

SITUATION DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE A L'ISSUE DE L'ANNEE BLANCHE

DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

Rapport à la ministre de la Culture

et

à la ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion

21 avril 2021

André GAURON, conseiller maître honoraire à la Cour des Comptes

Avec le concours de

Charlotte CARSIN, inspectrice des affaires sociales

Claire LAMBOLEY, inspectrice générale des affaires culturelles

REMERCIEMENTS

Par lettre du 1^{er} février 2021, Mesdames Elisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, et Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la culture, m'ont confié la mission « d'évaluer la situation des intermittents après le 31 août 2021, en différenciant l'analyse selon le secteur d'activité concerné, le métier exercé et la date anniversaire des droits des intéressés, et de proposer des pistes pour ajuster le dispositif actuel en fonction de cette analyse ».

Cette mission a été conduite avec Mesdames Charlotte Carsin, inspectrice des affaires sociales, et Claire Lamboley, inspectrice générale des affaires culturelles. Qu'elles trouvent ici l'expression de ma très grande gratitude pour leur forte mobilisation et leur constante implication.

La mission a bénéficié d'un important concours des services de Pôle emploi qui ont fait preuve d'une très grande réactivité pour répondre à nos sollicitations et produire les données et les simulations nécessaires pour approcher au mieux la situation des intermittents du spectacle à la date du 31 Août 2021.

Nos remerciements vont également aux équipes de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, des directions générales du ministère de la Culture, du Centre national du cinéma et de l'image animée et du Centre national de la musique. La mission exprime aussi ses remerciements aux équipes d'Audiens pour les données transmises et l'éclairage apporté concernant les aides gérées par l'organisme, ainsi qu'à la direction des études et des analyses de l'Unédic.

La mission a eu, par ailleurs, des échanges fructueux avec les syndicats de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs dont il était essentiel d'entendre les préoccupations et qui lui ont permis d'appréhender la grande diversité des situations et de prendre en compte leurs pistes d'évolution. Qu'ils en soient sincèrement remerciés.

André GAURON

SOMMAIRE

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	2
RAPPORT	9
1 L'IMPACT DE LA CRISE SUR L'EMPLOI ET LES DISPOSITIFS MIS EN PLACE POUR SOUTENIR LES REVENUS DES INTERMITTENTS	10
1.1 LA CRISE A TOUCHE DIFFEREMMENT LES DIFFERENTS SECTEURS D'EMPLOI DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE EN 2020, TANDIS QUE LES PERSPECTIVES RESTENT INCERTAINES POUR 2021.....	10
1.1.1 L'année 2020	10
1.1.2 Les perspectives 2021.....	13
1.2 PLUSIEURS DISPOSITIFS ONT ETE MIS EN PLACE POUR SOUTENIR LES REVENUS DES INTERMITTENTS PENDANT LA CRISE	14
1.2.1 « L'année blanche »	14
1.2.2 Les autres dispositifs de soutien aux revenus des salariés	16
1.2.3 De manière indirecte, les mesures de soutien aux structures et activités culturelles.....	18
2 LA SITUATION DES INTERMITTENTS AU REGARD DE L'INDEMNISATION CHOMAGE ET LES RISQUES AFFERENTS A LA SORTIE DU DISPOSITIF DE L'ANNEE BLANCHE	20
2.1 LA SITUATION DES ALLOCATAIRES BENEFICIAIRES DE L'ANNEE BLANCHE AU 31/12/2020	20
2.2 LA PROJECTION DE LEUR SITUATION AU 31/08/2021, PUIS SIX MOIS PLUS TARD	22
2.2.1 La méthodologie des scénarios.....	22
2.2.2 Tous les intermittents bénéficiaires de l'année blanche resteront couverts par un régime d'indemnisation après le 31 août 2021, à l'exception de ceux qui n'auront plus réalisé de contrats depuis la rentrée 2020.	24
2.2.3 Plus que sur le nombre de personnes indemnisées, la sortie de l'année blanche aura un impact sur le niveau des droits recalculés au 1 ^{er} septembre	28
2.2.4 La situation plus mal connue des populations de salariés intermittents non indemnisés, dont les nouveaux entrants sur le marché du travail.....	32
3 LES DIFFERENTES OPTIONS D'EVOLUTION DU SOUTIEN APPORTE AUX INTERMITTENTS DU SPECTACLE.....	34
3.1 DEUX GRANDES OPTIONS DE SORTIE DE L'ANNEE BLANCHE	35
3.1.1 L'aménagement des conditions d'examen des droits au 1 ^{er} septembre	35
3.1.2 La prolongation des droits.....	37
3.2 LES MESURES DE SOUTIEN AUX SALARIES INTERMITTENTS NON BENEFICIAIRES DE L'ANNEE BLANCHE	40
4 CONCLUSION.....	43
LETTRE DE MISSION	45
ANNEXE	47
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	49

SYNTHESE

Face à l'impact de la crise sanitaire sur les activités du secteur du spectacle, le Président de la République a annoncé le 6 mai 2020 la prolongation de l'indemnisation des intermittents jusqu'au 31 août 2021 sans réexamen de leurs droits, dite « année blanche ».

Cette mesure a été prise à un moment où l'on estimait que les restrictions affectant les activités culturelles n'étaient pas susceptibles de perdurer. Alors que la crise sanitaire se prolonge, la mission a été chargée d'évaluer la situation des intermittents après le 31 août 2021 et de dégager les pistes permettant d'ajuster le dispositif en fonction de cette analyse.

La mission a examiné tout d'abord l'impact de la crise sanitaire sur les intermittents du spectacle en 2020, sur la base des données disponibles au 31 décembre 2020. Pour évaluer leur situation au 31 août 2021, elle a demandé à Pôle emploi de simuler, selon quatre scénarios d'évolution de l'emploi en 2021, les effets sur les données individuelles des allocataires des règles spécifiques applicables au 31 août 2021. Ces simulations ont été réalisées en distinguant le spectacle vivant, le spectacle enregistré et le champ des employeurs dont l'activité principale n'est pas le spectacle.

Sur la base de ce diagnostic, la mission a examiné de la manière la plus ouverte toutes les pistes permettant de préserver la situation des intermittents après le 31 août 2021. Elle présente les caractéristiques, les avantages et les inconvénients de ces différentes pistes, qui peuvent dans certains cas être combinées, livrant ainsi les éléments utiles à la concertation et à la prise de décision.

Elle a également étudié les réponses qui peuvent être apportées à la situation des intermittents non indemnisés, les jeunes professionnels en particulier.

1 – L'impact de la crise sanitaire sur les intermittents du spectacle en 2020

Passé le premier confinement du printemps 2020, l'activité a repris à un niveau inégal selon les secteurs et les métiers, soutenu dans le spectacle enregistré (production cinématographique et audiovisuelle principalement), faible dans le spectacle vivant, avec de grands écarts au sein de chaque secteur et selon les branches. Musiciens et chanteurs, danseurs, artistes du cirque et des arts visuel, techniciens de plateaux, du son et de l'éclairage sont les métiers les plus touchés.

Compte tenu de la baisse de l'activité, le niveau de salaires des intermittents indemnisés a fortement baissé, de 37 % en moyenne, mais grâce à l'indemnisation chômage telle que maintenue par l'année blanche, le revenu global (salaire + indemnisation) n'a fléchi que de 10 % en moyenne, avec là encore d'importants écarts : pour 6 % des allocataires, la baisse est supérieure à 30 %, pour un quart elle est comprise entre 15 % et 30 % et pour un tiers entre 5 % et 15 %. Pour 12 % d'entre eux, le revenu global a augmenté.

Outre la prolongation des droits jusqu'au 31 août 2020, l'année blanche inclut des conditions d'examen des droits aménagées pour faciliter leur réadmission à cette date : augmentation de la prise en compte des heures d'enseignement, dont les restrictions sanitaires ont toutefois limité l'impact, possibilité de remonter sur une période de référence d'affiliation (PRA) allongée pour rechercher les 507 heures, qui permet de mobiliser de heures réalisées avant la crise sanitaire. En application de cette seconde règle, 65 % des techniciens et 50 % des artistes avaient déjà atteint les 507h nécessaires à leur réadmission à la fin de l'année 2020.

La crise a également eu un impact sur la population des intermittents non indemnisés. Environ un tiers de moins d'artistes et techniciens ont ouvert pour la première fois des droits à l'assurance chômage entre 2019 et 2020. Cette population recouvre des profils très variés, dont les jeunes professionnels sortant de leurs études, qui rencontrent d'importantes difficultés d'insertion professionnelle.

2 – La situation au 31 août 2021

Le diagnostic permet d'établir que les règles prévues par le décret n° 2020-928 du 29 juillet 2020 garantissent à la quasi-totalité des bénéficiaires de l'année blanche la réouverture de leurs droits à indemnisation, mais pour des durées variables et sans toujours préserver leur niveau d'indemnisation.

En application de ce texte, trois filets de sécurité permettent aux bénéficiaires de l'année blanche de rester indemnisés au 31 août 2021 quel que soit le nombre d'heures réalisées depuis leur dernière ouverture de droit :

- ceux qui justifieront de 507h ou plus, avec ou sans recours à la période de référence allongée, rouvriront des droits à l'allocation de recherche d'emploi (ARE) au titre des annexes 8 et 10 ;
- ceux qui auront effectué entre 338h et 506h et qui en rempliront les conditions d'éligibilité (ancienneté dans les annexes et non utilisation de la clause), conserveront des droits au titre de la clause de rattrapage prévue par les annexes ;
- l'ensemble des autres allocataires pourront bénéficier de l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS), dont le décret du 29 juillet 2020 a élargi de manière dérogatoire les conditions d'accès en permettant la prise en compte des heures de travail retenues au titre d'une précédente ouverture de droits ou réadmission. Cette allocation, financée par l'Etat, offre une durée et un niveau d'indemnisation identiques à l'ARE.

Les simulations réalisées sur la base des quatre scénarios de reprise de l'activité donnent des résultats proches sur la situation des bénéficiaires de l'année blanche après le 31 août 2021 :

- entre 75 % et 80 % seraient réadmis à l'ARE, dont la moitié environ avec plus de 507h, l'autre moitié grâce à la période de référence allongée ;
- entre 6% et 7 % accéderaient à la clause de rattrapage ;
- entre 15 % et 18 % bénéficieraient de l'APS.

Malgré cette large couverture, le dispositif ne permet pas de traiter certaines situations :

- en application de la règle selon laquelle la date de fin du dernier contrat de travail sert de référence à la fixation de la date anniversaire suivante, certains allocataires ne seront couverts que pour une période courte, limitant leur capacité à reconstituer leurs droits, et ceux qui ne pourraient justifier d'aucun contrat de travail depuis la rentrée 2020 ne rouvriront pas de droit au 1^{er} septembre 2021 ;
- les bénéficiaires de la clause de rattrapage qui ne seront pas parvenus à réaliser les 507h dans les 6 mois ne seront pas réadmis à la fin du mois de février 2022.

Par ailleurs, une partie des allocataires verront leur niveau d'indemnisation baisser. D'après les résultats des simulations, le montant moyen de l'allocation journalière (AJ) baisserait de 6 % : 35 % des allocataires connaîtraient une baisse supérieure à 10 % (de plus de 20% pour 16% d'entre eux) ; 26 % une baisse inférieure à 10 %, tandis que 37 % auraient une AJ stable ou en augmentation (de plus de 10 % pour 16 % d'entre eux).

3 - Les pistes dégagées par la mission

La mission a analysé les mesures envisageables au regard de deux grands types de scénarios relatifs à la sortie de l'année blanche : un aménagement par voie réglementaire des conditions de sortie actuellement prévues, pour garantir que tous les bénéficiaires restent couverts, ou une prolongation par voie législative de l'année blanche pour garantir également le niveau d'indemnisation. La mission complète ces pistes par

des mesures de soutien aux salariés intermittents non bénéficiaires de l'année blanche, les jeunes professionnels en particulier.

3.1. Deux options à la sortie de l'année blanche

Option 1 : aménager les « filets de sécurité » pour garantir que tous les bénéficiaires restent couverts

Ces aménagements visent à traiter les cas, limités en nombre, dans lesquels les intermittents bénéficiaires de l'année blanche n'ouvriront pas de droits au 1^{er} septembre 2021 ou n'en ouvriront que pour une durée limitée :

- décaler dans le temps la future date anniversaire des intermittents qui n'auront pas réalisé un contrat proche du 31 août 2021 pour permettre à tous d'ouvrir des droits pour une durée minimale de 6 ou 8 mois ;
- donner la possibilité aux bénéficiaires de la clause de rattrapage qui n'auront pas cumulé 507h au bout de 6 mois de voir leurs droits à l'APS étudiés dans les conditions dérogatoires du décret du 29 juillet 2020 ;
- suspendre les conditions d'éligibilité à la clause de rattrapage, et en permettre sa réutilisation.

Ces mesures peuvent être complétées par la possibilité, pour les bénéficiaires de l'année blanche dont toutes les heures n'auraient pas été utilisées au 31 août 2021 dans le cadre de la PRA allongée, de les reporter à la prochaine ouverture de droits afin de sécuriser leur accès futur aux 507h d'ici au 1^{er} septembre 2022.

Ces aménagements sont d'ordre réglementaire.

Si elles permettent de maintenir dans l'indemnisation l'ensemble des bénéficiaires de l'année blanche, ces mesures ne donnent pas l'assurance d'un maintien du niveau d'allocation antérieur. Si la reprise est vigoureuse à la rentrée de septembre toutefois, cet effet sera moins sensible, les salaires venant compenser cette baisse du niveau de l'indemnisation.

Option 2 : permettre à tous les bénéficiaires de l'année blanche de rester indemnisés au même niveau en prolongeant l'année blanche.

La mission a identifié deux scénarios de prolongation. Selon la durée de celle-ci, la date à laquelle les droits seront réexaminés modifie la capacité des intermittents à reconstituer leurs 507h, justifiant des modalités d'examen différentes à la sortie du dispositif.

- **une prolongation d'un an**, sans aménagement de la sortie : cette prolongation permet de maintenir le niveau d'indemnisation pendant un an pour tous les bénéficiaires, quels que soient le calendrier et la vigueur de la reprise. Le report de l'examen des droits au 1^{er} septembre 2022, plus d'un an après le début de la reprise, justifie de revenir à cette date aux règles prévues par les annexes 8 et 10.
- **une prolongation d'une durée plus courte, par exemple jusqu'à fin décembre**, avec maintien des aménagements de la sortie. Dans ce cas, le fait qu'une partie des heures restent recherchées au cours de la période de restrictions sanitaires justifie le maintien des mesures d'aménagement de la sortie applicables au 31 août 2021 (PRA allongée, relèvement du plafond des heures d'enseignement et accès dérogatoire à l'APS), complétées de tout ou partie des adaptations réglementaires mentionnées supra. Cette prolongation permet de maintenir le niveau d'indemnisation pour tous jusqu'au début de l'année 2022, où l'on peut estimer que l'activité, et donc les salaires, auront repris leur rôle premier dans l'évolution du revenu des intermittents.

Le principal avantage de la prolongation de l'année blanche est de maintenir le niveau d'allocation antérieur à l'année blanche pour ceux des intermittents qui ouvriraient à défaut des droits avec un nombre d'heures significativement moins important. Le bénéfice de ces mesures sera par conséquent d'autant plus sensible

que les allocataires auront précédemment ouvert des droits avec un nombre d'heures et des rémunérations élevés.

Plus les droits seront prolongés pour une période longue, plus le lien entre les droits ouverts et les conditions d'activité professionnelle antérieures, qui fonde juridiquement le régime d'assurance chômage, sera distendu, et posera par ailleurs la question du respect du principe d'égalité entre les intermittents, en particulier ceux qui ne sont pas entrés dans le dispositif de l'année blanche.

Le report de la date du 31 août 2021, et de manière générale toute nouvelle mesure de prolongation des droits, nécessite une disposition législative.

La mission a également analysé, mais a finalement écarté, des mesures de sortie échelonnée en fonction de l'ancienneté de la date anniversaire des allocataires, ainsi que la possibilité d'une neutralisation de la période de restrictions sanitaires dans la période de référence d'affiliation, qui consisterait à étudier les droits sur 12 mois en amont et en aval de la crise.

3.2 Accompagner les intermittents non bénéficiaires de l'année blanche, notamment l'insertion des jeunes entrants sur le marché du travail :

- De manière temporaire, orienter davantage vers les jeunes diplômés l'aide à l'embauche du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps) ou étendre les aides du GIP Cafés culture (hôtels, cafés, restaurants) à d'autres employeurs occasionnels du spectacle vivant (centres de loisir, associations, petites collectivités territoriales, acteurs touristiques, ...) ;
- Faciliter l'accès à l'indemnisation des jeunes professionnels par la création temporaire d'une allocation d'aide à l'insertion d'une durée de 6 mois avec un seuil d'accès inférieur à 507h sous condition d'âge et d'absence d'indemnisation antérieure ;
- Améliorer et consolider des aides du Fonds d'urgence spécifique de solidarité pour les artistes et techniciens du spectacle (Fussat) et mobiliser le volet professionnel et social du Fonds de professionnalisation et de solidarité (FPS).

L'assurance chômage est fondée sur les droits générés par l'activité. Les différentes options de sortie de l'année blanche s'inscrivent toutes dans cet horizon, qui impose la priorité d'un soutien à sa reprise la plus forte et rapide possible.

RAPPORT

Introduction

[1] Face à l'impact de la crise sanitaire sur les activités culturelles, le Président de la République a annoncé le 6 mai 2020 la prolongation de la durée d'indemnisation des intermittents jusqu'au 31 août 2021 sans réexamen des droits, dite « année blanche ».

[2] L'ordonnance du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement prévoyait la prolongation de la durée d'indemnisation de l'ensemble des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits au cours de la période du premier confinement. L'arrêté du 16 avril 2020 avait fixé cette prolongation jusqu'au 31 mai 2020 pour tous les allocataires arrivant en fin de droits entre mars et mai. Cette mesure concernait tous les demandeurs d'emploi sans différencier les intermittents du spectacle.

[3] Face aux difficultés rencontrées par le secteur de la culture du fait de l'extension de la pandémie, l'ordonnance du 25 mars 2020 a été modifiée par l'article 50 de la loi du 17 juin 2020 pour étendre au 31 août 2021 la mesure précédente pour les seuls intermittents du spectacle. L'arrêté du 22 juillet 2020 a ainsi prévu la prolongation spécifique de la durée d'indemnisation des intermittents du spectacle jusqu'à cette date pour toutes les fins de droits intervenant entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 août 2021.

[4] Cette mesure a pour objectif d'assurer la continuité des droits au chômage des intermittents du spectacle jusqu'à fin août 2021 indépendamment de leur possibilité de poursuivre ou non leur activité au cours de la période visée.

[5] Elle a été prise à un moment où l'on estimait que les restrictions affectant les activités culturelles n'étaient pas susceptibles de perdurer. Or se sont succédées six périodes : interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes à partir du 29 février 2020 (ramenée à 1 000 puis à 100 personnes), confinement strict du 17 mars au 11 mai impactant les activités non essentielles, réouverture des salles de spectacle et des théâtres le 2 juin en zone verte et le 22 juin dans les autres zones dont Paris mais maintien de l'interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes jusqu'au 31 août, couvre-feu pour 54 départements le 22 octobre sans dérogation pour les activités culturelles, deuxième confinement du 30 octobre au 15 décembre, pendant lequel tournages, répétitions à huis clos, enregistrements et captations des œuvres sans public ont été possibles, enfin, depuis le 15 décembre 2020, maintien de la fermeture administrative des établissements et des possibilités de réunion qui ont mis quasiment à l'arrêt les activités du spectacle vivant.

[6] En outre, à la date de la présente mission, l'incertitude demeure quant à la date de la reprise même partielle d'activité. Plus cette date sera tardive, plus l'activité se trouvera impactée au-delà même du 31 août 2021, y compris pour des secteurs ayant rapidement repris avec un niveau d'activité quasi normal depuis la rentrée 2020, comme la production cinématographique et audiovisuelle. Ceux-ci risquent d'être touchés de manière différée par une baisse des investissements découlant de la crise ou l'accumulation des productions réalisées pendant la crise et non diffusées.

[7] Pour établir le diagnostic demandé, la mission a entendu les organisations d'employeurs et de salariés du secteur, les services du ministère de la culture et du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, et s'est appuyée sur les données de Pôle emploi, d'Audiens et de l'Unédic, et sur des simulations que Pôle emploi a réalisées à sa demande.

1 L'impact de la crise sur l'emploi et les dispositifs mis en place pour soutenir les revenus des intermittents

1.1 La crise a touché différemment les différents secteurs d'emploi des intermittents du spectacle en 2020, tandis que les perspectives restent incertaines pour 2021

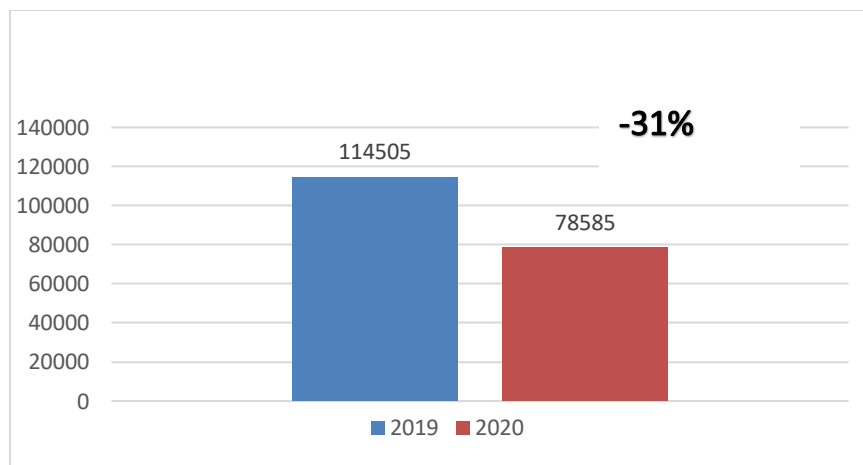
1.1.1 L'année 2020

[8] La crise sanitaire s'est traduite en 2020 par une forte baisse de l'activité. Selon la note de conjoncture du DEPS sur l'impact de la crise sanitaire sur l'évolution des chiffres d'affaires dans le champ de la culture¹, qui porte sur le secteur marchand, les recettes des secteurs culturels marchands baissent de 12% sur l'année 2020, le chiffre d'affaires de l'audiovisuel et du cinéma régresse sur l'ensemble de l'année 2020 de 8%, celui de la radio de 7%, celui du spectacle vivant de 43%.

[9] Cette contraction de l'activité s'est traduite par une baisse du nombre de salariés déclarés comme intermittents et davantage encore, du nombre d'heures travaillées. D'après les données issues de déclarations des employeurs, transmises par Pôle Emploi à titre encore provisoire pour l'année 2020 :

- le nombre de salariés déclarés comme intermittents du spectacle a baissé de plus de 12% en 2020 par rapport à 2019² ;
- les heures travaillées dans le champ des annexes 8 et 10³ ont baissé de 31% entre 2019 et 2020 (-25% pour les techniciens et -40% pour les artistes).

Graphique 1 : Nombre d'heures déclarées dans le champ des annexes 8 et 10



Source : données (provisoires pour 2020) issues déclarations employeurs. Activité partielle incluse.

¹ Ministère de la culture – Département des études, de la prospective et des statistiques - Note de conjoncture 2021-2 mars 2021.

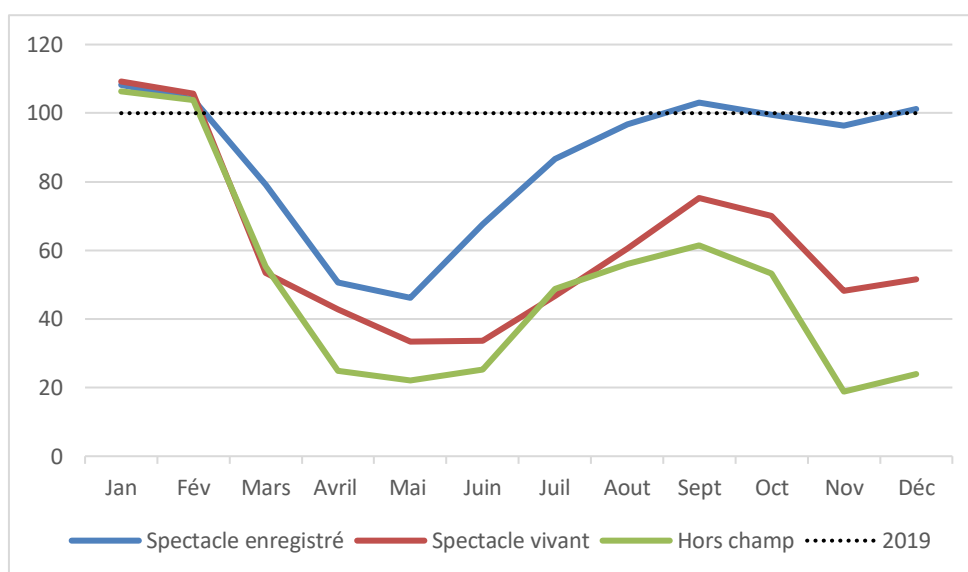
² En 2019, 176 000 artistes, ouvriers et techniciens du spectacle engagés en CDD, notamment en CDD d'usage, ont travaillé au moins une heure au cours de l'année pour un ou plusieurs employeurs relevant du champ des annexes 8 et 10 de l'assurance chômage. Il s'agit donc des intermittents indemnisés, mais également des autres salariés intermittents qui réalisent au moins un contrat de travail dans le champ spectacle. Pôle Emploi, « L'emploi intermittent dans le spectacle au cours de l'année 2019 », Statistiques, études et évaluations, septembre 2020.

³ L'annexe 8 couvre les techniciens du spectacle et l'annexe 10 les artistes

De fortes disparités par secteurs.

[10] Le confinement strict du printemps 2020 a affecté fortement à la fois le spectacle vivant et enregistré, du fait de la fermeture des lieux mais aussi de l'arrêt des répétitions et des tournages. Après le déconfinement, l'activité des deux secteurs a repris, à des niveaux inférieurs à 2019, plus tardivement et faiblement pour le spectacle vivant (période de la fin de saison 2019/20, effets des protocoles sanitaires sur les jauges, annulation des festivals) que pour le spectacle enregistré, qui a repris dès le mois de mai. Pour le spectacle enregistré, le niveau d'activité est ensuite revenu à son niveau de 2019 et s'est maintenu jusqu'à la fin de l'année 2020, tandis que le spectacle vivant a de nouveau été à partir d'octobre 2020 fortement et durablement affecté par les couvre-feux, le confinement de l'automne et la non-réouverture des lieux. L'activité dans le secteur du hors champ (employeurs dont le spectacle n'est pas l'activité principale) a été fortement altérée durant toute la période malgré la reprise de l'été.

Graphique 1 : Evolution mensuelle des heures travaillées dans le champ des annexes 8 et 10 en 2020 par rapport au niveau de 2019



Source : Données provisoires Pôle Emploi, février 2021. Cf. tableau en annexe. Traitement mission. Champ : heures travaillées dans le champ des annexes 8 et 10, activité partielle incluse. Les heures d'enseignement ne sont pas comptabilisées.

- **Le spectacle vivant (41% des heures travaillées en 2020, contre 48% en 2019)** a connu en 2020 une contraction profonde et durable : alors qu'en janvier-février 2020 l'activité, mesurée en nombre d'heures travaillées, était légèrement supérieure à celle de 2019 sur la même période (107,4 %), elle n'est plus d'avril à juin 2020 que le tiers de son niveau de 2019. Le déconfinement à partir de mi-mai est quasiment sans effet sur le secteur jusqu'à fin juin du fait de conditions réglementaires très contraignantes : réouverture uniquement pour les établissements en zone verte jusqu'au 21 juin, distanciation. L'activité du spectacle vivant reprend progressivement à partir de juillet, avec un effet limité du fait qu'elle n'est généralement pas élevée en août. Début septembre, le niveau d'activité remonte à 75 % de celui de 2019 et correspond au maximum de la reprise. Avant même le 2^{ème} confinement, le secteur du spectacle vivant marque le pas, avant de rechuter pour revenir en novembre à 48 % du niveau de 2019 et 52 % en décembre.
- **Le spectacle enregistré (51% des heures travaillées en 2020, contre 41% en 2019)** a connu des évolutions très différentes. Si le début de l'année est assez similaire avec une activité en croissance par rapport à 2019 en janvier-février (104 %), la contraction due au premier confinement est à la fois moins forte (45 % du niveau 2019) et plus courte puisque la reprise s'effectue dès la levée du

confinement, mi-mai. Si la reprise est là aussi progressive, elle est néanmoins plus dynamique : dès le début juillet, le niveau d'activité est revenu à 79% de celui de 2019 pour atteindre et dépasser 100 % à partir de fin juillet. L'activité se maintient à ce niveau jusqu'à fin octobre. Le second confinement provoque une baisse temporaire en novembre (83 % du niveau 2019) avant de remonter en fin d'année.

- **Dans le champ des employeurs « hors champ spectacle » (8% des heures travaillées en 2020, contre 11% en 2019),** la contraction a été plus violente : entre mars et mai 2020 le niveau d'activité chute à 34,5 % de celui de 2019 et ne dépasse pas 54,5 % entre juillet et septembre avant de rechuter à 31,6 % sur les trois derniers mois de 2020.

[11] Ces tendances générales masquent des situations hétérogènes au sein de chaque secteur, selon les modes de création et de diffusion, les modèles économique et les publics. D'après les données publiées par l'Unédic⁴ :

- Dans le spectacle enregistré, la production de films d'animation a connu une légère hausse (6%), la production audiovisuelle et la radiodiffusion une baisse modérée (de 14% et 8%), alors que la production cinématographique est à 70% de son niveau de 2019 et la télédiffusion à 73%. Au sein même de la production audiovisuelle, la production de fictions ou d'émissions semble avoir été moins touchée que le documentaire, genre plus dépendant des tournages à l'international et au financement plus fragile. A l'inverse, certains tournages initialement prévus à l'étranger ont été réalisés en France, notamment pour les films publicitaires.
- L'activité des intermittents du spectacle vivant privé est à 51% seulement de son niveau de 2019, celle du spectacle vivant subventionné à 72%. Les prestations techniques création et événement chutent à 42% du niveau de l'année précédente. Les productions et représentations du spectacle vivant subventionné ont dû être massivement reportées ou annulées pendant le 1^{er} confinement, mais le maintien des subventions a toutefois permis la reprise ou la poursuite des répétitions pour les productions reportées ou des productions futures, dès qu'elles ont été de nouveau possibles au plan sanitaire. Lors de la réouverture du début de l'été, certains lieux ont pu retrouver rapidement leur public. Le constat fréquemment exprimé est toutefois que la crise a accentué l'écart entre les structures solides et celles qui relèvent encore de l'émergence.

De fortes disparités par métiers

[12] L'Unedic a produit dans le document pré-cité des données sur les niveaux d'activité de 2020 par rapport à 2019 par métier.

[13] Parmi les artistes les plus affectés par la crise, on trouve les musiciens et chanteurs, les danseurs, les artistes du cirque et des arts visuels ; parmi les techniciens, ceux des plateaux-machinerie et structure, de la lumière et du son. En revanche, les métiers du graphisme, de l'animation 2D/3D et des effets visuels (qui s'effectuent largement à domicile) ont été très peu affectés.

⁴ Unedic, *L'impact de la crise sur l'emploi intermittent dans le spectacle en 2020*, mars 2021.

Tableau 1 : Part de l'activité en 2020 par rapport à 2019 de janvier à novembre 2020

Graphisme, animation 2D/3D, effets visuels	100%
Ecriture, réalisation	87%
Gestion de production ; diffusion ; marketing	86%
Information ; animation	84%
Image : prise de vues ; vidéo projection ; montage	77%
Coiffure ; maquillage	73%
Direction technique ; régie spécialisée	72%
Electricité	70%
Art dramatique	70%
Scénographie ; décor ; accessoire ; pyrotechnie	70%
Costume ; habillage	69%
Exploitation et maintenance des matériels	69%
Cirque ; arts visuels	67%
Danse	62%
Son	60%
Musique et chant	57%
Lumière ; éclairage	51%
Plateau, machinerie, structure	49%

Source : AEM, calculs Unedic. Champ : activité des intermittents pour les employeurs dont l'activité principale est le spectacle.

[14] La précarité des artistes, en majorité des musiciens ou chanteurs (et les techniciens qui les accompagnent), qui réalisent une part importante de leur activité pour les employeurs hors champ spectacle, a été à diverses reprises signalée à la mission. Ils interviennent tout au long de l'année dans les fêtes de mariage, les bals et événements festifs, les activités associatives ou les maisons de retraite et ont été touchés de plein fouet par l'arrêt de ces manifestations. Même si en nombre, il s'agit d'effectif limité, on ne peut ignorer les difficultés spécifiques rencontrées par ces intermittents.

Une baisse des salaires en partie amortie par une hausse de l'indemnisation

[15] Du fait d'une moindre activité, les salaires ont fortement baissé entre 2019 et 2020, de 37 % en moyenne d'après les données Unedic. Cette baisse a été en partie amortie par la hausse de l'indemnisation, de telle sorte que le revenu global (indemnisation + salaire) ne diminue que de 10 % en moyenne à 2 210 € contre 2 460 €. Cette baisse touche 65 % des allocataires indemnisés en 2019 et qui l'étaient encore en 2020. Elle est de plus de 30 % pour 6 % d'entre eux, de 15 % à 30 % pour un quart d'entre eux et de 5 à 15 % pour 34 % d'entre eux. La plus forte baisse concerne ceux dont le revenu était le plus élevé en 2019 du fait du plafonnement mensuel de l'indemnisation⁵ bien que leur salaire ait moins diminué en moyenne que pour les autres. Le spectacle vivant, le secteur non professionnel sont les plus touchés.

1.1.2 Les perspectives 2021

[16] Les incertitudes sur le calendrier et les modalités de réouverture pèsent sur l'ensemble des secteurs et entraînent une grande frilosité des acteurs. Les perspectives pour 2021 sont différentes pour le spectacle vivant, à l'arrêt, et le spectacle enregistré qui continue début 2021 de travailler et de produire, mais risque de pâtir assez rapidement d'un effet différé de la crise.

[17] Dans le spectacle vivant, la perspective de reprise des représentations et notamment des concerts reste handicapée par les restrictions susceptibles de continuer à peser sur les jauges, qui risquent de compromettre la rentabilité des productions, et sur l'autorisation des spectacles debout.

⁵ A 1,18 plafond mensuel de la sécurité sociales

[18] Le spectacle vivant privé se trouve dans une situation particulièrement délicate. Il aura besoin lorsque les réouvertures seront possibles, d'un délai pour produire avant de diffuser, les spectacles n'ayant pas été montés s'ils n'étaient pas financés, ou ayant été annulés, notamment lorsqu'ils étaient liés à des artistes ou coproducteurs étrangers. Compte tenu de leurs publics, les théâtres privés et cabarets ne rouvriront pas pour la plupart avant septembre.

[19] Le secteur subventionné devrait être, comme à l'été dernier, en mesure de reprendre plus rapidement. Il existe toutefois des délais incompressibles, notamment de mise en place de la billetterie, avant que la diffusion soit effective. Et comme pour le cinéma, le risque d'embouteillage est réel. Certaines créations, qui avaient été prévues pour la saison 2020/2021, pourraient rester mort-nées ou, au contraire, si elles sont diffusées, bloquer de nouvelles mises en production.

[20] Pour le spectacle enregistré, deux facteurs sont susceptibles d'affecter en 2021, et peut-être après, la poursuite du niveau actuel d'activité : dans l'audiovisuel, la baisse de l'apport des diffuseurs fragilise la programmation 2021-22 ; dans le cinéma, le calendrier de réouverture des salles conditionne la diffusion des films produits en 2020 et 2021 et non diffusés, estimés à 400, créant un phénomène d'embouteillage qui risque de se traduire par un ralentissement de la production. Des reports ou annulations de tournages commencent ainsi à être constatés, dont les conséquences toucheront ensuite l'aval jusqu'au montage.

1.2 Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour soutenir les revenus des intermittents pendant la crise

1.2.1 « L'année blanche »

1.2.1.1 La prolongation des droits a contribué à limiter l'impact de la crise sanitaire sur les revenus des intermittents indemnisables

[21] Le dispositif dit de « l'année blanche » prévoit la prolongation jusqu'au 31/08/2021 des droits des artistes et techniciens du spectacle à l'aide au retour à l'emploi (ARE) perçue au titre des annexes 8 et 10 de la convention d'assurance chômage, ainsi qu'aux deux allocations spécifiques de solidarité prévues à l'article L. 5424-21 du code du travail : l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) et l'allocation de fin de droits (AFD).

[22] Bénéficient du dispositif, pour une durée plus ou moins longue en fonction de la date à laquelle leurs droits auraient dû être réexaminés :

- Les intermittents du spectacle qui étaient allocataires de l'ARE au titre des annexes 8 et 10 au 1^{er} mars 2020
- Les intermittents qui ont été admis dans le régime d'indemnisation entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 août 2020, dont la date de réexamen des droits aurait été comprise entre le 1^{er} mars 2021 et 31 août 2021 sans l'année blanche.
- Les intermittents indemnisés au 1^{er} mars 2020 au titre d'une des deux allocations spécifiques de solidarité.

[23] Le nombre de bénéficiaires peut être évalué à environ 120 000 allocataires de l'ARE, répartis à part égale entre les deux annexes⁶. Parmi eux, une minorité (9%) a ouvert des droits après le début de la crise

⁶ Données Pôle Emploi, février 2021 : 124 798 intermittents ayant ouvert des droits entre mars 2019 et août 2020 étaient allocataires de l'ARE au titre des annexes VIII et X au 31/12/2020, dont 62 614 artistes et 62 184 techniciens. Peuvent être soustraits de ce nombre les allocataires qui ont demandé une réadmission expresse après le 1^{er} septembre 2020, soit environ 4000 personnes.

sanitaire, entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020. Les bénéficiaires des allocations du Fonds de professionnalisation et de solidarité sont quant à eux en nombre très réduit, de l'ordre d'une centaine.

[24] Les allocataires conservent la possibilité, prévue par les annexes, de demander une réadmission anticipée, et donc de choisir de ne pas bénéficier de toute la durée de prolongation prévue par le décret. Environ 4 000 allocataires ont demandé une réadmission expresse après le 1^{er} septembre 2020, faisant ainsi le choix de ne pas bénéficier de la prolongation de droits offerte par l'année blanche.

[25] L'année blanche a permis de limiter les effets de la crise sur les revenus des intermittents allocataires de l'assurance chômage en réduisant le nombre de sorties du régime d'indemnisation. D'après les calculs de la mission sur les données Pôle Emploi au 31/12/2020, 37% des 95 568 intermittents dont les droits auraient été réévalués sans l'année blanche avant cette date n'avaient pas rassemblé les 507 heures nécessaires à leur réadmission⁷. D'après les estimations de l'Unédic⁸, en faisant l'hypothèse d'une stagnation de l'activité à 70% d'août 2020 à août 2021, 17 000 techniciens (28%) et 30 000 artistes (47%) n'auraient plus été couverts par l'assurance chômage à la mi-2021 en raison de la crise sanitaire.

[26] Pour les intermittents qui auraient été réadmis malgré la crise, le dispositif a également permis de maintenir le niveau d'indemnisation antérieur, et donc de ne pas répercuter les effets potentiels de la baisse de l'activité sur le montant des droits ouverts.

[27] De façon générale et de manière encore plus marquée grâce à l'année blanche, le régime d'indemnisation a eu un rôle essentiel pour limiter les effets de la crise sanitaire sur les revenus des intermittents indemnisables. Alors que les heures travaillées et les salaires ont fortement chuté en 2020, l'augmentation du montant mensuel moyen d'indemnisation a permis de limiter la perte de revenu global. D'après l'Unédic, le salaire mensuel brut moyen des allocataires indemnisables au titre des annexes 8 et 10 est passé de 1450€ à 910€ en 2020 (-37%), tandis que le revenu global moyen (indemnisation + salaire) est passé de 2460€ à 2210€ (-10%).

1.2.1.2 Plusieurs aménagements des conditions d'examen des droits sont prévus pour faciliter la réadmission des allocataires à la fin de l'année blanche.

[28] En complément de la prolongation de la durée des droits jusqu'au 31 août 2021, les dispositions du décret du 29 juillet 2020⁹ aménagent les conditions d'examen des droits pour faciliter leur réadmission à cette date :

- d'une part, si les 507 heures ne peuvent pas être obtenues sur la période de référence de 12 mois précédant la date de la fin du dernier contrat de travail (FCT), les heures seront recherchées sur une période de référence allongée jusqu'à atteindre les 507 heures et dans la limite des heures prises en compte lors de la précédente ouverture de droits. Dans le cas où les heures ont été recherchées sur une période de référence allongée, le calcul des droits se fera uniquement sur la base de ces 507 heures.
- d'autre part, le nombre maximum d'heures d'enseignement prises en compte dans la recherche des conditions d'admission a été porté 70 à 140 h, et pour les artistes et techniciens de plus de 50 ans, de 120 à 170 h.

⁷ Les heures d'enseignement, qui ne peuvent être comptabilisées qu'au moment de l'examen des droits, ne sont pas prises en compte dans cette évaluation.

⁸ Unédic, Réforme de l'assurance chômage, effets au 1^{er} avril 2021 et principaux paramètres, 12 novembre 2020.

⁹ Décret n° 2020-928 du 29 juillet 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement des artistes et techniciens intermittents du spectacle.

[29] L'allongement de la période de référence ainsi que le relèvement des plafonds du nombre d'heures d'enseignement s'appliquent également à l'examen des conditions nécessaires au bénéfice de la clause de rattrapage et des allocations spécifiques de solidarité¹⁰.

1.2.2 Les autres dispositifs de soutien aux revenus des salariés

1.2.2.1 L'activité partielle a été mobilisée pour des salariés intermittents du spectacle, même si leur condition d'emploi a pu en limiter leur recours

[30] Pour faire face aux restrictions sanitaires, les employeurs du secteur privé ont pu solliciter le dispositif d'activité partielle pour les contrats en cours d'exécution, mais également pour les salariés disposant d'une promesse d'embauche formalisée ou d'un contrat de travail signé n'ayant pas reçu de début d'exécution. Ces périodes sont prises en compte par Pôle Emploi dans l'examen des droits à l'assurance chômage, à hauteur de 7 heures par jour travaillé ou par cachet jusqu'au 31 mai 2021, puis à hauteur de 5 heures comme les autres périodes de suspension du contrat de travail à partir du 1^{er} juin.

Tableau 2 : Part des heures au titre de l'activité partielle dans le total des heures déclarées dans le champ des annexes 8 et 10

mars-20	avr-20	mai-20	juin-20	juil-20	août-20	sept-20	oct-20	nov-20
2%	37%	30%	13%	7%	4%	2%	2%	9%

Source : AEM, Pôle Emploi.

[31] Le dispositif a été mobilisé lors du 1^{er} confinement jusqu'à représenter un tiers des heures déclarées en avril et mai 2020. La mise en place des nouvelles restrictions en octobre 2020 explique probablement une nouvelle hausse en novembre 2020, plus faible cependant.

[32] Plusieurs facteurs limitent toutefois le recours à l'activité partielle pour les salariés intermittents. S'il peut pallier l'annulation de contrats déjà prévus, le dispositif ne peut par nature répondre à la baisse du nombre d'engagements liés à un arrêt durable de l'activité et son champ d'application n'intègre pas les employeurs publics. Enfin, le reste à charge lié à la cotisation à la caisse des congés spectacle, non prise en charge par l'allocation d'indemnité partielle, a pu constituer un frein à la mobilisation du dispositif par les employeurs.

1.2.2.2 Les salariés intermittents non indemnisables au début de la crise ont pu bénéficier d'un allongement de leur période d'affiliation pour faire valoir leur droit à l'indemnisation

[33] Les salariés intermittents qui ont demandé leur admission à l'assurance chômage au titre des annexes 8 et 10 après le début de la crise sanitaire ont bénéficié des mesures de droit commun prises pour allonger la période d'affiliation, en neutralisant les périodes de restriction sanitaire.

[34] Le décret du 14 avril 2020¹¹, modifié par le décret du 28 décembre 2020¹², applicable à tous les demandeurs d'emploi, prévoit que si l'une ou les deux périodes de restrictions sanitaires sont intervenues durant la période d'affiliation, celle-ci est prolongée du nombre de jours total de la ou des périodes de

¹⁰ Pour ces dernières, le plafonnement du nombre d'heures d'enseignement est relevé de 120 à 170h.

¹¹ Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020 modifié portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail

¹² Décret n° 2020-1716 du 28 décembre 2020 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage

restrictions, soit du 1er mars au 31 mai 2020 et du 30 octobre 2020 au 31 mars 2021 (date fixée par arrêté du ministre en charge du travail)¹³.

[35] Pour un intermittent demandant son admission au titre des annexes 8 et 10, la période d'affiliation de 12 mois sur laquelle sont recherchées les 507 heures peut donc être allongée jusqu'à atteindre 20 mois (cas d'un intermittent demandant son admission au 31 mars 2021).

1.2.2.3 Un fonds spécifique a été mis en place pour aider les salariés intermittents du spectacle en difficultés pendant la crise, notamment ceux qui ne sont pas couverts par l'assurance chômage

[36] Le ministère de la culture a mis en place un fonds d'urgence spécifique et temporaire de solidarité (FUSSAT) de 10M€ en 2020, visant à titre principal des publics non indemnisables par l'assurance chômage.

Situations couvertes par le FUSSAT

Aide n°1 : les professionnels en cours de constitution de droit au régime des intermittents n'ayant jamais eu de droit ouvert précédemment, ou ayant déjà eu un droit ouvert dans le passé, ayant réalisé entre 250 heures et 506 heures entre le 1er mars 2019 et le 1er mars 2020 ou entre le 1er novembre 2019 et le 1er novembre 2020.

Aide n°2 : les intermittents arrivés en fin de droits de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) au titre des annexes 8 ou 10 dans les trois mois précédant le début de l'année blanche (entre le 1er décembre 2019 et le 29 février 2020).

Aide n°3 : les artistes, non allocataires de l'assurance chômage, qui se produisent au titre d'une activité artistique en majorité à l'étranger sous des contrats de travail locaux, et qui ont subi au moins cinq dates annulées.

Aide n°4 : les intermittents dont les droits n'ont pas repris faute de contrat post congé maternité, congé d'adoption, ou arrêt maladie d'une durée égale ou supérieure à 30 jours consécutifs entre le 1er mars et le 31 octobre 2020.

Aide n°5 : les intermittents employés par les employeurs du GUSO qui n'entrent pas dans le dispositif d'activité partielle et ont subi des annulations de cachets.

[37] Les aides n°1, 2, 3 et 4 visaient explicitement des publics intermittents qui ne sont pas ou n'ont plus été, pendant un temps, indemnisés par l'assurance chômage. Elles n'étaient pas cumulables entre elles.

[38] L'aide n°5 à destination des intermittents employés par des employeurs du GUSO (guichet unique du spectacle occasionnel) qui n'entrent pas dans le dispositif d'activité partielle pouvait en revanche bénéficier à des intermittents indemnisables au titre des annexes 8 et 10. Elle constitue au 31/03/2021 près de 50% des montants versés.

[39] Le bilan transmis par Audiens au 1^{er} mars 2021, sur les dossiers reçus au 31/12/2020, donne les éléments chiffrés suivants :

Tableau 3 : Bilan du FUSSAT (mars 2021)

Bilan des aides versées au titre du FUSSAT au 31/12/2020	Demandes reçues	Aides accordées et payées	Montants accordés et payés
Aide n°1	3590	2486	3 729 000 €

¹³ Arrêté du 8 mars 2021 modifiant l'arrêté du 12 janvier 2021 modifié portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail

Aide n°2	1433	591	886 500 €
Aide n°3	183	164	246 000€
Aide n°4	54	35	52 500 €
Aide n°5	7698	5480	4 564 300 €
Total	12958	8756	9 232 300 €

Source : Mission, à partir des données transmises par Audiens.

[40] Des demandes transmises avant le 31/12/2020 demeurent en attente de traitement suite à l'épuisement des fonds attribués pour 2020.

[41] La loi de finances pour 2021 prévoyait 7M€ pour abonder le fonds en 2021. Le Gouvernement a annoncé le 11/03 qu'il sera réabondé de 10 millions d'euros, ce qui le portera en 2021 à 17 millions d'euros.

[42] Quelques données transmises par Audiens permettent d'appréhender le profil des bénéficiaires pour les aides n° 1 et n° 5 :

- Les bénéficiaires de l'aide n°1 sont un peu plus jeunes que la moyenne (âge moyen de 37 ans) ; 39% ont moins de 30 ans. Les artistes (58%) sont légèrement surreprésentés par rapport aux techniciens (42%)
- Les bénéficiaires de l'aide n°5 répondent au profil des intermittents salariés d'employeurs du Guso : ce sont à 82% des artistes, plus âgés que la moyenne (âge moyen de 43 ans), et qui vivent à 88% en dehors de la région Ile-de-France.

1.2.3 De manière indirecte, les mesures de soutien aux structures et activités culturelles

1.2.3.1 Le bénéfice des mesures générales

[43] Les deux secteurs du spectacle vivant et du spectacle enregistré ont bénéficié dès le début de la crise sanitaire des mesures générales de soutien aux entreprises instaurées pour l'ensemble des secteurs, qui contribuent indirectement au maintien de l'emploi : aide au paiement des loyers, prêts de trésorerie garantis par l'Etat et prêts directs, délais de paiement des échéances sociales ou fiscales, remises d'impôts directs, subvention « prévention covid » pour les frais d'équipements de protection des salariés, fonds de solidarité mis en place par l'Etat et les régions, pour prévenir les cessations d'activité en compensant une partie des pertes de chiffre d'affaires.

1.2.3.2 Un fort soutien du ministère de la Culture

[44] Le ministère de la Culture a fortement soutenu financièrement les acteurs culturels par des mesures d'urgence, visant à protéger les entreprises et, directement ou indirectement, les salariés.

Les subventions

[45] Les subventions aux acteurs culturels ont été systématiquement maintenues par le ministère de la culture. Les collectivités territoriales en ont très largement fait de même. Le CNC a procédé au paiement anticipé de certaines de ses aides.

[46] Les structures subventionnées du spectacle vivant, dont une part importante des ressources repose sur les recettes propres liées notamment à la billetterie, ont vu leur situation financière fortement affectée par la crise, mais les autres ont pu se maintenir financièrement à flot.

La solidarité

[47] Dès le 18 mars 2020, le ministre de la culture a demandé "aux structures les plus solides financièrement, ainsi qu'à ses opérateurs et aux structures subventionnées par l'Etat, de faire jouer la solidarité en payant les cessions prévues aux compagnies et en honorant les cachets des intermittents afin de ne pas les fragiliser". Cette solidarité a fonctionné dans le spectacle vivant avec l'adhésion des syndicats d'employeurs. Il ressort toutefois de l'enquête que la DGCA a réalisée en septembre 2020 auprès de compagnies, ensembles ou producteurs délégués¹⁴, qu'un quart seulement des dates annulées auraient été indemnisées. Dans l'audiovisuel public, France télévision et Radio France ont maintenu les CDDU en cours et instauré des mécanismes visant le maintien des rémunérations.

La création de fonds exceptionnels

[48] Des fonds exceptionnels ont été créés afin de soutenir l'économie du secteur privé, directement impacté financièrement, et les structures faiblement subventionnées :

- **Pour le spectacle vivant hors musique** : le fonds d'urgence pour le spectacle vivant privé (prise en charge de charges fixes), le fonds de compensation du spectacle vivant privé (compensation des pertes de billetterie), le fonds de compensation annulation. La gestion de ces fonds a été confiée à l'Association de soutien au théâtre privé.
- **Pour la musique** : plusieurs fonds ont été mis en place par le Centre national de la musique pour soutenir les entreprises en difficulté : fonds de secours, comportant une bonification liée aux dépenses engagées pour compenser l'impact de l'annulation des représentations pour les artistes et techniciens intermittents concernés, le fonds de sauvegarde (pour éviter les faillites des entreprises et les aider à préserver l'emploi), le fonds de compensation des pertes de billetterie (pour accompagner la reprise en jauges réduites par exemple. Les critères de ce fonds intègrent les engagements pris en matière de rémunération et de préservation de l'emploi), et un fonds de soutien à la diffusion alternative (pour favoriser l'emploi dans le cadre des captations).
- **Pour l'audiovisuel** : le fonds d'indemnisation des tournages de programmes de flux.
- **Pour le cinéma** : le fonds assurantiel du CNC pour les tournages, qui propose une extension de garantie couvrant les sinistres liés à une interruption ou un abandon de tournages d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, afin de poursuivre l'activité de tournage si elle a lieu sur le territoire national et a repris ou débuté à compter du 11 mai 2020.

1.2.3.3 Le plan de relance Culture

[49] Le plan de relance Culture comprend d'importantes mesures, annoncées en septembre 2020, destinées à préserver la création, soutenir la reprise d'activité du spectacle vivant et enregistré, en aidant à la fois les structures et les artistes ou les auteurs.

[50] Il prévoit 165 M€ pour un plan filière cinéma et audiovisuel, qui viendront conforter la souveraineté de la création française, favoriser les talents d'avenir, soutenir la diffusion culturelle sur les territoires, 70 M€ pour le soutien à l'audiovisuel public afin qu'il continue à jouer son rôle de soutien à la création. 220 M€ sont dédiés au spectacle vivant privé, 206 M€ au spectacle vivant subventionné, dont 62 M€ sont affectés au soutien en crédits de fonctionnement des opérateurs nationaux de la création.

¹⁴ Sur la base des réponses d'un peu plus de 1000 compagnies, ensembles ou producteurs délégués, subventionnés par le ministère au moins une fois depuis 2017 au titre des aides déconcentrées du spectacle vivant

[51] S'agissant du spectacle vivant subventionné, 30 M€ sont dédiés à un plan musique, dont une part pour les festivals, 30M€ aux institutions du spectacle vivant hors musique en région. La très forte majorité de ces crédits seront engagés sur l'année 2021 et contribueront par conséquent à favoriser la reprise de l'activité dès que la situation sanitaire le permettra.

[52] S'agissant du spectacle vivant privé, 200 M€ sont affectés à un plan filière musique, géré par le CNM, et 10 M€ viennent abonder le fonds d'urgence au théâtre privé.

[53] Le plan de relance comporte des mesures visant directement le soutien à l'emploi artistique et à la jeune création : 7M€ y sont affectés au FUSSAT pour 2021.

[54] Le plan de relance prévoit également qu'une part des 30 M€ dédiés à la commande publique soutienne l'insertion professionnelle des jeunes sortis des écoles du spectacle vivant.

2 La situation des intermittents au regard de l'indemnisation chômage et les risques afférents à la sortie du dispositif de l'année blanche

[55] Au moment de ses travaux, la mission a disposé des données d'heures déclarées par allocataires dans le champ des annexes 8 et 10 au 31/12/2020. Ces données permettent d'établir un bilan à cette date et montrent le rôle déterminant de la date de la précédente ouverture de droits dans la capacité des intermittents à atteindre les 507 heures nécessaires à leur réadmission.

[56] Ces données n'étaient toutefois pas suffisantes pour établir un diagnostic de la situation au 31/08/2021. C'est pourquoi la mission a demandé à Pôle Emploi de simuler l'impact de différents scénarios d'activité pour l'année 2021 sur les données individuelles des allocataires.

2.1 La situation des allocataires bénéficiaires de l'année blanche au 31/12/2020

[57] Au 31/12/2020, 57% des allocataires qui sont entrés dans l'année blanche ont travaillé plus de 507 heures depuis leur dernière ouverture de droits et pourront donc être réadmis au 31/08/2021 s'ils ne font pas avant cette date une demande de réadmission expresse. Les techniciens sont plus nombreux dans ce cas (65%) que les artistes (50%)¹⁵.

[58] Cette donnée est minorée par l'impossibilité d'y intégrer les heures d'enseignement, qui ne sont pas connues par les déclarations des employeurs intégrés dans champ des annexes 8 et 10. Selon les données de Pôle emploi toutefois, entre 3% et 4% des ouvertures de droit mobilisent habituellement des heures d'enseignement. Compte tenu des difficultés qui ont pesé sur les activités scolaires et périscolaires durant la crise sanitaire, cette possibilité risque de ne pas jouer fortement.

[59] Environ 10% des allocataires se situent dans la tranche d'heures qui leur permettraient de bénéficier de la clause de rattrapage, et parmi ceux-ci, 56 % vérifient complètement les critères d'éligibilité nécessaires (59 % des artistes et 50 % des techniciens)¹⁶.

¹⁵ Etude Unédic précitée, p. 33.

¹⁶ Outre la réalisation d'au moins 338h dans la période d'affiliation, il faut vérifier une condition d'ancienneté (au moins 5 ouvertures de droits au titre des annexes dans les 10 ans) et ne pas avoir déjà fait valoir cette ancienneté pour bénéficier de la clause.

Tableau 4 : Nombre d'heures accumulées au 31/12/2020 par les allocataires entrés dans l'année blanche depuis leur dernière ouverture de droits

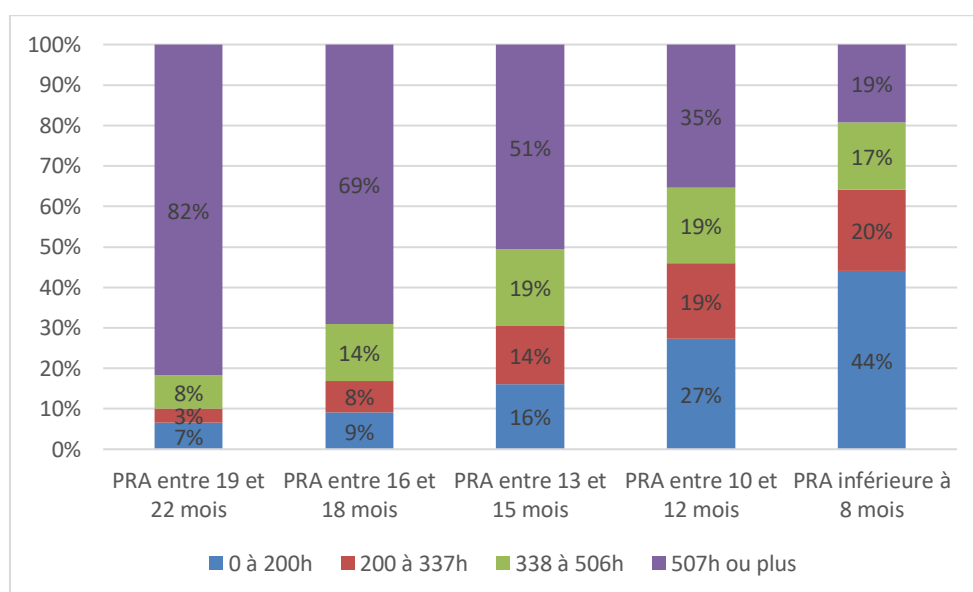
	Annexe 8	%	Annexe 10	%	Total	%
0-200h	9 359	15%	13 224	21%	22 583	18%
200h-338h	8 644	14%	14 037	22%	22 681	18%
338h-506	5 283	8%	7 102	11%	12 385	10%
>507	38 898	63%	28 251	45%	67 149	54%
Total	62 184	100%	62 614	100%	124 798	100%

Source : Pôle Emploi, données provisoires février 2021. Les heures déclarées au titre de l'activité partielle sont incluses, mais pas les heures d'enseignement.

[60] Le nombre d'heures réalisées, et la capacité à atteindre le seuil de 507 heures sur la période d'affiliation allongée, dépend fortement de la date de la dernière ouverture de droits de l'allocataire, et donc de la durée de la période d'affiliation au 31/12/2020. :

- 82% des allocataires dont la dernière ouverture de droit remonte à plus de 18 mois, dont au moins 9 mois hors période de crise sanitaire (dernière ouverture de droits entre mars et mai 2019), ont déjà accumulé 507 heures ;
- Cette part descend à 69% et 51% pour les allocataires dont la dernière ouverture de droit remonte respectivement entre 16 et 18 mois (dernière ouverture de droits entre juin et août 2019) et entre 13 et 15 mois (dernière OD entre septembre et novembre 2019), avec au moins 6 ou 3 mois hors période sanitaire ;
- Elle est encore plus faible pour ceux qui ont ouvert des droits depuis décembre 2020, qui n'ont que très peu ou pas du tout pu accumuler des heures en dehors de la crise sanitaire, et qui par ailleurs n'ont qu'une PRA de 12 mois ou moins au 31/12/2020.

Graphique 2 : Heures réalisées par les bénéficiaires de l'année blanche depuis leur dernière ouverture de droits en fonction de la durée de leur période d'affiliation au 31/12/2020



Source : Traitement mission, à partir des données provisoires Pôle Emploi (février 2021). Champ : allocataires au titre des annexes 8 et 10 ayant ouvert des droits entre mai 2019 et août 2020. Les heures d'activité partielle sont prises en compte, mais pas les heures d'enseignement.

[61] Un focus demandé sur le profil des allocataires qui, avec une période minimale d'affiliation de 12 mois au 31/12/2020, n'accumulent qu'entre 100 et 400h, permet d'identifier s'il existe un profil spécifique des allocataires qui, sans l'année blanche, auraient été très éloignés du nombre d'heures nécessaire pour ouvrir des droits à leur date anniversaire :

- les artistes y sont surreprésentés par rapport aux techniciens (+14 points par rapport à l'ensemble des allocataires) ; ainsi que les allocataires recherchant un emploi dans les métiers de la musique et du chant (+11 points) ;
- les hommes sont légèrement surreprésentés par rapport aux femmes (+3 points par rapport à l'ensemble des allocataires) ;
- les allocataires entrés depuis moins de 4 ans dans le régime y sont également relativement plus nombreux (+5 points) ; en revanche les données d'âge ne montrent pas de différence significative.

2.2 La projection de leur situation au 31/08/2021, puis six mois plus tard

2.2.1 La méthodologie des scénarios

[62] Les données disponibles au 31/12/2020, soit huit mois avant la fin de l'année blanche, ne permettent pas de mesurer la situation au 31/08/2020. Pour pallier cette insuffisance, la mission a demandé aux services des études et des statistiques de Pôle Emploi de simuler sur les données individuelles des allocataires quatre scénarios d'évolution de l'emploi en 2021.

Méthodologie de la simulation

Le champ retenu sont les allocataires de l'ARE dont la dernière ouverture de droit individuel en annexe 8 ou 10 a eu lieu entre mars 2019 et août 2020.

Dans un premier temps, le nombre d'heures déclarées en annexe 8 ou 10 entre la date d'ouverture de droit et le mois de décembre 2020 a été calculé par individu. Les heures déclarées au titre de l'activité partielle sont incluses dans le volume total ; à l'inverse, le volume d'heures ne comprend pas les heures d'enseignement, qui ne figurant pas dans les déclarations AEM et GUSO.

Dans un deuxième temps, il a été simulé le nombre d'heures de travail que les allocataires pourraient effectuer entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2021, puis le 29 février 2022. Pour chaque intermittent concerné, les heures qui pourraient être effectuées en 2021 sont calculées en appliquant aux heures réalisées sur une période identique en 2019 un taux d'évolution d'activité (par exemple, si l'on suppose une activité ralentie de moitié par rapport à 2019, on applique un taux de 0,5).

Quatre scénarios élaborés par la mission consistent à faire varier le taux appliqué selon les mois et selon que les heures sont réalisées dans le spectacle enregistré, le spectacle vivant ou le hors champ.

Cette méthode permet d'appréhender globalement quelle pourrait être la situation au 31/08/2020 en fonction de différentes hypothèses d'évolution de l'activité. En revanche, par nature, elle ne permet pas de reconstituer la grande diversité des situations individuelles, puisqu'un même taux est appliqué pour les heures réalisées au sein d'un même grand secteur et qu'elle ne permet pas d'appréhender les phénomènes de mobilité des intermittents entre les branches et les secteurs qui peuvent exister d'une année sur l'autre.

[63] A partir de l'analyse de l'impact des différentes phases de restrictions sanitaires sur le niveau de l'emploi en 2020, la mission a élaboré quatre scénarios d'évolution de l'activité en 2021.

- Scénario n°1 (« pessimiste ») : dégradation au printemps puis reprise lente

La situation sanitaire se dégrade fortement au printemps, conduisant à un confinement général de mi-mars à mai puis reste préoccupante jusqu'au début de l'été.

Pour le spectacle vivant, l'activité se détériore pendant le confinement, puis la reprise est lente, l'activité se situant à des niveaux au mieux comparables à ceux de l'été et de la rentrée 2020, puis reste durablement affectée jusqu'au début de l'année 2022. L'emploi dans le spectacle enregistré est un peu altéré par le confinement mais reprend ensuite à son niveau de la rentrée 2020 et s'y maintient. L'activité dans le hors champ est fortement atteinte par le confinement puis peine à reprendre.

Tableau 5 : Hypothèses d'évolution de l'activité retenues pour le scénario 1

	JAN	FEV	MARS	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOUT	SEPT	OCT	NOV	DEC	JAN	FEV
SV	-40	-40	-50	-60	-60	-50	-40	-40	-20	-20	-20	-20	-20	-20
SE	=	=	-10	-10	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=
HC	-70	-70	-80	-80	-70	-40	-40	-40	-20	-10	-10	-10	=	=

Source : Mission. Hypothèse d'évolution de l'activité de janvier 2021 à février 2022 par rapport à l'activité de janvier 2019 à février 2020.

- **Scénario n° 2 (« médian ») : dégradation au printemps puis bonne reprise**

La situation se dégrade au printemps, conduisant à des confinements locaux puis s'améliore dès le début de l'été.

Pour le spectacle vivant, l'activité reprend nettement à l'été, en restant inférieure à 2019, mais meilleure qu'en 2020. Elle retrouve un bon niveau à l'automne. Le niveau d'activité du spectacle enregistré est un peu altéré par les confinements, puis retrouve sur le reste de l'année son niveau de 2019. L'activité du hors champ reprend dès la rentrée, bénéficiant d'un effet rattrapage.

Tableau 6 : Hypothèses d'évolution de l'activité retenues pour le scénario 2

	JAN	FEV	MARS	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOUT	SEPT	OCT	NOV	DEC	JAN	FEV
SV	-40	-40	-50	-50	-40	-30	-30	-20	-10	-10	-10	-10	=	=
SE	=	=	-10	-10	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=
HC	-70	-70	-80	-80	-70	-30	-30	-20	=	=	=	=	=	=

Source : Mission. Hypothèse d'évolution de l'activité de janvier 2021 à février 2022 par rapport à l'activité de janvier 2019 à février 2020.

- **Scénario n° 2 bis (« médian bis ») : le scénario médian avec un effet différé de la crise sur le spectacle enregistré**

Ce scénario intègre l'hypothèse d'un effet différé de la crise sanitaire sur le spectacle enregistré du fait de l'absence de diffusion des productions réalisées durant la crise sanitaire (« embouteillage ») notamment dans la production cinématographique.

Tableau 7 : Hypothèses d'évolution de l'activité retenues pour le scénario 2

	JAN	FEV	MARS	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOUT	SEPT	OCT	NOV	DEC	JAN	FEV
SV	-40	-40	-50	-50	-40	-30	-30	-20	-10	-10	-10	-10	=	=
SE	=	=	-10	-10	-10	-10	-10	=	-10	-10	-10	-10	-10	-10
HC	-70	-70	-80	-80	-70	-30	-30	-20	=	=	=	=	=	=

Source : Mission. Hypothèse d'évolution de l'activité de janvier 2021 à février 2022 par rapport à l'évolution de l'activité de janvier 2019 à février 2020.

- **Scénario n° 4 (« optimiste ») : pas d'aggravation forte de la situation au printemps puis bonne reprise.**

La situation sanitaire reste préoccupante au printemps mais stable, puis s'améliore nettement, ce qui permet une reprise plus rapide et significativement plus forte qu'à l'été et à la rentrée 2020.

Pour le spectacle vivant, les restrictions sanitaires sont progressivement levées à partir de mai. L'activité reprend à un niveau globalement supérieur à celui de 2020, tout en restant inférieur à 2019, dès le mois de juin. La reprise de l'automne est également plus forte qu'à la rentrée 2020, mais sans égaler le niveau de 2019. La situation revient à son niveau d'avant la crise à partir du mois de novembre 2021. Le niveau d'activité du spectacle enregistré revient au niveau de 2019 sur toute l'année 2021. L'activité du hors champ commence à s'améliorer dès l'été.

Tableau 8 : Hypothèses d'évolution de l'activité retenues pour le scénario

	JAN	FEV	MARS	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOUT	SEPT	OCT	NOV	DEC	JAN	FEV
SV	-40	-40	-40	-40	-30	-20	-20	-10	-10	-10	=	=	=	=
SE	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=
HC	-70	-70	-70	-70	-60	-30	-20	-10	=	=	=	=	=	=

Source : Mission. Hypothèse d'évolution de l'activité de janvier 2021 à février 2022 par rapport à l'activité constatée de janvier 2019 à février 2020.

2.2.2 Tous les intermittents bénéficiaires de l'année blanche resteront couverts par un régime d'indemnisation après le 31 août 2021, à l'exception de ceux qui n'auront plus réalisé de contrats depuis la rentrée 2020.

L'application des trois « filets de sécurité » à la sortie de l'année blanche

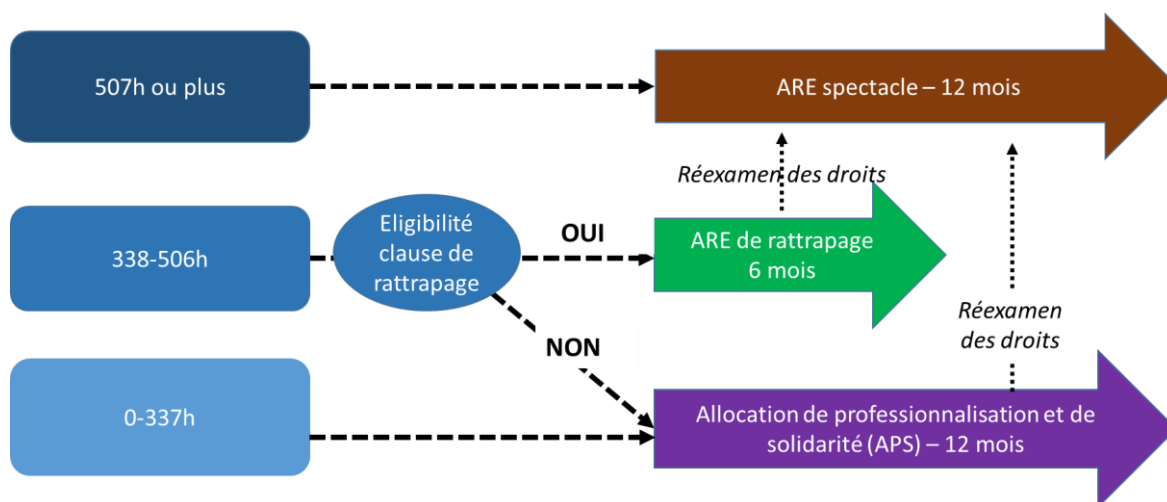
[64] L'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars 2020, telle que modifiée par l'article 50 de la loi du 17 juin 2020, dispose que la prolongation des droits s'applique « *au plus tard jusqu'au 31 août 2021* ». Ainsi, sauf s'ils choisissent de faire application de la possibilité de demander une réadmission en amont, les droits de tous les bénéficiaires de l'année blanche seront examinés le 1er septembre 2021, au lendemain du 31/08/2021, en appliquant les règles aménagées par le décret n°2020-928 du 29 juillet 2020 (allongement de la période d'affiliation et relèvement des plafonds d'heures d'enseignement).

[65] Il est prévu que s'appliquent à cette date les règles suivantes.

- Les allocataires qui auront au moins 507 heures sur 12 mois précédant la fin du dernier CT, ou le cas échéant sur une période d'affiliation allongée dans la limite de leur dernière ouverture de droits, ouvriront des droits à l'ARE.

- Les allocataires qui auront entre 338 et 506 heures sur une période d'affiliation allongée, pourront solliciter le bénéfice de la clause de rattrapage à dater du 01/09/2021, sous réserve :
 - de vérifier la condition d'ancienneté de 5 ans d'affiliation dans les 10 ans précédant la fin de contrat de travail ayant permis la dernière ouverture de droit ;
 - que ces 5 ans n'aient pas servi à vérifier la condition d'ancienneté au titre d'une précédente clause de rattrapage.
- S'ils en font la demande expresse, les bénéficiaires continueront de toucher une allocation égale à celle qu'ils avaient précédemment jusqu'à atteindre 507 heures et dans un délai maximal de 6 mois. En cas de réadmission à l'issue de ce délai, les sommes versées sont considérées comme une avance sur les droits ouverts au lendemain de la précédente date anniversaire et font l'objet d'une régularisation.
- Pour les allocataires qui ne pourront prétendre à la clause de rattrapage, sera étudié le droit aux allocations spécifiques de solidarité, en l'occurrence à l'allocation de professionnalisation et de solidarité. Les 507 heures seront également recherchées sur une période d'affiliation allongée, mais dans ce cas, selon les termes du décret du 29 juillet 2020, en pouvant prendre en compte les heures précédemment retenues lors d'une précédente ouverture de droits. L'application de cette règle fait que tous les allocataires actuellement indemnisés pourront *a minima* ouvrir des droits à l'APS. L'allocation, calculée selon les mêmes règles que l'ARE, sera versée pour un délai de 12 mois (6 mois si elle succède au versement d'une ARE de rattrapage) suivant la date du dernier contrat de travail. Les droits à l'ARE sont réétudiés systématiquement en cours d'APS.

Schéma 1 : Nature et durée des droits ouverts depuis la fin du dernier contrat de travail au 01/09/2021 en fonction du nombre d'heures travaillées depuis la dernière OD



Source : Mission.

[66] La succession de ces trois filets de sécurité (aménagement des règles de réadmission, clause de rattrapage et APS) conduit à ce que tous les allocataires bénéficiaires de l'année blanche resteront couverts par un régime d'indemnisation que ce soit par l'application des annexes 8 et 10 ou par l'allocation de professionnalisation et de solidarité financée par l'Etat et garantissant un niveau d'indemnisation équivalent.

[67] La mission a toutefois relevé une exception qui tient à la date du dernier contrat de travail et des cas dans lesquels, pour la même raison, les droits seront ouverts pour une durée très courte.

Le cas spécifique des allocataires dans l'incapacité de réaliser un contrat de travail depuis la rentrée 2020

[68] Les seules personnes qui n'ouvriront aucun droit seront celles qui ne pourront justifier d'un seul contrat de travail dans les 12 mois précédant le 31 août 2021, en application de la règle selon laquelle la date de fin du dernier contrat de travail sert de référence à la fixation de la date anniversaire suivante (ou de la fin des 12 mois d'indemnisation pour le versement de l'APS). En application de cette règle, certains ne s'ouvriront des droits que pour peu de temps puisque la durée des droits ouverts variera également en fonction de la date du dernier contrat de travail pris en compte pour l'ouverture des droits : plus cette date sera éloignée du 31 août 2021, plus les droits seront ouverts à cette date pour une période courte.

[69] Il est difficile de prévoir combien de bénéficiaires de l'année blanche seront dans la situation de ne pas ouvrir de droits ou d'ouvrir des droits pour une durée très courte en raison de l'interruption complète de leur activité depuis le second semestre 2020 ou les premiers mois de 2021. Cette prévision est d'autant plus difficile que les règles d'indemnisation devraient inciter très fortement les allocataires à réaliser au moins un contrat, quelle que soit sa durée, d'ici le 31 août et au plus proche de cette date¹⁷.

[70] L'incitation à avoir un dernier contrat de travail proche du mois d'août, combinée à une levée des restrictions sanitaires avant l'été, devrait limiter les cas de sortie du régime d'indemnisation aux personnes que la crise sanitaire aura durablement placées en difficulté d'insertion sur le marché de l'emploi ou qui auront renoncé temporairement ou définitivement à l'intermittence du spectacle (arrêt d'activité, reconversion professionnelle, etc.)¹⁸.

Les résultats des simulations

[71] Les scénarios étudiés par la mission permettent de simuler la manière dont les allocataires bénéficiaires de l'année blanche se répartiront entre les différentes allocations.

Tableau 9 : Répartition des allocataires bénéficiaires de l'année blanche selon la nature des droits ouverts au 01/09/2021

	Scénario 1 (pessimiste)		Scénario 2 (médian)		Scénario 2 bis (médian bis)		Scénario 3 (optimiste)	
Réadmission	91164	75%	94125	78%	93803	78%	96437	80%
Clause de rattrapage	8465	7%	7674	6%	7783	6%	6935	6%
APS	21141	18%	18971	16%	19184	16%	17398	14%
Total	120770	100%	120770	100%	120770	100%	120770	100%

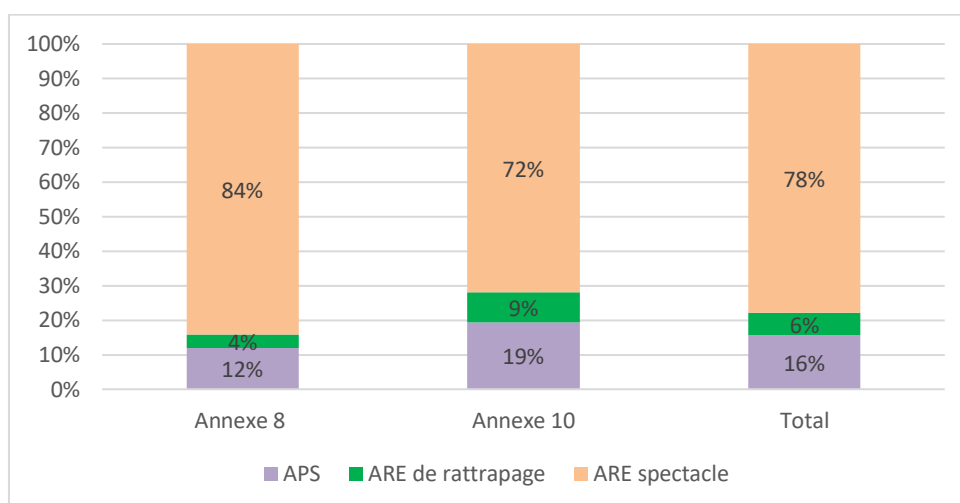
Source : Données Pôle Emploi, traitement mission.

[72] Les écarts sont faibles entre les trois scénarios : 75 à 80% des allocataires auront les 507h nécessaires à leur réadmission, 6 à 7% d'entre eux ouvriront des droits à l'ARE par la clause de rattrapage et 14 à 18% ouvriront des droits à l'APS. Les artistes seront plus nombreux parmi ceux qui ouvriront des droits à l'ARE par la clause de rattrapage, ou des droits à l'APS.

¹⁷ D'après les échanges de la mission avec les représentants de Pôle Emploi service, cette préoccupation revient fréquemment dans les appels des allocataires, évoquant parfois la crainte d'« une course à l'échalote » au contrat au mois d'août 2021.

¹⁸ Même hors période de crise, une part des intermittents allocataires ne reste pas durablement dans le régime et serait sortie de l'indemnisation. L'étude de Sabina ISSEHNANE et Wided MERCHAOUI, « Trajectoire des intermittents du spectacle indemnisés » (Ministère de la Culture, 2020), qui étudie les trajectoires des intermittents sur une période de 11 années (2005-2015) identifie notamment une population d'intermittents dits « éphémères » (17% des techniciens et 8% des artistes), qui ne font qu'un passage temporaire dans le régime relevant de l'intermittence du spectacle.

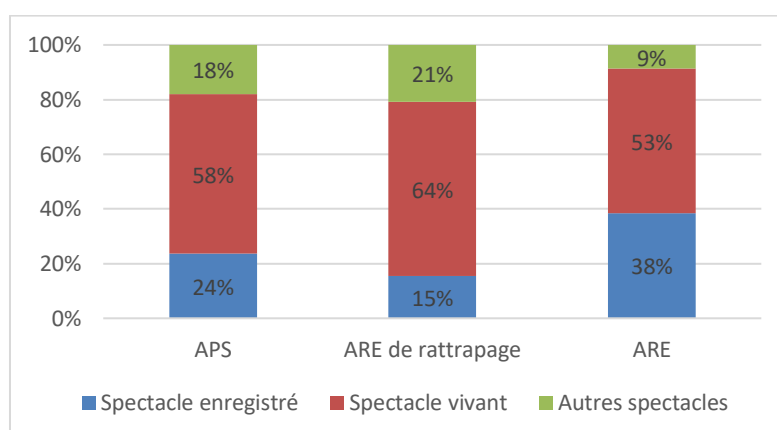
Graphique 3 : Répartition des allocataires bénéficiaires de l'année blanche selon la nature des droits ouverts au 01/09/2021 (scénario 2 médian)



Source : Données Pôle Emploi, traitement mission.

[73] Les allocataires travaillant principalement pour des employeurs du spectacle vivant ou hors champ spectacle sont surreprésentés parmi ceux qui ouvriront des droits à l'APS ou par la clause de rattrapage.

Graphique 4 : Secteur principal d'emploi des allocataires qui ouvriront des droits par la clause de rattrapage ou à l'APS (scénario 2 médian)



Source : Données Pôle Emploi, traitement mission. Lecture : 21% des allocataires qui bénéficieront de la clause de rattrapage ont réalisé la majorité de leurs heures pour des employeurs « hors champ spectacle » lors de la précédente ouverture de droits.

[74] Pour les bénéficiaires de la clause de rattrapage, les simulations permettent d'estimer la part de ceux qui rouvriront des droits à l'ARE dans les six mois. Sur ce point également, les scénarios montrent peu d'écart : selon toutes les hypothèses de retour à l'activité retenues, environ 15-16% des bénéficiaires de la clause de rattrapage, soit environ entre 1000 et 1250 personnes, ne seraient pas en mesure de rejoindre l'ARE et perdraient leur droit au 1^{er} mars 2022.

Tableau 10 : Situation simulée des bénéficiaires de la clause de rattrapage six mois après le 01/09/2021

	Scénario 1 (pessimiste)		Scénario 2 (médian)		Scénario 2 bis (médian bis)		Scénario 3 (optimiste)	
Bénéficiaires de la clause de rattrapage au 01/09	8 465	100%	7674	100%	7783	100%	6935	100%
<i>Ouvrent des droits dans la période de six mois</i>	7215	85%	6574	86%	6608	85%	5939	86%
<i>N'ouvrent pas de droits à l'issue des six mois</i>	1 250	15%	1 100	14%	1 175	15%	996	14%

Source : Données Pôle Emploi, traitement mission.

2.2.3 Plus que sur le nombre de personnes indemnisées, la sortie de l'année blanche aura un impact sur le niveau des droits recalculés au 1^{er} septembre

[75] La sortie de l'année blanche aura principalement un impact, non pas sur le nombre d'allocataires, mais sur le niveau des droits à indemnisation recalculés au 1^{er} septembre (le montant de l'allocation journalière brute, AJR, dont le calcul prend en compte, au-delà d'un niveau plancher, le nombre d'heures effectuées et les rémunérations brutes afférentes).

[76] En effet, l'année blanche a permis de prolonger des droits ouverts sur la base de périodes d'affiliation qui n'étaient pas (pour les droits ouverts avant mars 2020) ou seulement partiellement (pour les droits ouverts entre mars et août 2020) contemporaines à la crise sanitaire.

[77] Si les mesures d'aménagement prévues facilitent grandement le maintien dans les systèmes d'indemnisation, l'examen des droits à la sortie de l'année blanche sur une période d'affiliation intégrant la période de crise se traduira pour une part d'entre eux par une baisse de l'AJR.

L'impact de la sortie de l'année blanche sur le niveau d'allocation sera variable suivant les situations

[78] Plusieurs cas doivent être distingués au 31 août 2021 :

- **Cas n° 1 : les intermittents qui auront plus de 507 heures de travail sur les 12 derniers mois précédant la fin de leur dernier CT et qui seront réadmis sans avoir besoin de rechercher les 507 heures sur une période d'affiliation allongée.**

Selon le scénario 2 médian, ils peuvent être estimés à environ 42% des bénéficiaires de l'année blanche, et 54% de ceux qui ouvriront des droits à l'ARE au 01/09/2021.

Ce seront majoritairement les intermittents qui travaillent dans les secteurs professionnels où l'activité a repris à un niveau quasi équivalent à celui de 2019 depuis la rentrée 2020, principalement le spectacle enregistré, ou des salariés qui auront pu maintenir une activité suffisante dans le spectacle vivant en dépit des restrictions sanitaires.

Le niveau d'indemnisation sera maintenu pour ceux qui seront parvenus à retrouver, depuis septembre 2020, un niveau d'activité et de rémunération équivalent à celui qu'ils avaient avant la crise.

- **Cas n° 2 : les intermittents qui n'auront pas plus de 507 heures de travail sur les 12 derniers mois précédant la fin de leur dernier CT mais seront réadmis grâce à la recherche des 507 heures sur une période d'affiliation allongée.**

Selon le scénario 2 médian, ils peuvent être estimés à environ 35% des bénéficiaires de l'année blanche, et 46% de ceux qui ouvriront des droits à l'ARE au 01/09/2021.

Les droits de ces intermittents ne seront ouverts que sur la base des 507 dernières heures effectuées depuis la fin de leur dernier contrat de travail et des rémunérations correspondantes.

L'impact du réexamen des droits sur le niveau d'indemnisation après le 31 août 2021 dépendra des droits ouverts auparavant :

- il sera inexistant pour les intermittents dont l'AJR était inférieur au niveau plancher fixé par les annexes ; il s'agit des intermittents qui avaient ouvert des droits avec un nombre d'heures proches de 507 heures et des rémunérations plutôt basses.
- il sera croissant à mesure que les intermittents avaient auparavant ouvert des droits à partir d'un nombre d'heures et de rémunérations élevés.

- **Cas n°3 : les intermittents qui auront entre 338h et 507h de travail avec une PRA allongée et qui pourront bénéficier de la clause de rattrapage.**

Ces intermittents conserveront un niveau d'allocation similaire à celui qu'ils ont eu pendant l'année blanche jusqu'à atteindre les 507 heures et pendant une durée maximale de 6 mois.

A l'issue de la clause de rattrapage, s'ils sont réadmis, l'impact sur le niveau d'allocation sera le même que pour les intermittents réadmis au 31/08 avec une PRA allongée (cas n°2). Les allocations perçues pendant la période de rattrapage étant considérées comme une avance, la différence sera régularisée sur les allocations perçues après la fin de la clause de rattrapage. Les effets du réexamen des droits sur le niveau d'allocation seront donc différés dans le temps.

- **Cas n° 4 : les intermittents qui auront moins de 338h avec une PRA allongée ou qui auront entre 338 et 507h sans vérifier la condition d'ancienneté de la clause de rattrapage et qui ouvriront des droits au titre de l'APS.**

L'APS étant calculée selon les règles de l'ARE spectacle, l'impact du réexamen sur le niveau d'allocation sera comparable à celui des intermittents du cas n°2.

[79] De manière générale, le réexamen de droits se traduira par une baisse du niveau d'allocation pour une part des intermittents sortant de l'année blanche (à l'exclusion de ceux qui auront pu retrouver dès la rentrée 2020 un niveau d'activité au moins équivalent à celui qu'ils avaient avant la crise et de ceux qui avaient ouvert des droits au niveau de l'allocation minimale).

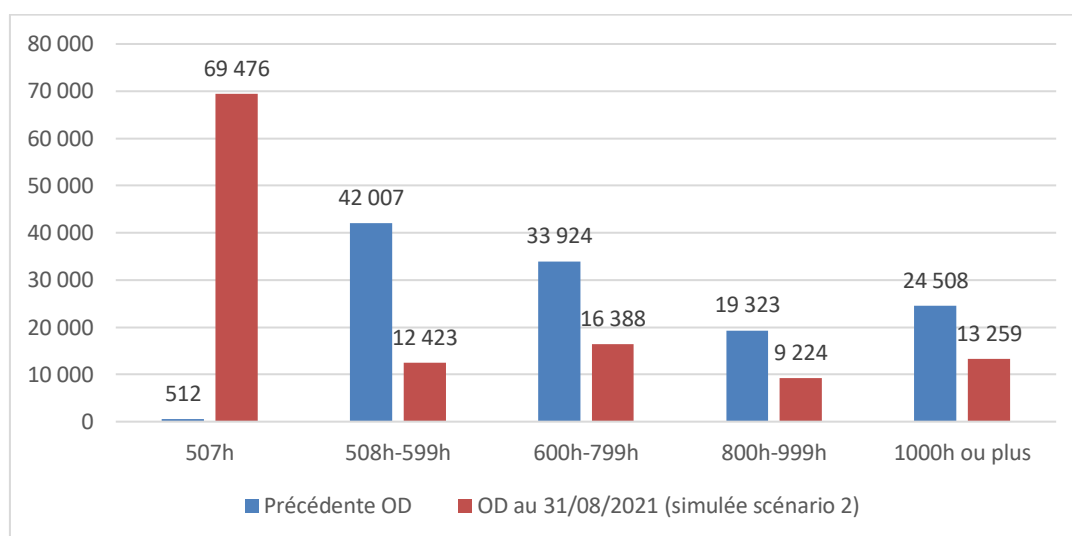
[80] Cette baisse de l'allocation journalière sera d'autant plus forte que ce niveau était élevé lors de la précédente ouverture de droits, mais restera limitée par les planchers fixés par les annexes, qui sont respectivement de 38 € pour les techniciens (annexe 8) et 44 € pour les artistes (annexe 10).

[81] L'impact de cette baisse sur les revenus globaux (salaire + indemnisation) des intermittents dépendra ensuite de leur capacité à reprendre une activité salariée à la rentrée 2021 et à compenser la baisse du niveau d'allocation par une hausse de leurs revenus salariaux.

Les résultats des simulations permettent d'appréhender la part des allocataires qui subiront une baisse de leur revenu d'indemnisation

[82] La mission s'est appuyée sur les simulations (en retenant le scénario 2) pour évaluer l'impact de la baisse d'activité sur l'allocation journalière. Dans un premier temps, elle a demandé à Pôle emploi de comparer le nombre d'heures de la nouvelle affiliation avec le nombre d'heures prises en compte lors de l'ouverture de droits précédente.

Graphique 5 : Comparaison des heures d'affiliation entre la précédente ouverture droits et l'affiliation potentielle (simulée par le scénario 2)



Source : Résultats simulés par Pôle Emploi, à partir du scénario n°2 (médian).

Tableau 11 : Répartition des allocataires en fonction de l'évolution simulée du nombre d'heures d'affiliation (scénario 2)

	Annexe 8		Annexe 10		Total	
Baisse de 40% ou plus	13%		12%		12%	
Baisse de 30% à 40%	12%		11%		12%	
Baisse de 20% à 30%	14%		15%		15%	
Baisse de 10% à 20%	16%		19%		18%	
Baisse de 5% à 10%	10%		14%		12%	
Baisse de 0 à 5%	14%	78%	23%	94%	18%	86%
Hausse de 0 à 20%	12%		4%		8%	
Hausse de plus de 20%	9%	21%	2%	6%	5%	13%

Source : Résultats simulés par Pôle Emploi, à partir du scénario n°2 (médian).

[83] Sur la base du second scénario, une grande majorité des intermittent (86%) ouvrirait des droits (ARE ou APS) avec un nombre d'heures d'affiliation inférieur à celui de leur précédente ouverture de droits. Cette baisse serait égale ou supérieure à 40 % pour 12% d'entre eux, à 20 % pour 39% d'entre eux. Les techniciens seraient moins nombreux à connaître une baisse et 21% augmenteraient au contraire le nombre d'heures d'affiliation. Les artistes seraient nombreux à connaître une baisse (94%), mais pour 23% d'entre eux elle serait faible (-5%), car une part plus importante d'entre eux ont ouvert des droits à un niveau proche des 507h.

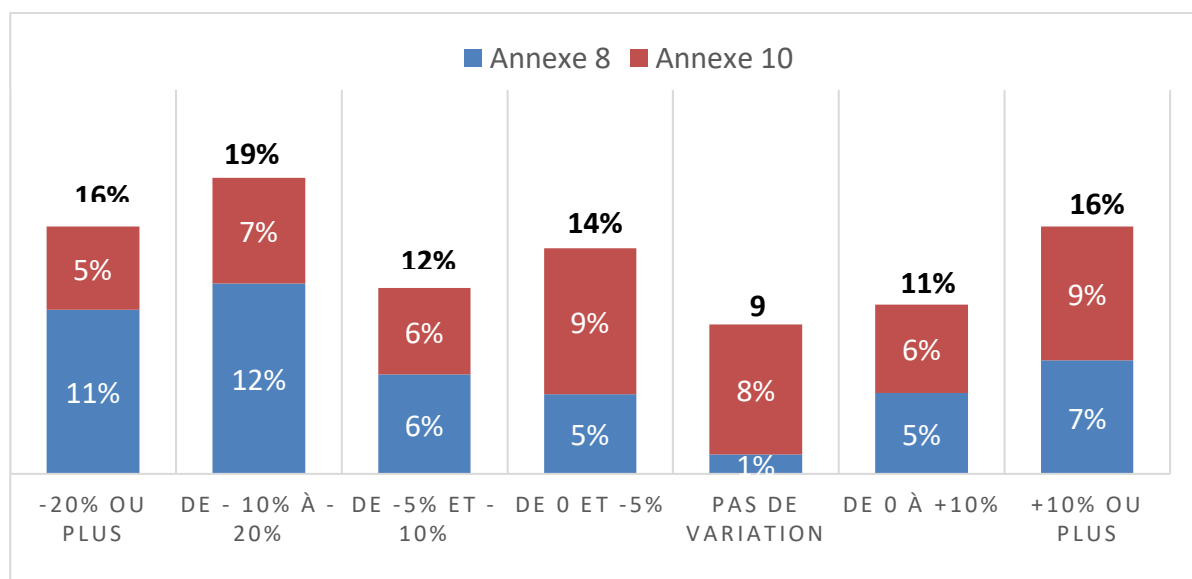
[84] Dans un second temps, Pôle emploi a calculé la variation de l'allocation journalière par rapport à la précédente ouverture de droit avec l'hypothèse d'un salaire horaire stable.

[85] Pour l'ensemble des allocataires bénéficiaires de l'année blanche, la baisse moyenne de l'allocation journalière serait de 6 % :

- 35 % connaîtraient une baisse supérieure à 10 % (de plus de 20% pour 16% d'entre eux) ;
- 26 % une baisse inférieure à 10 % ;

- 37 % auraient une AJ stable ou en augmentation (de plus de 10 % pour 16 % d'entre eux).

Graphique 6 : Répartition des allocataires en fonction de la variation simulée du montant de l'AJ (scénario 2) par rapport à la précédente ouverture de droit



Source : Résultats simulés par Pôle Emploi à partir du scénario d'évolution d'activité n° 2, et de l'hypothèse d'une stabilité des salaires horaires.

[86] Les techniciens seraient plus affectés par la baisse (elle serait de plus de 10 % pour 47 %) que les artistes (11 %), tandis qu'à l'inverse l'AJ serait stable ou en augmentation pour 45 % des artistes contre seulement pour 28 % des techniciens. Les fortes baisses concerneraient les allocataires qui avaient un niveau moyen d'allocation supérieur à la moyenne. Le niveau moyen des AJ resterait supérieur aux minima : 55€ pour les techniciens et 52,5€ pour les artistes.

Tableau 12 : Variation simulée du montant de l'AJ (scénario 2) par rapport à la précédente ouverture de droit et niveau moyen de l'AJ de la précédente OD par annexe

Variation de l'AJ	Ensemble			Annexe 8			Annexe 10		
	Effectif de la tranche	AJ moyenne précédente OD	Variation moyenne de l'AJ	Effectif de la tranche	AJ moyenne précédente OD	Variation moyenne de l'AJ	Effectif de la tranche	AJ moyenne précédente OD	Variation moyenne de l'AJ
-20% ou plus	16%	65,9	-28,4%	22%	65,4	-29,1%	11%	66,8	-27,0%
de -10% à -20%	19%	63,6	-14,5%	25%	64,8	-14,4%	14%	61,3	-14,6%
de -5% et -10%	12%	58,8	-7,6%	13%	60,7	-7,8%	11%	56,6	-7,4%
de 0 et -5%	15%	50,8	-2,4%	11%	51,6	-2,4%	19%	50,3	-2,3%
pas de variation	10%	43,3	0,0%	3%	38,1	0,0%	17%	44,0	0,0%
de 0 à +10%	11%	55,5	5,0%	11%	57,8	5,3%	11%	53,4	4,7%
+10% ou plus	16%	55,4	19,8%	15%	57,4	18,6%	17%	53,7	21,0%
NR	1%			1%			1%		
Ensemble	100%	57,2	-6,0%	100%	60,4	-8,9%	100%	54,2	-3,0%

Source : Résultats simulés par Pôle Emploi à partir du scénario d'évolution d'activité n° 2, et de l'hypothèse d'une stabilité des salaires horaires.

[87] Enfin, une très petite part des allocataires qui bénéficieraient de la clause de rattrapage ou de l'APS (3,5%) connaîtrait une baisse de plus de 10% de leur niveau d'AJ, la grande majorité d'entre eux n'étant pas touché par une baisse de leur niveau d'allocation journalière. Cela s'explique par le fait que ce sont majoritairement des allocataires qui avaient précédemment ouvert des droits à un niveau moyen très proche des allocations minimales.

2.2.4 La situation plus mal connue des populations de salariés intermittents non indemnisés, dont les nouveaux entrants sur le marché du travail

La difficulté à appréhender le nombre et le profil des intermittents non indemnisés

[88] En 2019, l'emploi intermittent dans le spectacle a concerné 276 000 salariés¹⁹. Parmi eux, près de 168 500 n'ont pas été indemnisés au titre des annexes 8 et 10 en 2019. En 2020, ce sont environ 126 000 intermittents qui ont réalisé au moins un contrat dans le champ spectacle sans être indemnisés. Si le nombre d'intermittents a globalement baissé entre 2020 et 2019, leur répartition en fonction du nombre d'heures réalisées est en revanche restée stable.

[89] En effet, que ce soit en 2019 ou en 2020, une part importante d'entre eux ne réalise que très peu heures dans le champ du spectacle : près de la moitié d'entre eux ont travaillé moins de 25 heures dans l'année, environ 80% ont réalisé moins de 145 heures. Ce sont majoritairement des intermittents cumulant plusieurs activités pour lesquels les métiers du spectacle ne représentent qu'une partie des revenus et de l'activité. Ces données peuvent également intégrer des professionnels du spectacle plus réguliers qui ont eu une activité réduite dans le courant de l'année (départ en retraite, entrée sur le marché du travail, retrait temporaire du marché du travail...).

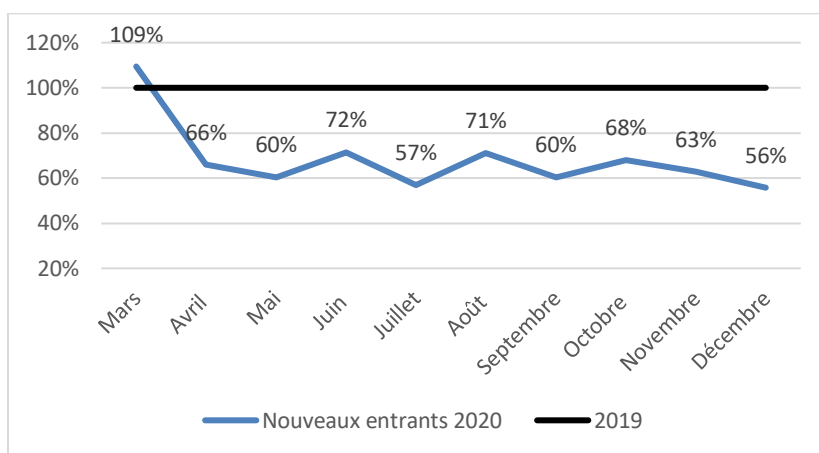
[90] Seuls 11% ont réalisé plus de 290 heures dans l'année, dont près la moitié plus de 507h ; 6%, soit environ 6500 personnes en 2020, ont réalisé entre 290 et 507 heures dans l'année. De la même manière, les profils peuvent être variés, inclure des professionnels en difficulté pour atteindre le seuil des 507h comme des salariés pluriactifs, sans que les seules répartitions statistiques par tranche d'heures ne permettent de le préciser.

Le nombre de salariés intermittents qui ouvrent pour la première fois des droits au titre des annexes 8 et 10 a baissé entre 2019 et 2020.

[91] Il est toutefois certain que la crise a freiné l'insertion de nouveaux professionnels sur le marché du travail. Le nombre de nouveaux intermittents du spectacle qui ont ouvert des droits au titre des annexes 8 et 10 a ainsi significativement baissé entre 2019 et 2020.

¹⁹ Pôle Emploi, « L'emploi intermittent dans le spectacle au cours de l'année 2019 », Statistiques, études et évaluations, septembre 2020.

Graphique 7 : Nombre d'intermittents ayant ouvert pour la première fois des droits entre mars et décembre 2020 depuis les quatre dernières années par rapport à la même période en 2019



Source : Données Pôle Emploi, retraitement mission.

[92] La crise a diminué le nombre de « nouveaux entrants » dans le régime d'indemnisation de 32% entre mars et décembre 2019 et entre mars et décembre 2020. La baisse est plus marquée pour les artistes (-35%) que pour les techniciens (-30%) et représente environ 3300 entrées en moins sur 10 mois.

La problématique de l'insertion professionnelle des jeunes sortants d'école pendant cette période de crise sanitaire.

[93] Les jeunes professionnels sortis de formation en 2019 ou 2020 ou qui sont aujourd'hui en fin de formation rencontrent des difficultés importantes.

[94] Chaque année, un peu plus de 700 jeunes sortent diplômés des écoles supérieures du spectacle vivant qui relèvent du ministère de la culture, dont environ 120 comédiens, 460 musiciens, 90 danseurs, près d'une quarantaine de circassiens. S'y ajoutent ceux qui sortent des formations publiques de techniciens du spectacle. Ces chiffres ne représentent toutefois pas la totalité des jeunes qui cherchent à s'insérer sur le marché du travail puisqu'un certain nombre d'entre eux suivent d'autres voies de formation (écoles privées, conservatoires,...).

[95] Différents dispositifs favorisent l'insertion professionnelle des jeunes artistes issus des écoles relevant du ministère de la culture, dont le jeune théâtre national (JTN), qui accompagne l'insertion des étudiants sortant du Conservatoire national supérieur d'art dramatique (CNSAD) et de l'école du théâtre national de Strasbourg (TNS) pendant trois ans, ou les dispositifs développés dans les autres domaines encore tout récemment.

[96] Les annulations qui se sont succédées ces derniers mois privent ces jeunes de la possibilité de rencontrer le public en situation réelle, de se faire connaître et d'entrer dans les réseaux professionnels. Elles les laissent sans source de revenus issus de leur travail ni possibilité de se créer des droits, et notamment de réaliser les heures qui leur auraient permis, au moins pour une partie d'entre eux, d'entrer dans le régime d'assurance chômage dans une période normale.

3 Les différentes options d'évolution du soutien apporté aux intermittents du spectacle

[97] Lors de la visio-conférence organisée avec les syndicats de salariés du spectacle, ceux-ci ont fait part à la mission de leur inquiétude face à l'absence de perspective claire de reprise des activités. Ils estiment qu'il ne pourra y avoir de reprise réelle et durable de leur activité que lorsque l'ensemble des restrictions sanitaires auront été levées et que les créations artistiques pourront à nouveau être partagées par les spectateurs et les professionnels. La revendication en faveur d'un plan massif de soutien à la reprise des activités de spectacle s'inscrit dans cette perspective.

[98] L'incertitude actuelle engendre une très grande frilosité des allocataires et conduit nombre d'entre eux, cumulant d'ores et déjà plus de 507h, à ne pas faire de demande de réadmission expresse. Elle crée aussi une grande inquiétude quant à la possibilité de cumuler 507 h d'activité dans les 12 mois qui suivront le 31 août 2021.

[99] Sur la base du diagnostic de la situation des intermittents bénéficiaires de l'année blanche au 31 août 2021, la mission a examiné de la manière la plus ouverte toutes les pistes permettant de préserver leur situation après cette date. Le diagnostic permet d'établir que les règles prévues par le décret n° 2020-928 du 29 juillet 2020 garantissent à la quasi-totalité des bénéficiaires de l'année blanche la réouverture de leurs droits à indemnisation, mais pour des durées variables et sans toujours préserver leur niveau d'indemnisation.

[100] La mission a dès lors analysé les mesures envisageables au regard de deux grands types de scénarios relatifs à la sortie de l'année blanche :

- le maintien d'un réexamen au 1^{er} septembre 2021 des droits des intermittents relevant de l'année blanche, mais en complétant les aménagements des conditions d'examen des droits pour permettre à tous les allocataires de rester indemnisés de six mois à un an ;
- la prolongation de l'année blanche, qui implique de définir une nouvelle durée et les modalités de sortie du dispositif.

[101] Il convient par ailleurs de préciser que l'arbitrage entre ces scénarios ne concerne que les intermittents qui ont bénéficié de la couverture du régime d'assurance chômage pendant la crise et la conserveront après le 1^{er} septembre 2021 : la mission complète donc son analyse par des mesures ciblées sur les intermittents qui n'ont pas pu bénéficier de l'année blanche et ont été beaucoup moins protégés des effets de la crise. La mission a par ailleurs pris acte des annonces du Gouvernement concernant l'accès aux prestations maternité, maladie ou affection de longue durée, qui relèvent de l'assurance maladie, et n'a pas investigué ce champ.

Les différents types de mesure peuvent être analysés au regard :

- de leur capacité à garantir la protection optimale des personnes en trouvant le meilleur équilibre entre les différents objectifs et les publics bénéficiaires (limiter la sortie du régime d'indemnisation des bénéficiaires de l'année blanche ; limiter la baisse du niveau d'allocation de ces derniers ; sécuriser un horizon suffisamment long pour à nouveau cumuler 507h d'ici la prochaine réadmission, mieux soutenir les intermittents non bénéficiaires de l'année blanche) ;
- de leur faisabilité juridique (loi et/ou décret) et opérationnelle (délais de mise en œuvre pour Pôle emploi).

[102] La mission a écarté après analyse les solutions qui consisteraient à différencier les règles applicables en fonction des annexes, des secteurs ou des métiers exercés à titre principal par les intermittents pour plusieurs raisons :

- D'une part, le bon critère ou la bonne « maille » permettant de fonder en droit des différences de traitement sont difficiles à déterminer de manière robuste. En effet, si la crise a globalement davantage touché les artistes que les techniciens, les situations individuelles dépendent de facteurs multiples. Le secteur et le métier influent certes fortement sur la capacité de l'intermittent à maintenir une activité, mais pas de manière uniforme. Les données d'activité par grands secteurs (spectacle enregistré / spectacle vivant) recouvrent elles-mêmes d'importantes différences entre les branches (jeux vidéo/production cinématographique ; spectacle vivant subventionné / spectacle vivant privé), et au sein même des branches, entre les esthétiques.
- D'autre part, les représentants des employeurs et des salariés rencontrés par la mission ont souvent souligné la porosité de l'activité des intermittents entre secteurs et branches. Selon les données de l'Unédic, si la mobilité est faible au sein du spectacle enregistré, elle est effectivement plus fréquente pour ceux qui exercent majoritairement dans le spectacle vivant, entre spectacle vivant privé et subventionné voire vers le spectacle enregistré.
- Enfin et surtout, les règles d'indemnisation et la liquidation des droits sont actuellement organisées et différenciées par annexe. De nouvelles règles introduisant des différences selon le secteur principal d'activité de l'intermittent ou selon les différents secteurs dans lesquels il a réalisé des heures (par exemple, des règles de pondération du poids des heures en fonction du secteur dans lequel elles ont été réalisées) constitueraient des modifications substantielles du fonctionnement des annexes et des principes mêmes du régime.

[103] Enfin, au regard de ses délais restreints, la mission n'a pu recueillir d'éléments sur les impacts financiers de ces mesures.

3.1 Deux grandes options de sortie de l'année blanche

3.1.1 L'aménagement des conditions d'examen des droits au 1^{er} septembre

[104] Ces mesures portant sur des aménagements des conditions d'indemnisation, elles peuvent être prises par des mesures réglementaires.

Compléter le « filet de sécurité » pour permettre l'indemnisation de tous les bénéficiaires de l'année blanche sans exception

[105] Le dispositif actuel comprend plusieurs « filets de sécurité » qui permettent une bonne couverture du risque, pour les bénéficiaires de l'année blanche, de sortir de l'indemnisation au 1^{er} septembre 2021, sans toutefois maintenir pour tous les niveaux d'allocation comme ils l'ont été tout au long de l'année blanche.

[106] La mission a recherché les mesures permettant de traiter les cas, limités en nombre, dans lesquels les intermittents bénéficiaires de l'année blanche n'ouvriront pas de droits au 1^{er} septembre 2021 ou n'en ouvriront que pour une durée limitée :

- les allocataires qui n'auront fait aucun contrat depuis la rentrée 2020 (absence d'ouverture de droits), que la crise aura durablement éloignés de l'emploi, ou mars 2021 (ouverture de droits pour moins de 6 mois),
- les allocataires bénéficiaires de la clause de rattrapage qui n'auraient pas les heures nécessaires pour être réadmis au bout de six mois (cf. résultats des scénarios supra.).

[107] Des mesures d'aménagement des règles d'ouverture des droits peuvent permettre de mieux protéger ces populations :

- la future date anniversaire pourrait être décalée jusqu'à une date « plancher » (par exemple le 28 février 2022 ou le 30 avril 2022) permettant aux intermittents concernés d'ouvrir des droits pour une durée minimale (par exemple de 6 à 8 mois) à compter du 1^{er} septembre 2021 ; les intermittents empêchés de retrouver un contrat en 2021 auraient ainsi la garantie d'ouvrir des droits pour une durée minimale nécessaire pour reconstituer leurs 507h.
- les bénéficiaires de la clause de rattrapage qui n'auront pas accumulé les heures nécessaires à leur réadmission au bout de six mois pourraient garder la possibilité de voir leur droit à l'APS étudié dans les mêmes conditions que s'ils n'avaient pas été éligibles à la clause de rattrapage ; ils conserveraient dès lors la garantie de pouvoir ouvrir des droits à l'APS pour une période de 6 mois à partir de la fin du mois de février 2022. D'après les simulations étudiées par la mission, cette mesure bénéficierait à environ un millier de personnes.

[108] L'adoption de ces deux mesures d'aménagement permettrait que tous les allocataires bénéficiaires de l'année blanche, sous réserve qu'ils n'aient pas quitté les professions du spectacle pendant la crise, aient la garantie d'ouvrir des droits à indemnisation pour les mois qui vont suivre le 31/08/2021.

[109] Des dispositions d'aménagement des règles de la clause de rattrapage pourraient également être prises en complément :

- les conditions d'ancienneté nécessaires au bénéfice de la clause de rattrapage se justifient peu dans cette période au regard du fait que la crise a touché tous les intermittents quelle que soit leur ancienneté. Ces conditions d'éligibilité pourraient être supprimées à titre dérogatoire. De plus, vu le caractère exceptionnel de la crise, il pourrait être permis à ceux qui ont déjà mobilisé la clause de rattrapage d'en bénéficier à nouveau. Cette mesure aurait pour effet d'augmenter le nombre de bénéficiaires de la clause de rattrapage et de diminuer d'autant le nombre de ceux qui ouvriront des droits à l'APS.

Tableau 13 : Effets simulés d'une suppression dérogatoire des conditions d'éligibilité de la clause de rattrapage (scénario 2 médian)

Nombre d'allocataires vérifiant :	Annexe 8	Annexe 10	Ensemble
Le seuil minimal d'heures (1)	4701	9059	13760
L'absence de mobilisation antérieure de la clause (2)	4480	8550	13030
L'ancienneté dans le régime (3)	2524	5819	8343
Le cumul des conditions d'éligibilité (2) + (3)	2327	5347	7674
Nombre de bénéficiaires supplémentaires si suppression des critères (2) + (3)	2374	3712	6086

Source : Pôle emploi, données simulées à partir du scénario 2 « médian ».

- Si la condition d'ancienneté était maintenue, les ouvertures de droit utilisées pour vérifier l'ancienneté nécessaire à l'éligibilité au 1^{er} septembre 2021 devraient pouvoir être réutilisées une seconde fois à l'avenir. Dans cette hypothèse, il pourrait également être dérogé à l'obligation pour l'intermittent de faire la demande expresse du bénéfice de la clause de rattrapage, sans que cela lui porte préjudice : cette mesure faciliterait la liquidation et limiterait les risques de retard de paiement.

Option complémentaire : reporter l'usage des heures « non utilisées » pour faciliter l'accès aux 507h au cours de la saison 2021-2022.

[110] Si les restrictions sanitaires empêchaient la reprise de l'activité à partir du mois de septembre 2021, cette option 1 serait cumulable avec celle de création d'un crédit d'heures, destiné à reporter l'usage des heures « non utilisées » pour faciliter l'accès aux 507h au cours de la saison 2021-2022.

[111] Du fait de la longue période qui se sera écoulée entre la dernière date anniversaire qui peut remonter jusqu'en mars 2019, et le 31 août 2021, date d'examen des droits, les intermittents peuvent avoir cumulé plus de 507h et n'utiliser qu'une partie de ces heures lors de la réadmission, que celle-ci se fasse sur la base des 12 mois précédant le dernier CT soit sur celle d'une PRA prolongée (mais alors limitée à 507h). Une partie des heures travaillées, qui en temps normal seraient intervenues dans l'ouverture et le calcul des droits resteront donc inutilisées. La mesure consisterait à permettre la conservation de ces heures pour l'ouverture de droit suivante, créant ainsi une sorte de « crédit d'heures ». Ces heures interviendraient uniquement pour compléter les heures nécessaires pour atteindre le seuil de 507h, facilitant la réadmission future des intermittents qui pourraient être en difficulté dans le courant de la saison 2021-2022.

[112] Elle ne bénéficierait toutefois qu'aux intermittents qui auront accumulé des heures au-delà de 507h sur la PRA allongée ou dans les 12 mois précédant la fin du dernier contrat de travail, soit davantage à ceux qui auront eu une ouverture de droits bien en amont du début de la crise sanitaire, ou à ceux qui auront pu maintenir un niveau d'activité relativement élevé pendant cette dernière. A cet égard, elle peut constituer une atteinte au principe d'égalité, en créant une différence de traitement entre les bénéficiaires de l'année blanche d'une part (selon l'ancienneté de leur date anniversaire), mais également entre ces derniers et les intermittents non bénéficiaires de l'année blanche, qui sans pouvoir bénéficier de ce crédit d'heures, seront placés devant les mêmes difficultés économiques pour réaliser leurs heures. Il convient par ailleurs de rappeler que toutes les heures réalisées dans les 12 mois de la PRA initiale (précédant la fin du dernier contrat de travail) seront prises en compte, au-delà de 507h. Seules les heures recherchées dans une PRA allongée seront plafonnées à 507 heures.

[113] Le nombre de bénéficiaires peut être évalué à environ 42 800 allocataires pour ceux qui auront bénéficié de la PRA allongée et 51 300 pour ceux qui auront ouvert des droits sur la base des heures réalisées sur les 12 derniers mois (données simulées à partir du scénario 2 « médian »).

Tableau 14 : Répartition des allocataires réadmis avec le bénéfice d'une PRA allongée en fonction des heures cumulées au-delà de la 507^{ème} heures (données simulées à partir du scénario 2 « médian »)

	Annexe 8	Annexe 10	Ensemble
0 - 92h	2571	5348	7919
93h-292h	5101	10207	15308
293h-492h	4133	7090	11223
Plus de 493h	3402	4960	8362
Ensemble	15207	27605	42812

Source : Mission, données Pôle Emploi.

[114] Au regard du nombre important d'heures accumulées, ce crédit d'heures devrait être plafonné (par exemple entre 120 et 180h maximum), afin de ne constituer qu'un complément aux heures réalisées au cours de la saison 2020-2021.

3.1.2 La prolongation des droits

[115] Contrairement aux mesures d'aménagement présentées plus haut, ces mesures proposent de prolonger l'indemnisation des allocataires bénéficiaires de l'année blanche au-delà du 31/08/2021 sans que leurs droits fassent l'objet d'un réexamen au 1^{er} septembre. Elles nécessitent l'adoption d'une mesure législative.

[116] A l'issue de la période de prolongation, et selon qu'elle sera longue ou courte, les conditions d'activité avant et après la date d'examen des droits seront différentes et justifient des mesures d'accompagnement également différentes. Deux modalités peuvent être envisagées :

- une prolongation de l'année blanche pour un an sans aménagement de la sortie : cette prolongation permet de maintenir le niveau d'indemnisation pendant un an pour tous les bénéficiaires, quels que soient le calendrier et la vigueur de la reprise ; le report de l'examen des droits au 1^{er} septembre 2022, plus d'un an après le début de la reprise, justifierait de revenir à cette date aux règles prévues par les annexes 8 et 10 ;
- des mesures de prolongation plus courtes (par exemple de quatre mois, jusqu'à fin décembre) en conservant des mesures d'aménagement d'examen des droits à la sortie. Dans ce cas, le fait qu'une partie des heures restent recherchées au cours de la période de restriction sanitaire justifierait le maintien des mesures d'aménagement applicables au 1^{er} septembre 2021 (PRA allongée, relèvement des plafonds d'heures d'enseignement, accès dérogatoire à l'APS), complétée de tout ou partie des adaptations réglementaires évoquées dans l'option 1. Cette prolongation aurait pour effet de garantir aux intermittents de rester indemnisés jusqu'à 16 mois (4 + 12 mois) après le 1^{er} septembre 2021 quelles que soient les heures réalisées pendant la crise sanitaire. Le niveau d'indemnisation serait garanti jusqu'au début de l'année 2022 où l'on peut estimer que l'activité, et donc les salaires, auront repris leur rôle premier dans l'évolution des revenus des intermittents.

[117] Au regard des propositions d'aménagement du dispositif présenté *supra.*, les mesures de prolongation de droits ne permettraient pas de maintenir un nombre plus important de bénéficiaires de l'année blanche dans les régimes d'indemnisation à compter du 1^{er} septembre 2021.

[118] Elles intégreraient par contre à l'année blanche les allocataires entrés après le 31 août 2020 dans le régime d'indemnisation et dont la date anniversaire sera comprise entre le 31 août 2021 et la date de fin de la nouvelle prolongation. Or, ces intermittents, entrés plus tardivement dans le régime, auront également subi des conditions d'emploi difficiles dans la première moitié de l'année 2021.

[119] Un autre avantage sera de maintenir le niveau d'allocation antérieur à l'année blanche pour ceux des intermittents qui ouvriraient à défaut des droits avec un nombre d'heures significativement moins important (cf. partie 2.2.3 sur l'impact du 31/08/2021 sur le niveau d'allocation). Le bénéfice des mesures sera d'autant plus important que les allocataires auront précédemment ouvert des droits avec un nombre d'heures et des rémunérations élevés. Par ailleurs, cet effet protecteur sur le niveau d'allocation se cumule avec l'épuisement de l'effet des franchises (congrés payés et salaire), constaté depuis l'été 2020²⁰ : cet épuisement augmente le nombre de jours indemnisables dans le mois et favorise dans le temps ceux dont les revenus ou les niveaux d'activité génèrent les franchises les plus importantes.

[120] En termes de faisabilité juridique, en dérogeant à l'article L. 5422-2 du code du travail²¹ qui prévoit que la durée d'indemnisation tient compte des conditions d'activité professionnelle antérieure, les mesures de prolongation de droits nécessiteraient l'adoption d'une nouvelle mesure législative puisque les dispositions créant l'année blanche n'ont prévu la possibilité de cette prolongation qu'« *au plus tard le 31 août 2021* ».

[121] Une prolongation durable des droits, avec un lien de plus en plus distendu avec les conditions d'activité professionnelle antérieures, poserait la question du respect du principe d'égalité entre les intermittents, en particulier avec ceux qui ne sont pas entrés dans le dispositif de l'année blanche. En effet, plus les périodes de prolongation de droits sont allongées sans réexamen, plus elles conduisent à maintenir sur des longues périodes des droits à des personnes qui n'ont plus eu d'activité dans le secteur du spectacle et constituent un avantage non justifié pour ceux qui ont choisi de quitter ces professions, alors que dans

²⁰ Unédic, *Impact de la crise sanitaire sur l'emploi intermittent dans le spectacle*, document de travail transmis aux partenaires sociaux, mars 2021.

²¹ Article L. 5422-2 : « L'allocation d'assurance est accordée pour des durées limitées qui tiennent compte de l'âge des intéressés et de leurs conditions d'activité professionnelle antérieure. Ces durées peuvent également tenir compte, le cas échéant, du suivi d'une formation par les intéressés. Elles ne peuvent être inférieures aux durées déterminées par décret en Conseil d'Etat. »

le même temps des salariés réalisant davantage d'heures dans le secteur ne parviennent pas à atteindre le seuil nécessaire pour entrer dans le régime d'indemnisation.

[122] Plus les mesures de prolongation des droits sont longues, plus cette différence de traitement entre les intermittents pourra paraître disproportionnée et difficile à justifier. Les mesures de prolongation de quelques mois limiteraient ce risque juridique, et se justifieraient par les incertitudes pesant sur le calendrier et la vigueur de la reprise. Elles permettraient en outre aux intermittents qui auraient été durablement éloignés de l'emploi pendant la crise de refaire un contrat de travail au dernier trimestre 2021 et donc de sécuriser la durée des droits qu'ils pourront rouvrir.

[123] La mission a également longuement étudié des mesures de prolongation échelonnées en fonction de la date anniversaire des allocataires, qu'elle a finalement choisi d'écarter. Les mesures de sortie échelonnées en fonction de la date anniversaire présentent l'avantage de corriger les inégalités induites par le mécanisme de l'allongement de la période d'affiliation, qui favorise les allocataires qui ont ouvert des droits le plus en amont du commencement de la crise sanitaire (cf. sur ce point la partie 2.1, sur la situation des bénéficiaires de l'année blanche au 31/12/2020). L'échelonnement permet également d'éviter que les futures dates anniversaires des intermittents ne se concentrent à une même date.

Exemple de règles possibles de prolongations échelonnées en fonction de la date anniversaire

Exemple 1 (sortie échelonnée sur un an)

En prenant pour référence une durée des périodes de restrictions sanitaires allant du 1^{er} mars 2020 au 31 août 2021 (18 mois), la date anniversaire est fixée 12 + 18 mois après la date de la dernière ouverture de droits pour les allocataires qui ont ouvert des droits avant le début de la crise sanitaire. Ainsi, un allocataire dont la dernière date d'ouverture de droits remonte au 15 avril 2019 aurait ses droits réexaminés le 15 octobre 2021. Un allocataire dont la dernière date d'ouverture de droits remonte au 1^{er} février 2020 aurait ses droits réexaminés le 1^{er} août 2022. Tous les allocataires ayant ouvert des droits entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020 auraient leur date anniversaire repoussée au 31 août 2022, garantissant au minimum 12 mois de période d'affiliation en dehors de la période de restriction sanitaire.

Exemple 2 (sortie échelonnée sur 6 mois)

Une sortie échelonnée sur six mois consisterait à échelonner les dates anniversaires tous les mois sur six mois par tranches d'allocataires en fonction de l'ancienneté de leur date anniversaire : par exemple, la date anniversaire serait fixée au 30/09/2021 pour les allocataires qui ont ouvert des droits entre mars et mai 2019, au 31/10/21 pour ceux qui ont ouvert des droits entre juin et août 2019, au 30/11/21 pour ceux qui ont ouvert des droits entre septembre et novembre 2019, au 31/12/21 pour ceux qui ont ouvert des droits entre décembre et février 2019, au 31/12/21 pour ceux qui ont ouvert des droits entre mars et mai 2020, au 30/01/22 pour ceux qui ont ouvert des droits entre juin et août 2020.

[124] Outre leur relative complexité de mise en œuvre, ces modalités d'organisation de la sortie de l'année blanche ont toutefois des inconvénients :

- alors qu'il vise à corriger les inégalités liées à la longueur de la PRA en amont du 31 août 2021, l'échelonnement crée une autre forme d'inégalité en fixant des dates d'examen des droits différentes à des allocataires qui auront subi au même moment les mêmes conditions d'emploi ;
- l'échelonnement des dates de réexamen des droits pose également des difficultés pour définir les mesures d'aménagement d'examen des droits adaptées : si le maintien des aménagements prévus par le décret du 29 juillet 2020 se justifierait pour accompagner la sortie des intermittents au dernier trimestre 2021, ils seraient beaucoup moins adaptés à des allocataires dont les droits seraient réexaminés un an plus tard.

[125] Plus l'échelonnement se fait sur une durée longue, plus ces inconvénients seraient forts.

[126] Une autre option aurait pu être de coupler des mesures de prolongation à un mécanisme totalement différent d'examen des droits des intermittents. La mission a pris connaissance d'une proposition de créer une option « *de neutralisation de la période d'activité bouleversée par la Covid-19* ». En faisant l'hypothèse d'une période de restrictions sanitaires allant du 1^{er} mars 2020 au 31 août 2021, soit 18 mois au total, la date anniversaire serait fixée 12 + 18 mois après la date de leur dernière ouverture de droits. Les droits seraient étudiés sur la période de 12 mois ne comprenant pas la période de restriction sanitaire. Si elle est séduisante au premier abord, cette solution s'avère difficile à mettre en œuvre, tout particulièrement dans les délais exigés par le contexte actuel : comme il n'apparaît pas possible d'empêcher par ailleurs des allocataires de revendiquer un examen de leurs droits sur les heures travaillées pendant les périodes de restrictions, la création de fait de deux modes alternatifs d'examen des droits placerait les allocataires comme Pôle Emploi dans des situations d'arbitrage ou de gestion d'examen des droits particulièrement complexes.

[127] Si à l'automne 2021, il apparaissait que, les restrictions sanitaires perdurant, la reprise risquait d'être durablement affectée, le niveau d'activité sur la période allant de septembre 2021 à août 2022 restant dégradé, il conviendrait de définir de nouvelles mesures d'aménagement de la sortie du dispositif. Il est toutefois impossible d'arrêter plus d'un an à l'avance les mesures d'aménagement qui seraient nécessaires.

3.2 Les mesures de soutien aux salariés intermittents non bénéficiaires de l'année blanche

[128] L'année blanche et ses modalités de sortie vont continuer à avoir un effet protecteur sur les revenus des intermittents qui avaient déjà ouvert des droits avant la crise sanitaire ou qui ont réussi à en ouvrir après son commencement. En revanche, les arbitrages qui seront pris en la matière n'offriront pas de réponse aux salariés intermittents qui n'ont pas accumulé suffisamment d'heures pour intégrer le régime d'indemnisation et qui sont de ce fait davantage exposés aux effets de la crise, notamment les jeunes professionnels

[129] Plusieurs mesures peuvent être combinées pour soutenir cette population : le soutien à l'emploi, la facilitation de l'accès à l'indemnisation pour les nouveaux entrants, l'amélioration des aides accordées à ceux qui ne sont pas indemnisés.

3.2.1.1 Le soutien à l'emploi des intermittents du spectacle

[130] En complément des mesures qui visent à préserver les revenus des intermittents et à soutenir les entreprises tant que les lieux de spectacle sont fermés au public, il est indispensable de développer les mécanismes d'accompagnement à la reprise, afin que celle-ci permette à chacun de retravailler le plus rapidement possible, notamment ceux qui auront été les plus fragilisés par la crise, les jeunes professionnels en premier lieu. Une augmentation de l'emploi contribue en outre au financement de l'assurance chômage.

- La contribution du plan de relance à la relance de l'emploi

[131] L'ensemble des mesures du plan de relance vont accompagner et soutenir la reprise. Il est important que le critère de l'emploi y soit primordial.

[132] Les instructions adressées début avril 2021 par le directeur général de la création artistique aux directeurs régionaux des affaires culturelles pour la mobilisation des crédits 2021 en soutien au spectacle vivant en région (crédits du plan de relance auxquels s'ajoutent les 20 M€ de crédits supplémentaires annoncés par le Premier ministre le 11 mars 2021) affirment clairement l'objectif du soutien à l'emploi des plus fragiles et à l'insertion professionnelle des jeunes diplômés sortis des écoles. Diverses voies sont encouragées, notamment le développement des résidences, le financement de temps de répétition et de recherche, le soutien aux productions en grands formats, à la diffusion de spectacles pour qu'ils soient

programmés plus longtemps, particulièrement sur les mois d'été, ou un soutien renforcé aux labels, lieux et équipes embauchant de jeunes diplômés en situation d'insertion sur le marché du travail

- La réorientation temporaire de certaines aides du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) pourrait être envisagée pour contribuer à la sortie de crise des plus fragiles

[133] Créé en 2016, le FONPEPS vise à favoriser l'emploi durable dans le spectacle. Il est financé sur les crédits du ministère de la culture, et doté de 22 M€ en 2021, soit 5 M€ de plus qu'en 2020.

[134] **Il a comporté une aide pour l'emploi des jeunes artistes diplômés (AJAD)**, qui s'appliquait aux jeunes issus des établissements d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère de la Culture. L'aide, d'un montant de 1000 € par mois, était versée pendant quatre mois aux structures culturelles engageant un jeune pour un contrat d'au moins quatre mois dans les trois ans qui suivent l'obtention du diplôme. Elle n'a pas rencontré un grand succès²². Elle n'a pas été maintenue dans la nouvelle aide à l'embauche en CDD ou CDI définie fin 2019, variable selon la durée du contrat et applicable à partir d'une durée d'un mois. Rétablir dans le cadre de la sortie de crise une mesure dédiée spécifiquement aux jeunes diplômés dans le cadre de cette aide du FONPEPS pourrait être étudié, mais doit pouvoir s'articuler avec les autres dispositifs favorisant leur insertion.

[135] **Une extension des aides apportées aux musiciens par le GIP cafés cultures mériterait d'être examinée.** Le GIP bénéficie d'un financement sur les crédits du FONPEPS, qu'il est prévu de renforcer dans le cadre du plan de relance, et est cofinancé par les professionnels et les collectivités territoriales. Il soutient l'emploi direct d'artistes, majoritairement musiciens, dans les cafés, hôtels et restaurants, en apportant à ces entreprises une aide financière liée à leur embauche. Il concerne donc les artistes qui relèvent du hors champ, secteur particulièrement sinistré du fait de la crise. Sur la base d'une dotation du ministère de la culture de 370 000 € en 2020, l'emploi de 7 500 musiciens a été soutenu, avec une forte utilisation les mois d'été.

[136] La possibilité d'étendre le champ du dispositif à d'autres employeurs occasionnels pourrait être étudiée, à partir de l'expérimentation qui a été conduite à l'initiative de la région Bretagne à l'été 2020 et a rendu éligibles aux aides du GIP les associations, les centres de loisirs et d'accueil des jeunes, les petites collectivités, les acteurs touristiques ou les commerces de proximité.

3.2.1.2 La facilitation de l'accès à l'indemnisation pour les nouveaux entrants

[137] La baisse d'activité a pu durablement empêcher des salariés intermittents d'entrer dans le régime d'indemnisation en ne leur permettant pas d'atteindre le seuil d'admission des 507h sur 12 mois.

[138] Cette problématique, commune aux autres demandeurs d'emploi, a jusqu'à présent été prise en compte par les mesures de neutralisation des périodes de restrictions sanitaires dans la période d'affiliation : un salarié intermittent qui demande actuellement son admission peut ainsi faire valoir les heures effectuées sur une période d'affiliation remontant jusqu'à 18 mois (cf. partie 1 supra.). Cette possibilité n'est cependant pas d'un grand recours pour les tout nouveaux entrants sur le marché du travail, en particulier les jeunes sortis d'écoles évoqués précédemment (cf. partie 2. supra.).

[139] Afin de faciliter l'entrée de ce public dans l'indemnisation, un dispositif spécifique d'indemnisation (« allocation d'aide à l'insertion ») pourrait être mis en place à titre temporaire :

²² Elle a soutenu l'embauche de 12 jeunes diplômés en 2017, 21 en 2018, 10 en 2019, 11 en 2020.

- la possibilité d'ouvrir des droits à une indemnisation sur la base d'un seuil abaissé, plus facile à atteindre (338 heures par exemple, voire 250 h) ; les droits seraient ouverts sur la base des AJB minimales fixées par les annexes et les règles d'indemnisation seraient identiques.
- ces droits seraient ouverts sur un temps limité (6 mois), le temps de compléter les heures nécessaires à l'admission au titre des annexes 8 et 10 : l'examen des droits à l'ARE spectacle sera réalisé tout au long des six mois ; les heures utilisées pour ouvrir des droits à l'allocation pourraient être réutilisées pour ouvrir des droits aux annexes 8 et 10.
- pour cibler les jeunes nouveaux entrants sur le marché du travail, les conditions d'éligibilité seraient déterminées en fonction de l'âge (moins de 30 ans) et de l'ancienneté (absence d'ouverture de droits au titre des annexes 8 et 10 dans les années précédentes).

[140] Le dispositif vise à aider des publics qui sont actuellement en difficulté : une mise en œuvre rapide serait donc souhaitable et perdrait de son intérêt si elle intervenait trop tardivement après la reprise de l'activité. Elle n'aurait pas vocation à perdurer au-delà d'une année après la fin des restrictions sanitaires.

3.2.1.3 L'amélioration des aides accordées aux intermittents qui ne remplissent pas les conditions pour être indemnisés

- Adapter les règles du Fussat

[141] Si elles apportent une aide bienvenue, comme les aides sociales délivrées par Audiens par ailleurs, les aides du FUSSAT font l'objet de beaucoup de critiques : elles sont forfaitaires, d'un montant de 1500 €. Ponctuelles, elles ont le caractère d'une aide sociale, et ne sont de ce fait pas créatrices de droits.

[142] La mission observe que, du fait des difficultés de financement rencontrées, elles sont également versées en fort décalage avec le dépôt de la demande, ce qui peut les déconnecter du besoin auquel elles visent à répondre, et que par ailleurs elles ne sont pas reliées à une analyse des revenus.

[143] Le financement du FUSSAT doit donc être consolidé, pour que ses aides puissent être versées sur une base trimestrielle, aux intermittents qui en éprouveront le besoin. Introduire un critère de revenus permettrait qu'elles touchent les plus en difficultés, y compris pour les jeunes professionnels.

- Poursuivre la mobilisation du volet professionnel et social du FPS

[144] Audiens gère depuis 2007 dans le cadre du volet professionnel et social du fonds financé sur crédits du ministère de la culture, un dispositif de conseil sur les projets de carrière et plusieurs aides afférentes, versées sous conditions de ressources (aide à l'accession à un emploi, au déménagement, à la mobilité professionnelle, à l'acquisition de logiciels professionnels, à la réparation de matériel spécifique aux métiers du spectacle, aux dépenses de santé indispensables à l'exercice du métier). Audiens anticipe une forte augmentation des demandes en lien avec la prolongation de la crise et un besoin complémentaire de 2,5 M€ en 2021 et 2022. Ces aides peuvent bénéficier aux jeunes professionnels.

4 Conclusion

[145] L'année blanche visait à l'origine un double objectif : garantir les droits sociaux et les revenus des intermittents du spectacle et accompagner la reprise progressive de l'emploi. Si le premier objectif a été atteint au cours de l'année 2020 et du premier semestre 2021 et apporté une bonne protection de leurs revenus aux intermittents bénéficiaires, les restrictions sanitaires qui ont affecté une grande partie de l'activité culturelle ont en partie compromis la réalisation du second. Malgré l'incertitude qui demeure sur la date et l'ampleur de la reprise, la mission estime que ce double objectif doit rester l'enjeu central de la sortie de l'année blanche.

[146] Les scénarios élaborés par la mission dessinent ce que pourrait être l'évolution de l'activité pendant l'année 2021 et postulent implicitement un retour progressif à la normale dans le courant de l'année 2022. Ces évolutions sont globales et masquent inévitablement des disparités plus ou moins fortes selon les secteurs autant que dans chacun d'entre eux. Ces scénarios ne se veulent pas une prévision mais une simple aide à la prise de décision en articulant le passé avec le futur, la période de crise sanitaire avec celle post-crise que laisse espérer une large vaccination. Le revenu des intermittents du spectacle repose en effet sur deux piliers : l'indemnisation qui découle des droits générés par l'activité passée et le salaire de leur activité. Si pendant la crise, l'indemnisation a permis d'amortir la baisse de la partie salaire, les perspectives de reprise devraient redonner un rôle moteur au salaire. Le niveau de l'emploi dans les prochains mois en constituera la clé.

[147] Au-delà des mesures de sauvegarde des structures de spectacles, le Gouvernement a pris des mesures de grande ampleur pour faciliter et amplifier autant que possible cette reprise dans les différents secteurs d'activité, notamment ceux dont la production va se trouver freinée par le maintien de certaines restrictions sanitaires (jauges) ou par le stock de créations (films et spectacles) produites pendant la crise mais non diffusées à ce jour. Cependant, ces mesures ne sont pas, par elles-mêmes, de nature à lever l'incertitude actuelle quant à la réalité et l'ampleur de la reprise. Elles ne pourront atteindre leur objectif d'amplifier la reprise de l'emploi, que si les conditions sanitaires permettent la réouverture des lieux de spectacle dans des conditions viables et ne se dégradent pas à nouveau à l'automne. Parmi les scénarios, la mission n'a pas retenu l'hypothèse d'une reprise qui pourrait être avortée. Si elle estime sa probabilité faible, elle n'écarte pas la nécessité de procéder le moment venu à de nouveaux ajustements.

LETTRE DE MISSION



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

La ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion

La ministre de la Culture

Référence à rappeler :
TR/2021/D/2223/MBU

Paris, le 1^{er} février 2021

Monsieur le Conseiller maître,

Les salariés intermittents des secteurs du spectacle vivant et de l'audiovisuel bénéficient d'un **régime de protection sociale** qui ouvre droit à une indemnisation du chômage et une cotisation spécifiques, inscrite dans les annexes VIII pour les techniciens et X pour les artistes des décrets relatifs au régime d'assurance chômage. Pour être indemnisés au titre des annexes VIII et X, les intermittents doivent déclarer au moins **507 heures** de travail relevant de ces annexes sur une période de référence de 12 mois. Ils bénéficient d'autres modalités de prise en compte spécifique de leurs heures travaillées (clause de rattrapage, allocations de solidarité intermittents, etc.).

En 2019, l'emploi des intermittents concernait **276 000 salariés** et générait 2,5 Mds€ de masse salariale pour un total de 112 millions d'heures travaillées. **109 000 employeurs** du champ du spectacle relevaient du champ d'application des annexes VIII et X.

Face à l'arrêt des activités culturelles du fait de la crise sanitaire, le Président de la République a annoncé le 6 mai dernier la mise en œuvre d'une « année blanche » pour les intermittents. Cela s'est traduit par un dispositif qui prolonge les **droits des intermittents à compter du 1^{er} mars 2020 et jusqu'au 31 août 2021**, afin de tenir compte à la fois de la période d'arrêt de l'activité et des **conditions de reprise progressives**.

À la suite de cette annonce, l'ordonnance n°2020-324 du 25 mars 2020, qui prévoyait la prolongation des droits de l'ensemble des demandeurs d'emploi en fin de droits pendant la durée du premier confinement, a été modifiée par l'article 50 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020, pour introduire une mesure spécifique aux intermittents du secteur culturel. L'arrêté du 22 juillet 2020 prévoit ainsi la prolongation spécifique de la durée d'indemnisation des intermittents indemnisés au titre des annexes VIII et X, ou au titre des allocations de solidarité intermittent (allocation de professionnalisation et de solidarité et allocation de fin de droits), sans réexamen des droits entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 août 2021 sauf demande de réadmission anticipée de la part de l'intermittent. Le décret n°2020-928 du 29 juillet 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement des artistes et techniciens intermittents du spectacle organise également les **conditions** d'indemnisation des intermittents **au sortir de cette « année blanche » en les assouplissant** (élargissement de la période de référence pour la prise en compte des heures, augmentation du plafond d'heures d'enseignement pouvant être prises en compte).

Monsieur André GAURON
Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes

Ce dispositif, dont le coût pour l'Unédic est évalué à 949 M€, a permis d'assurer une indemnisation de l'ensemble des intermittents du champ culturel et de leur donner une sécurité nécessaire sur une longue période, alors que leurs métiers sont très dépendants d'activités durablement impactées par la crise sanitaire. Il présente néanmoins plusieurs biais avec en particulier de fortes inégalités en fonction de la date anniversaire des intermittents par rapport au 1^{er} mars 2020, certains pouvant justifier de leurs heures en remontant jusqu'au 1^{er} mars 2019 alors que d'autres ne pourront le faire que quelques mois. En outre, si en moyenne l'activité des intermittents durant la crise a diminué de 30 % par rapport à la même période en 2019, il est probable qu'elle soit très variable selon les secteurs (l'audiovisuel ayant pu maintenir une activité plus régulière que le spectacle vivant) et les métiers (artistes / techniciens, disparités au sein des métiers techniques). Enfin les primo-entrants, qui ont démarré leur activité en mars 2019 un an avant la crise ou même pendant le confinement, sont confrontés à des difficultés particulières.

Alors que la crise sanitaire se prolonge, obérant la capacité à rouvrir les lieux culturels à court terme, nous souhaitons vous confier la mission **d'évaluer la situation des intermittents après le 31 août 2021, en différenciant l'analyse selon le secteur d'activité concerné, le métier exercé et la date anniversaire des droits des intéressés, et de proposer des pistes pour ajuster le dispositif actuel en fonction de cette analyse. Les pistes identifiées seront concertées avec les organisations représentatives du secteur.**

Dans un premier temps, il conviendra d'analyser le niveau d'activité actuel et à venir des intermittents dans leurs différentes branches professionnelles et métiers, et d'évaluer selon plusieurs scénarios de reprise d'activité la matérialité des difficultés auxquelles ils feront face, en identifiant les cas particuliers (primo-accédants, métiers avec une forte baisse d'activité, etc.) qui devront faire l'objet d'un soutien distinctif.

Dans un second temps, vous vous attacherez à dégager, au vu des besoins particuliers identifiés, des **pistes de réponses ciblées**, adaptées aux spécificités des différentes populations d'intermittents, pour accompagner dès maintenant la reprise d'activité des intermittents et pouvoir leur **donner de la visibilité dans le contexte actuel et futur**. Ces pistes s'appuieront sur le régime préexistant d'assurance-chômage intermittents (clause de rattrapage), les dispositions déjà prévues par le décret du 29 juillet 2020 et les autres dispositifs déjà mis en place. Elles pourront complémentarément passer par des aides ad hoc ou concerner des modifications temporaires du régime d'assurance-chômage pour répondre à des difficultés spécifiques. Elles ne devront en outre **pas générer d'inégalités supplémentaires** entre ceux-ci.

Pour mener à bien cette mission, vous vous appuyerez sur une équipe composée de deux inspecteurs dédiés à la mission désignés respectivement par l'Inspection générale des affaires sociales et par l'Inspection générale des affaires culturelles.

Vous bénéficierez également de l'appui de Pôle emploi, de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et de la direction générale de la création artistique (DGCA). Vous vous rapprocherez en tant que de besoin de l'Unédic, ainsi que de tout autre acteur qui vous semblera pertinent.

Nous souhaitons que vous puissiez nous remettre vos conclusions fin mars 2021.

En vous remerciant par avance, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller maître, nos salutations distinguées.



Élisabeth BORNE



Roselyne BACHELOT-NARQUIN

ANNEXE

Tableau 1 : Evolution annuelle 2019/2020 du nombre d'intermittents déclarés par secteur et par mois

	JAN	FEV	MARS	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOUT	SEP	OCT	NOV	DEC
Spectacle enregistré	3,4%	4,1%	-16,8%	-61,3%	-50,0%	-29,4%	-15,3%	0,8%	0,5%	0,2%	-5,9%	1,4%
Spectacle vivant	7,2%	6,3%	-19,6%	-56,3%	-56,2%	45,9%	-37,4%	-26,5%	-19,9%	-22,5%	-41,2%	-31,8%
Autres secteurs	24,2%	23,6%	-2,2%	-60,1%	-51,1%	-45,1%	-32,2%	-9,0%	-18,1%	-23,1%	-45,8%	-66,5%

Source : Données Audiens

Tableau 2 : Evolution annuelle 2019/2020 du nombre d'heures déclarées dans le champ des annexes 8 et 10 par secteurs et par annexe

Source : Données Pôle Emploi, issues des déclarations des employeurs. Activité partielle incluse.

	JAN	FEV	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOUT	SEPT	OCT	NOV	DEC
ENREGISTRE												
A8	8%	3%	-17%	-45%	-52%	-30%	-11%	-2%	4%	0%	-3%	3%
A10	12%	10%	-41%	-77%	-65%	-44%	-27%	-7%	-2%	-5%	-9%	-6%
TOTAL 8 + 10	8%	4%	-21%	-49%	-54%	-32%	-13%	-3%	3%	0%	-4%	1%
VIVANT												
A8	8%	4%	-46%	-61%	-70%	-69%	-62%	-51%	-32%	-35%	-52%	-47%
A10	10%	7%	-47%	-55%	-64%	-64%	-48%	-34%	-19%	-27%	-52%	-49%
TOTAL 8 + 10	9%	6%	-47%	-57%	-67%	-66%	-53%	-40%	-25%	-30%	-52%	-48%
AUTRE												
A8	11%	5%	-31%	-67%	-72%	-73%	-55%	-41%	-32%	-34%	-68%	-69%
A10	5%	3%	-50%	-78%	-80%	-75%	-50%	-44%	-41%	-51%	-86%	-78%
TOTAL 8 + 10	6%	4%	-45%	-75%	-78%	-75%	-51%	-44%	-39%	-47%	-81%	-76%

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Ministres et cabinets

Cabinet du Premier ministre

Florence Philbert, cheffe de pôle Culture et Communication

Julia Beurton, conseillère technique Pôle Culture,

Florence Sautejeau, cheffe de pôle Travail/Emploi

Bruno Clément-Ziza, conseiller technique Travail et Emploi

Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion professionnelle

Elisabeth Borne, ministre

Fabien Pérés, conseiller budgétaire et assurance chômage

Ministère de la culture

Roselyne Bachelot Narquin, ministre

Sophie Justine Lieber, directrice du cabinet

Arnaud Roffignon, directeur adjoint du cabinet

Soizic Wattinne, conseillère sociale

Hélène Ambles, conseillère en charge de la création, du spectacle vivant et des festivals.

Administrations

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Bruno Lucas, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

Marianne Cotis, sous-directrice des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi

Marie-Agnès Pariat-Pommeray, cheffe de la mission indemnisation du chômage

Eléonore Laffay, mission indemnisation du chômage

Direction générale de la création artistique

Christopher Miles, directeur général

Hélène Orain, adjointe au directeur général

Fabrice Benkimoun, délégué aux politiques professionnelles et sociales des auteurs et aux politiques de l'emploi

Astrid Reymond, cheffe du département des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle du spectacle vivant et enregistré

Dominique Muller, délégué musique

Sophie Zeller, déléguée théâtre

Direction générale des médias et industries culturelles

Philippe Berthelot, chef du service des médias

Secrétariat général du ministère de la culture

Aude Accary Bonnery, secrétaire générale adjointe

Quentin Jagorel, chargé de mission sur le suivi, le pilotage et la coordination du plan de relance pour le ministère de la culture

Loup Wolf, chef du département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation

Centre national du cinéma et de l'image animée

Leslie Thomas, secrétaire générale

Agnès Toullieux, secrétariat général, cheffe du service de l'inspection et conseillère relations sociales

Valérie Bourgoïn, directrice de l'audiovisuel

Vincent Florant, directeur du numérique.

Centre national de la musique

Romain Laleix, directeur général délégué

Directions régionales des affaires culturelles

Laurent Roturier, directeur régional des affaires culturelles de la région Ile de France

Maylis Descazeaux, directrice régionale des affaires culturelles de la région Nouvelle Aquitaine

Organismes sociaux

Pôle emploi

Xavier Hernu, directeur régional adjoint de Pôle Emploi Services en charge des opérations

Cyril Nouveau, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation

Emmanuel Chion, adjoint au directeur des statistiques, des études et de l'évaluation

Guillaume Delvaux, direction des statistiques, des études et de l'évaluation

Elisabeth Gueguen, directrice de l'indemnisation et de la réglementation.

Pascal Florentin, responsable assistance maîtrise d'ouvrage réglementaire

Fabrice Gaussens, directeur des services aux demandeurs d'emploi

Unédic

Lara Muller, directrice des études et analyses

Audiens

Frédéric Olivennes, directeur général

Philippe Degardin Responsable Pilotage et statistiques - Data

Isabelle Thirion, directrice du développement social du groupe Audiens

Caroline Rogard, directrice de la communication et du marketing stratégiques

François Allavena, directeur de l'audit

Guillaume Rogations, directeur des relations avec les professions et les pouvoirs publics

Organisations syndicales et professionnelles

Fédération des Entreprises du Spectacle Vivant, de la Musique, de l'Audiovisuel et du Cinéma (Fesac)

Jean-Yves Mirski, FICAM, président de la Fesac

Vincent Moisselin, Syndeac, vice-président de la Fesac

Audrey Ellouk Barda, Secrétaire générale de la Fesac

Philippe Grimm, Syndeac

Pauline Auberger, Prodiss

Xavier Prieur, UPC

Nadia Mathern, UPC

Aurélie Foucher, Profedim

Chloé Chatté, Profedim

Linda Yana, SNSP

Marc Alderman, Les forces musicales

Daniel Stevens, Camulc

François Caillé, USPA / ANIM France

Organisations représentant les salariés

Denis Gravouil, CGT spectacle

Antoine Galvani, CGT spectacle

Franck Guibert, FO

René Fontanarava, CFDT

Jean-Loup Chirol, SNTPT

Pascal Louet, FCCS CFE-CGC

Roland Magdelaine, UNSA

Rodolphe Sallès, Sud culture spectacle vivant

Auteurs réalisateurs de l'audiovisuel

Elizabeth Grevillon, présidente de la Garrd

Lorraine Mille, déléguée générale de la Garrd

Dominique Attal, déléguée générale du groupe 25 Images

Experts

Mathieu Grégoire, maître de conférence à l'université de Paris Nanterre