés à la gestion assurantielle de l'emploi intermittent, alors que c'est l'imbrication emploi

---

<sup>8</sup> Comme l'écrit Pierre-André Chiappori, « la malédiction de l'assurance est qu'elle tend, par nature, à créer des incitations inverses à ses objectifs : l'existence même d'une couverture diminue en proportion l'intérêt qu'ont les agents à réduire le risque couvert ». P.-A. Chiappori, « Les dilemmes de l'offre d'assurance », dans François Ewald et Jean-Hervé Lorenzi (sous la direction de), *Encyclopédie de l'assurance*, Paris, Economica, 1998, p. 1037. Du même auteur, v. aussi *Risque et assurance*, Paris, Flammarion, 1996.

rémunéré-chômage indemnisé qui lui garantit, au meilleur prix, la quantité et la qualité nécessaires de main-d'oeuvre employable.

L'utilisation de l'outil des incitations à la responsabilisation à l'égard des employeurs se déduit logiquement de cette argumentation : l'incitation assurantielle la plus efficace est la différenciation tarifaire, qui proportionne la contribution au niveau du risque couvert, et, ajouterons-nous ici, au niveau de couverture des coûts de transaction engagés par l'assureur et économisés par l'employeur. Une autonomie consolidée du régime suppose, en d'autres termes, une internalisation franche, et équitablement répartie<sup>9</sup>, du coût du chômage imbriqué à l'emploi hyperflexible.

3. La troisième cause de la croissance continue des dépenses d'indemnisation doit être recherchée dans la structure économique du secteur des spectacles, du cinéma et de l'audiovisuel. C'est dans le spectacle vivant que l'emploi a le coût assurantiel (exprimé en allocations de chômage induites) le plus élevé. C'est dans ce secteur que sont majoritairement employés les artistes : leurs effectifs ont connu le profil de croissance le plus déséquilibré, puisque leur nombre n'a pas cessé d'augmenter beaucoup plus rapidement que le volume de travail qu'ils se procuraient, ce qui illustre la conséquence la plus négative de la désintégration du marché du travail placé sous CDD d'usage. D'où le fait que les artistes entrés en indemnisation consomment en moyenne le plus de droits. Le spectacle vivant doit l'essentiel de son développement depuis trente ans, et son niveau actuel d'activité, à la forte croissance des financements publics de l'Etat et bien plus encore des collectivités locales, qui lui apportent les deux tiers de ses crédits publics<sup>10</sup>. C'est là que la population des employeurs est la plus nombreuse. A l'inverse, l'emploi des cadres, des techniciens et des ouvriers intermittents est majoritairement ancré dans l'audiovisuel et le cinéma, qui appartiennent principalement au secteur marchand : c'est là aussi que se trouvent les entreprises les plus importantes en taille et en budget, celles aussi qui peuvent recourir à une gestion plus différenciée de leurs emplois. Au total, de fortes différences existent tant dans l'exposition au risque des différentes professions que dans les caractéristiques économiques des différents secteurs d'emploi et de leurs entreprises et employeurs. Ce qui suggère de cesser de traiter uniformément le coût assurantiel de l'emploi intermittent, et de prendre en compte les paramètres mentionnés à l'instant pour différencier les secteurs et les entreprises, voire les professions.

Le dispositif propre à renforcer l'autonomie de l'assurance-chômage des intermittents suppose donc d'adopter des règles originales de tarification et de couverture du risque qui impriment à sa gestion un profil aussi particulier que l'est la forme d'emploi. Il suppose aussi que la loi vienne tracer les contours de ce qui, au regard des mécanismes ordinaires de l'assurance-chômage et de sa gestion paritaire, peut passer pour une expérimentation. La chronique interminables des conflits, des négociations et des jeux de dupe qui a fait l'histoire

---

<sup>9</sup> Les partenaires sociaux ont décidé, en 2002, de doubler le montant des cotisations d'assurance-chômage des employeurs et des salariés relevant des annexes 8 et 10. Des gains en recettes ont été réalisés par le régime, à partir de 2003. Mais appliquée uniformément, une majoration des cotisations ne procure aucun véritable gain en responsabilisation effective et constitue avant tout un "choc" à absorber sectoriellement, sans que l'équation du déficit des comptes assurantiels soit résolue.

<sup>10</sup> Le rapport établi en 2004 sur *L'avenir du spectacle vivant* par Bernard Latarjet fournit un ensemble de données statistiques sur le spectacle vivant, ainsi qu'une première tentative de diagnostic chiffré sur un point décisif et particulièrement sensible : la divergence très marquée entre la progression très vive de l'offre de spectacles et le comportement de la demande de spectacles, qui a stagné, voire reculé : ce que l'idéal de démocratisation conduisait à traiter comme un phénomène de sous-consommation auquel portait remède se serait retourné en un phénomène d'excès d'offre, dont le déséquilibre des comptes assurantiels de l'emploi est un indice.



agitée de ce régime particulier suffirait à justifier la nécessité d'une approche nouvelle. L'analyse des causes de la crise permanente de ce système d'emploi permet de localiser précisément les failles de l'approche ancienne. Il reste à décrire l'architecture d'un système rénové.

### **Une proposition de réforme : le droit social et la logique assurantielle, bons conseillers de l'intermittence**

Au regard des trois facteurs d'alimentation des dépenses assurantielles qui ont été distingués plus haut, trois sources de financement sont à articuler.

#### ***L'apport de la solidarité interprofessionnelle***

La première source est classique, c'est la part mutualisée des dépenses qui, dans le système paritaire, correspond à la solidarité interprofessionnelle des salariés et des employeurs. Cette mutualisation ~~qu'on peut qualifier extensive~~ générale, intersectorielle, a été l'origine unique du financement des déficits du régime particulier des intermittents. La restreindre, sans l'écartier, c'est remotiver le principe de la solidarité interprofessionnelle, mais sans le solliciter à tel point et aussi continûment qu'il finit par nourrir le soupçon d'inéquité interprofessionnelle. On peut chercher à estimer les effets d'appel et l'impact des différences que les règles du régime particulier introduisent dans les comportements des agents et dans la prise et la gestion du risque entrepreneurial, au regard de ce qu'ils seraient dans le régime général. De leur côté, les analyses disponibles sur la gestion de l'assurance-chômage dans les pays qui, comme les Etats-Unis, recourent à une gestion ouvertement assurantielle de la tarification des risques de chômage, par modulation individualisée des cotisations patronales, montrent qu'une part généralement incompressible des dépenses d'allocation-chômage est à mutualiser<sup>11</sup>. Les données convergent pour fixer autour de 40% la part des dépenses d'assurance-chômage qui demeurerait l'objet de la mutualisation ~~extensive~~ générale, au titre de la solidarité interprofessionnelle. Dans une architecture évolutive et autonome, qui fait varier ses sources de financement avec ses besoins, cette valeur de 40% n'a évidemment rien d'un dogme. Elle fournit un repère sur lequel ~~peuvent~~ pourraient converger les anticipations, dans un premier temps, et elle peut être révisée.

#### *Une tarification différenciée selon le compte assurantiel de l'employeur : les leçons du financement de l'assurance sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*

L'innovation doit porter sur les deux autres sources de financement, dont les mécanismes se substituent à ceux de la mutualisation extensive. L'introduction de la tarification différentielle est le vecteur de la responsabilisation et du gain d'efficacité dans une gestion plus autonome, qui répond au point 2 de la section précédente. S'agit-il de transposer le système américain d'*experience rating*, dont un rapport récent de Jean Tirole et d'Olivier Blanchard pour le Conseil d'Analyse Economique<sup>12</sup> a décrit les caractéristiques et la possible adaptation au contexte français, tout en faisant valoir les différences considérables de règles qui distinguent le fonctionnement du marché du travail et le niveau de couverture du risque de chômage aux

---

<sup>11</sup> Sur le système américain d'*experience rating* appliqué à l'assurance-chômage, v. Denis Fougère et David Margolis, « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », Revue française d'économie, 2000, n°2, pp. 3-76.

<sup>12</sup> J. Tirole et O. Blanchard, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Paris, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, 2003.

Etats-Unis? Point n'est besoin d'aller chercher si loin. Le droit social français est une meilleure source d'inspiration. Revenons à l'une de ses créations les plus originales, et même à son origine, la loi sur les accidents du travail de 1898. Le dispositif de financement de ce régime, dont les principes actuellement en vigueur ont été établis en 1946, est fondé sur le principe de la tarification différenciée du risque et sur la modulation des cotisations qui sont à la charge, exclusive dans ce cas, des employeurs.

Qu'a ont donc apporté la loi de 1898 sur la responsabilité directe de l'employeur, et, dans son sillage, celle de 1946 sur l'obligation faite aux employeurs de s'assurer, ~~aient pu en faire simultanément la première loi d'assurance sociale, et la loi fondatrice du droit du travail~~ qui aient pu ouvrir la voie de la convergence entre le droit social et l'assurance sociale? Si l'on suit l'analyse de François Ewald, dans son *Etat providence*, elle apportait une solution au triple problème posé par l'assurabilité du risque professionnel. D'une part, elle conduit à ne plus imputer juridiquement les dommages à une faute ou à une cause, subjective ou objective, mais à attribuer le risque à une activité, qui s'exerce dans le cadre d'un rapport contractuel de travail, au sein d'une entreprise<sup>13</sup>. D'autre part, elle permet d'objectiver l'entreprise, comme réalité propre, indépendante de la personne de l'employeur et des salariés, mais formée comme une totalité solidaire d'agents : les risques y sont totalisés et sont l'objet d'une couverture garantie par l'existence du lien contractuel de travail. Enfin, elle socialise le risque en solidarisant les entreprises entre elles, et en rendant le risque solvable : le risque individuel de l'entreprise est solvabilisé par une cotisation au régime d'assurance, parce qu'il est articulé à la gestion du risque collectif, par une répartition mutualisée de la charge de la réparation des dommages. L'argumentation empruntée à Ewald n'est pas destinée à faire redécouvrir les mérites ingénieux de la gestion assurantielle des risques sociaux, dont le régime général d'assurance-chômage offre une autre illustration, mais de suggérer que certaines des difficultés que nous avons dégagées plus haut sont celles-là mêmes que le législateur avait jadis appris à résoudre pour rendre assurable un risque professionnel. Qu'on songe, dans le cas des intermittents, aux procès en responsabilité et en culpabilité qui, dans l'imputation des dérives, opposent les salariés entre eux, les salariés à certains employeurs du secteur, les employeurs des autres secteurs aux salariés du secteur, etc.; qu'on songe aussi à tous les effets du relâchement du lien de subordination; ou encore à la nature très particulière de l'entreprise, quand il s'agit d'une pure organisation par projet. La leçon de la loi sur les accidents du travail est simple : la logique assurantielle, pour être ajustée aux paramètres de la relation contractuelle, doit reconstituer la figure de l'employeur, la notion d'entreprise et celle de totalité d'entreprises. Sans ce levier, la responsabilisation des employeurs est inopérante, et la gestion du risque a toutes chances de demeurer inefficace.

L'autre enseignement est apporté par la gestion de l'assurance AT MP. Il désigne les voies possibles d'une tarification différenciée et d'une modulation des cotisations d'assurance-chômage. Le régime des accidents du travail est financé par des cotisations exclusivement patronales. La construction de la tarification et la valeur des cotisations sont destinées à assurer l'équilibre financier du régime. On calcule le coût, pour le régime d'assurance, des accidents et maladies professionnelles survenus dans chaque entreprise ou ensemble

---

<sup>13</sup> Pour que la réparation des accidents du travail pût échapper aux méandres de la procédure civile dans laquelle un salarié devait mettre en cause son employeur pour faute condamnable afin d'obtenir réparation des dommages, il fallait créer une responsabilité sans faute, et désigner l'employeur comme responsable, tout en le plaçant hors du cadre de l'application du droit commun de la responsabilité. De la sorte, l'employeur était appelé à compenser les dommages subis par la victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, sans passer par une procédure pénale, et la victime se voyait épargner les aléas et les coûts d'un procès qui avaient créé tant d'inéquité dans le traitement des risques professionnels avant la loi de 1898.

d'entreprises. La valeur du risque est appréciée à partir de la totalité des prestations et des indemnités versées aux travailleurs concernés, sur une période donnée (trois années dans le cas de l'assurance AT MP). En rapportant la valeur de ce risque à la masse des salaires versés dans la même période de référence par l'entreprise, on détermine le taux brut de cotisation. Faut-il raisonner entreprise par entreprise et calculer pour chacune un taux particulier et variable dans le temps, ou faut-il étalonner le coût assurantiel des risques professionnels par classe d'entreprises? Le législateur a pondéré le principe de l'individualisation de la cotisation, en posant que le financement des risques à couvrir, mais aussi son impact sur les comptes et sur la viabilité économique de l'entreprise, devraient donner lieu à une tarification différenciée selon la taille de l'entreprise et selon la nature de son activité<sup>14</sup>. A ce taux modulable, s'ajoutent plusieurs majorations destinées à financer le risque spécifique "accident du trajet" (la majoration est forfaitaire), les charges générales de gestion du régime (ce taux de majoration est une fraction de la somme du taux brut et de la majoration d'accident de trajet), et les transferts de compensation entre le régime général et les régimes particuliers de salariés. Enfin, le système est incitatif : les CRAM qui gèrent ce dispositif décentralisé peuvent octroyer des ristournes de cotisation aux employeurs qui font des efforts particuliers de prévention, ou au contraire imposer des cotisations supplémentaires aux entreprises dont les risques sont exceptionnels ou qui respectent mal les règles de prévention<sup>15</sup>.

Les principes de tarification de l'assurance AT MP peuvent être adaptés aisément à notre cas. Chaque salarié contracte avec divers employeurs dans une période de référence (11 mois ou 10,5 mois ou 10 mois, selon les règles prévues de durée d'affiliation requise par le système) : s'il est éligible aux allocations de chômage, il dispose d'un crédit d'allocations qu'il consomme, une fois admis en indemnisation. Au total, dans la période considérée, son temps aura été partagé entre des situations d'activité rémunérée, des épisodes de chômage indemnisé et des temps de chômage non indemnisé (franchise, différé d'indemnisation, formation, etc.); son revenu aura été formé de rémunérations, d'allocations de chômage, d'indemnités de congés, et de prestations sociales. Chaque employeur en France doit désormais déclarer chaque nouveau contrat de travail, de quelque type qu'il soit, séparément et nominativement aux Assedic, et donc déclarer chaque contrat de travail passé avec chacun de ses salariés intermittents, chaque fois qu'il a recours à ce CDD d'usage (décret du 7 mai 2004, publié au JO le 8 mai 2004). L'Unedic ~~peut désormais~~ pourrait ainsi établir un compte individuel de

---

<sup>14</sup> La tarification individuelle concerne actuellement les entreprises dont l'effectif dépasse 199 salariés. La mutualisation des coûts assurantiel du risque est complète pour les entreprises de petite taille : elles sont classées en fonction de leur activité dans une quinzaine de branches et de la classe du risque auquel leur activité les expose, sur la base d'une nomenclature qui comprend plus d'un millier de catégories de risques. A chaque numéro de risque et à chaque entreprise qui en relève est appliqué un taux collectif, déterminé en divisant les dépenses de prestations et d'indemnités versées au titre des AT-MP par l'ensemble des entreprises classées dans la même catégorie de risque, par la masse salariale de ces entreprises. Enfin, pour les entreprises de taille intermédiaire, une tarification mixte est appliquée, composée d'une fraction du taux collectif appliqué aux entreprises de taille inférieure, dans la même catégorie de risque, et d'une fraction du taux individuel (calculé selon le principe décrit pour les entreprises de la taille supérieure) : cette somme de deux fractions est ensuite proratisée selon la taille effective de l'entreprise. Sur le système de tarification, sur le système d'information nécessaire à sa mise en oeuvre et sur l'administration du régime, v. notamment Gilles Huteau, *Sécurité sociale et politiques sociales*, Paris, Armand Colin, 2001.

<sup>15</sup> Nous ne pouvons pas examiner ici le comportement du régime, et notamment sa tendance à la mutualisation croissante des cotisations, mise en évidence dans le rapport de 2002 de la Cour des Comptes sur *La gestion du risque ATMP*, non plus que les évolutions possibles du régime, face aux critiques sur le caractère forfaitaire de la réparation, conçu comme un progrès à l'origine du régime, mais aujourd'hui comme une insuffisance. Voir à ce sujet le rapport récent de Michel Laroque, *La rénovation de la réparation des ATMP*, Paris, IGAS, 2004. On trouvera dans le récent livre de Philippe Askenazy, *Les désordres du travail*, Paris, La République des Idées, Seuil, 2004, une très suggestive analyse économique du risque ATMP et de son incidence en France et aux Etats-Unis, selon le modèle d'organisation productive.

dépenses d'indemnisation : pour chaque employeur, elle peut calculer le coût assurantiel des emplois alloués, en additionnant les fractions de dépenses engagées pour indemniser tous les salariés qu'avec d'autres employeurs, il a fait travailler temporairement, et qu'il a contribué à faire indemniser de leur temps chômé<sup>16</sup>. Ces dépenses sont rapportées à la masse salariale de chaque entreprise, afin de déterminer le taux de cotisation. L'approche peut se faire par entreprise, si l'on veut mesurer le coût réel du risque, ou par ensembles d'entreprises. La tarification des cotisations pourrait, ici aussi, retenir la taille des entreprises comme le critère qui sépare une approche individualisée de la couverture du risque et une approche mutualisée. Les entreprises de petite taille dont les comptes assantiels d'emploi ne seraient pas individualisés seraient classées en fonction de la nature de leur activité, afin que la mutualisation des dépenses et la détermination des cotisations opèrent dans des sous-ensembles homogènes.

S'appliquant à un seul secteur d'activités (les spectacles) ou groupe de secteurs (spectacle vivant, cinéma, audiovisuel), l'approche par une classification des risques selon la nature de l'activité n'a nul besoin d'approcher le niveau de raffinement et de complexité taxinomique du système d'assurance des AT MP. Ceux qui, depuis longtemps, cherchent à redéfinir le périmètre du recours au CDD d'usage pour recentrer les annexes de l'Unedic spécifiques au spectacle pourraient, par ailleurs, trouver là un outil moins brutal que le tri sélectif pour hiérarchiser, selon leur importance ou leur insubstituabilité, les sous-secteurs et les activités éligibles aux annexes spécifiques de l'Unedic.

Il est possible aussi de désigner brièvement certains des points sur lesquels le modèle de l'assurance AT-MP doit être complété et modifié, plutôt que transposé mécaniquement. Les outils de modulation des cotisations et de mutualisation par classes de risques doivent être ajustés à la surreprésentation des petites et micro-entreprises dans le secteur, au statut juridique, à la situation au regard d'une position de délégation de service ou de sous-traitance, au turnover élevé qui fait apparaître et disparaître chaque année une proportion importante d'employeurs cotisants, et à la présence d'un nombre élevé d'organismes et employeurs occasionnels (entreprises situées hors du secteur, particuliers, organismes publics, etc.).

Les situations d'activité discontinue parmi les employeurs cotisants sont fréquentes et le taux d'évaporation est élevé, que ce soit en raison de la disparition d'une structure au terme d'un cycle court de projets, ou par défaut de réussite, ou faute de financements et subventions, ou pour des motifs plus stratégiques de gestion. En s'ajoutant aux cas des employeurs occasionnels, elles suggèrent qu'une part des cotisations variables devrait être réservée à la compensation interne des risques de non-recouvrement des cotisations, qui augmente si la charge du financement du régime d'assurance-chômage qui est imputé à l'employeur augmente. La solution des majorations pratiquée dans le cas des AT MP apparaît comme un bon instrument de mutualisation solidaire entre toutes les entreprises, pour couvrir les risques d'évaporation et de défaillance, et couvrir les coûts de gestion de cette assurance renouvelée.

---

<sup>16</sup> Techniquement, il s'agit d'un mécanisme d'appariement qui établit une symétrie entre la situation de l'employeur et celle du salarié : chaque employeur fait apparaître dans ses comptes les contrats de tous ses différents salariés, et chaque salarié fait apparaître dans ses rémunérations et son compte d'heures travaillées tous ses employeurs et tous ses contrats avec leurs caractéristiques spécifiques. La matrice des relations d'emploi de l'ensemble des employeurs avec l'ensemble des salariés est établie à partir de ces comptes individuels symétriques : la règle veut qu'ils soient appariés pour être validés, comme c'est déjà le cas pour le calcul et le versement des indemnités de congé par la Caisse des Congés Spectacles. A partir de ces appariements, le calcul peut être fait du montant qui est imputable à chaque employeur dans les dépenses d'indemnisation pour les salariés avec qui il a contracté.

## *L'engagement de l'Etat et des collectivités locales et territoriales*

La troisième source de financement fait intervenir les pouvoirs publics, Etat et collectivités locales et territoriales, dont les dépenses culturelles génératrices d'emplois intermittents sont, elles aussi, allégées jusqu'ici de leur coût assurantiel. La modulation des cotisations des employeurs en fonction du coût du risque de chômage à couvrir a pour résultat certain d'augmenter la contribution de tous les employeurs, même si la différenciation des taux de cotisation peut agir comme un mécanisme correcteur des disparités sectorielles. L'une des raisons pour lesquelles l'Etat et les pouvoirs locaux ont favorisé la multiplication des structures de droit privé, de taille souvent réduite, et ont contribué à l'atomisation de l'offre d'emploi, était de bénéficier d'une gestion qui maximisait les charges variables, et d'abord celles du poste clé de dépenses, dans les arts du spectacle, l'emploi. La hausse des cotisations "patronales" à l'assurance-chômage sera inévitablement considérée comme une mise en danger de toute l'offre culturelle, et d'abord de celle de tout le secteur non marchand. Il serait irresponsable que l'acteur public s'en prenne au principe de responsabilisation et à son instrumentation assurantielle, pour s'exonérer de ses propres responsabilités. Il est plus logique, et plus conforme aux objectifs même de production conjointe du bien culturel public, que les pouvoirs publics s'invitent à la table de la mutualisation des coûts du risque de chômage, et qu'ils manifestent, en actes, leur solidarité. Leur contribution au régime d'assurance serait indexée sur la définition qu'ils entendraient donner, localement, régionalement et nationalement, à ce qu'est un niveau socialement optimal de création, de production et de diffusion culturelle, protections sociales incluses.

S'agit-il d'emprunter l'une des solutions habituelles d'allègement du déficit de tel ou tel des régimes sociaux - aides publiques temporaires, création d'un prélèvement obligatoire spécifique, garantie de prêt, étalement de la dette coordonné à des réformes supposées redresser les comptes ? Ces solutions ont leur rationalité et leur efficacité quand les déficits sont corrélés aux cycles économiques. Or le déficit du régime des intermittents n'est pas cyclique.

Peut-il s'agir alors d'une structure autonome qui viendrait se greffer sur le régime d'assurance-chômage, comme le fonds spécifique, institué à titre provisoire en juillet 2004 par l'Etat, financé par lui, et géré par l'Unedic ? La solution est peu compatible avec le double objectif d'autonomie de gestion et de maintien au sein du paritarisme, auquel toute notre analyse s'attache. Un défaut de cohérence dans la construction d'un régime assurantiel pour un système d'emploi aussi dérogatoire se paierait de poussées centrifuges irrépressibles, comme l'évolution des systèmes théoriquement paritaires d'assurance sociale en offre maints exemples. La poussée la plus prévisible serait de permettre aux contributeurs les plus rétifs de faire basculer une part croissante de la charge financière du régime sur une structure autonome alimentée par les fonds publics, dont on imagine aisément que l'Etat et les collectivités locales ne se disputeraient pas le contrôle exclusif.

Parmi les dispositifs qui articulent un mécanisme assurantiel et une aide publique, celui qui est destiné à indemniser le chômage partiel correspond aux trois réquisits de notre modèle : le risque d'entreprise, avec ses incidences sur la situation des salariés, peut être assuré dans certaines conditions, afin que la relation d'emploi soit préservée; le coût du risque n'est pas reporté entièrement sur les salariés ni sur un dispositif entièrement mutualisé et peu responsabilisateur, qui créerait trop d'effets d'aubaine; et les caractéristiques particulières de certains secteurs d'activité ou de certaines professions peuvent être prises en compte et

justifier l'octroi d'aides publiques concertées et plus durables<sup>17</sup>. Etat et collectivités locales pourraient s'inspirer d'un tel dispositif pour rembourser aux employeurs du secteur des spectacles une partie de leurs dépenses de cotisations à l'assurance-chômage.

Au total, le régime d'assurance-chômage des intermittents consoliderait son autonomie en s'alimentant à deux sources directes de financement : les cotisations uniformes des salariés et les cotisations modulées des employeurs. Le coût du régime spécifique des intermittents serait diminué de la part qui, chaque année, serait imputée à la mutualisation interprofessionnelle. Pour couvrir la partie des dépenses qui seraient réparties uniquement entre les employeurs du secteur, des taux différenciés de cotisation des employeurs seraient calculés à partir des caractéristiques des entreprises et du coût assurantiel de leurs créations discontinues d'emplois sous CDD d'usage. Les entreprises pourraient ensuite être candidates au remboursement d'une partie de leurs charges de cotisations, en fonction des objectifs culturels et des arbitrages budgétaires des différentes catégories d'acteurs publics. L'objectif d'une autonomie financière de ce régime spécifique impose que l'équilibre soit recherché annuellement.

Nous avons délibérément choisi de ne pas traiter ici des règles d'admission et d'indemnisation du régime, et de concentrer sur le pôle des ressources du régime notre proposition d'un autre modèle de gestion assurantielle. Mais la nouvelle architecture du financement du régime pourrait au moins clarifier directement un des points qui est régulièrement mis en débat : celui du périmètre sectoriel du recours au CDD d'usage. Dès lors que le système parvient à être plus responsabilisateur, les effets d'aubaine sont moindres, et la question se transforme: si un système d'emploi offre aux employeurs un haut niveau de flexibilité, et aux salariés un niveau de couverture proportionné au risque de chômage, et si la flexibilité d'emploi correspond à des caractéristiques intrinsèques de secteurs ou de professions qui évoluent vers d'autres modèles d'organisation de leurs activités, le modèle de l'emploi-chômage intermittents a-t-il une viabilité sociale et assurantielle qui le rende exportable hors de son secteur? La question d'une diffusion du modèle de l'intermittence a été beaucoup agitée par ceux qui voulaient

---

<sup>17</sup> Sur le dispositif d'indemnisation du chômage partiel, v. Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto, Robert Lafore, Rolande Ruellan, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz, 14ème édition, 2001, p. 1188 sqq. Le dispositif a pour vocation de couvrir les entreprises et leurs salariés contre un risque de fléchissement temporaire de leur activité, et il peut permettre à certaines branches d'activité de surmonter des difficultés particulières, moyennant signature d'une convention avec l'Etat. Son utilisation est précisément encadrée : les DDTEFP accordent des autorisations en fonction des demandes des entreprises; l'Etat fixe chaque année par décret, à partir de l'enveloppe budgétaire fixée par la loi de finances, le montant horaire de l'allocation spécifique, qui représente l'aide publique versée à l'employeur pour lui rembourser une fraction de l'indemnité compensatrice que celui-ci alloue à ses salariés en chômage partiel. Le chômage partiel est traité par la loi (art. L.322-11 du code du travail) comme un risque qui doit avoir été provoqué par des causes passagères et exceptionnelles pour être assurable. Mais le sens de la causalité du risque n'est pas univoque quand les gains de flexibilité à obtenir par la modulation des coûts fixes de personnel sont arrimés à des protections assurantielles partiellement subventionnées. Les enquêtes du ministère du Travail, ce sont presque exclusivement les entreprises de moins de 250 salariés qui recourent à cet amortisseur des variations conjoncturelles d'activité, faute de disposer de toute la variété des outils de gestion des risques d'activité accessibles aux firmes importantes. Techniquement, ce dispositif superpose trois types d'indemnités :  
- une indemnisation conventionnelle complémentaire, qui est proportionnée à la perte de salaire. Cette indemnisation est fondée sur un accord interprofessionnel ou, dans certaines branches, sur une convention collective ou un accord de branche. Elle est à la charge de l'employeur, mais elle peut, dans certaines conditions, être partiellement prise en charge par l'Etat;  
- une allocation spécifique d'aide publique, qui est à la charge de l'Etat, et qui se calcule à partir d'un montant horaire différencié en deux taux, selon que les effectifs de l'entreprise dépassent ou non 250 salariés;  
- le cas échéant, une allocation complémentaire est destinée à combler l'écart entre la somme des deux premières allocations et le montant du SMIC mensuel. Son financement est assuré à parité par l'Etat et l'employeur.

s'opposer à la réforme de 2003, et légitimer la lutte des intermittents. Elle ne peut être débattue sérieusement que si sont d'abord établies les conditions de l'assurabilité de ce régime d'emploi.