

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES,
DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ

Délégation interministérielle
à la lutte contre le travail illégal

Circulaire DILTI D. 282 du 3 octobre 2003 relative à la mise en œuvre du plan d'action contre le recours abusif à l'intermittence et le travail dissimulé dans les secteurs de l'audiovisuel, du cinéma et du spectacle

NOR: SOCL0310097C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Référence : circulaire du Premier ministre aux préfets en date du 6 août 2003.

Pièce jointe : 1.

La préfète, déléguée interministérielle, à Madame et Messieurs les préfets de région (directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, directions régionales des affaires culturelles) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, directions des services fiscaux) ; Mesdames et Messieurs les procureurs de la République ; Monsieur le directeur de l'ACOSS.

La circulaire du Premier ministre en date du 6 août 2003 adressée aux préfets souligne la nécessité d'une mobilisation des services de l'Etat, pour mettre en œuvre les mesures d'accompagnement de la réforme du dispositif d'assurance chômage qui doivent lui permettre d'atteindre pleinement ses objectifs et de répondre aux fortes attentes, qui se sont exprimées au cours des derniers mois.

Elle comporte deux axes d'actions immédiates, précédant l'organisation d'un débat national sur les politiques publiques du spectacle vivant et de la musique : l'un relatif au contrôle du respect de la législation sociale, dont la DILTI est chargée d'assurer le pilotage et l'autre relatif aux mesures d'appui à la recherche d'emploi des salariés concernés, dont la responsabilité incombe au service public de l'emploi.

S'agissant du premier axe, auquel se rapporte la présente circulaire, la DILTI a élaboré un plan national d'action contre le travail illégal et le recours abusif à l'intermittence, qui définit les principaux objectifs qu'il

convient d'atteindre à cet égard, sur une durée d'au moins deux ans, ainsi que les moyens qu'elle déploiera à cet effet. Vous en trouverez copie ci-jointe.

Ce plan a été présenté au Conseil national des professions du spectacle qui s'est tenu le 4 septembre 2003.

L'objet de la présente circulaire est de vous préciser les modalités selon lesquelles il devra être mis en œuvre dans le cadre de plans d'action locaux qui en seront les déclinaisons territoriales.

La responsabilité de leur élaboration et de leur mise en œuvre est confiée conjointement aux préfets, présidents des commissions départementales de lutte contre le travail illégal, et aux procureurs de la République, présidents des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI).

Leur durée sera d'au moins deux ans. Ils feront l'objet d'un bilan annuel.

Ils comporteront deux volets :

- un volet contrôle découpé en trois phases : élaboration, mise en œuvre et évaluation ;
- un volet prévention appuyé sur une démarche partenariale, à laquelle seront appelés à participer les partenaires sociaux.

Ils devront être adressés à la DILTI pour information, au plus tard le 20 décembre 2003. Il est en outre souhaitable que, durant la phase de leur élaboration, des échanges puissent avoir lieu entre les agents qui ont la responsabilité de leur élaboration et les personnes ressources de la DILTI dont les coordonnées figurent ci-après.

1. Les actions de contrôle

Elles doivent s'inscrire dans une programmation des plans de contrôle des administrations et organismes sociaux habilités à intervenir pour le contrôle du travail illégal, résultant des procédures concertées décrites, ci-après, qui utiliseront largement les instances départementales de lutte contre le travail illégal (commissions départementales et COLTI).

Elles mobiliseront donc plus particulièrement les directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle, les URSSAF et les services fiscaux, appuyés par les DRAC dans la phase d'analyse, de diagnostic et de ciblage.

A. - LA PHASE DE DIAGNOSTIC ET DE CIBLAGE DES CONTRÔLES

Chacune des administrations concernées, dont les missions et les habilitations ne sont pas identiques, est appelée à établir son diagnostic propre en fonction de la nature spécifique de ses missions et de ses compétences techniques et juridiques. L'échange de leurs données respectives, enrichies de celles que pourraient apporter d'autres services, administrations ou organismes non habilités à contrôler les pratiques de travail illégal (SPÉ, DRAC et UNEDIC en particulier) est, en revanche, indispensable à une vision et une compréhension complètes de la situation territoriale du secteur, sur lesquelles se fonderont le choix des cibles et la programmation des contrôles.

Une réunion des membres les plus concernés de la commission départementale et du COLTI, élargie ponctuellement aux DRAC et spécifiquement consacrée au secteur du spectacle, pourrait être l'instance d'organisation de ces échanges pour l'élaboration du diagnostic global (par agrégation et croisement de toutes les données mobilisées) et du plan territorial d'action.

Le plan territorial d'action pourra s'enrichir des travaux des comités de suivi des conventions partenariales de lutte contre le travail illégal. Il devra s'appuyer principalement sur :

- les constatations faites sur le terrain par les agents ;
- les informations transmises par la DILTI concernant les catégories particulières de professionnels ou d'entreprises dont le ciblage apparaît prioritaire ;
- les travaux des services emploi des DDTEFP ;
- les informations transmises par les différents organismes sociaux, sous réserve de la légalité de ces transmissions : URSSAF, UNEDIC, caisse des congés payés, GRISS, etc.

En tout état de cause, le ciblage devra tenir compte des priorités définies au plan national et rappelées ci-après :

- contrôle des plus grosses entreprises employeurs d'intermittents, prolongé par celui de leurs sous-traitants ;
- vérification des conditions d'emploi dans les parcs de loisirs ;
- contrôle des grandes tournées d'artistes qui mobilisent des moyens lourds apportés en particulier par des entreprises sous-traitantes ;
- contrôles ciblés sur les employeurs occasionnels : hôtels, cafés, restaurants, tourisme, animation socioculturelle ;
- vérifications au plan social et fiscal, programmées par les administrations concernées en fonction des enjeux, des pratiques des entreprises ou associations qui proposent un soutien à la gestion de l'emploi des entreprises culturelles.

Par ailleurs, les fraudes qu'il faudra rechercher en priorité sont celles qui mettent en péril le régime d'assurance chômage et en particulier :

- toutes les formes de travail dissimulé, notamment par défaut de déclaration ou par sous déclaration de périodes d'activité qui font supporter au régime d'assurance chômage des allocations indues ;
- l'abus du CDD d'usage, qui maintient le salarié dans la précarité alors que son emploi ne relève pas des annexes 8 et 10, ou que ses conditions de travail révèlent une permanence dans la relation salariale qui impose le recours au CDI ;
- les fraudes aux ASSEDIC, notamment par paiement des seules charges sociales pour des emplois fictifs ou réels (non rémunérés par un salaire direct) ou par des fausses déclarations permettant tout à la fois de transférer frauduleusement la charge des salaires sur le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle et d'ouvrir indûment des droits à des allocations de chômage au profit de ces derniers. Une attention particulière sera portée, pour ce type de fraudes, à l'intervention d'intermédiaires destinée à les organiser et les camoufler.

Elle se fera selon les formes habituelles d'intervention des services habilités, notamment en ce qui concerne leur coordination au sein des COLTI, et la mobilisation, par le Président du COLTI, des moyens nécessaires aux opérations menées.

Un guide méthodologique sera proposé, courant octobre, par la DILTI aux services de contrôle : il constituera pour les agents un guide complet d'action, adaptant les méthodes traditionnelles d'intervention aux spécificités juridiques et organisationnelles du secteur.

La DILTI jouera, dans le cadre de sa mission traditionnelle, un rôle d'appui, d'information et d'animation des actions de contrôle. Elle coordonnera les actions de contrôle à caractère interdépartemental.

Au-delà, dans les productions audiovisuelles où la gestion éclatée de l'emploi complique les opérations de contrôle, elle fournira les éléments permettant d'identifier précisément l'entité économique et sociale dans laquelle s'inscrit l'entreprise, et au sein de laquelle il y a lieu d'appréhender la gestion de l'emploi et notamment les éventuels abus de précarité.

Ainsi, dans le cadre de chaque opération de contrôle, les agents pourront faire appel à la DILTI pour obtenir un appui juridique ou opérationnel. Une équipe, appuyée d'un groupe de travail constitué de praticiens issus des différentes administrations concernées (inspection du travail, impôts, URSSAF, UNEDIC, ministère de la culture), est mobilisée sur ces problématiques. Vous bénéficiez d'un contact permanent, en la personne de Mme Descazeaux, (1) qui pourra, le cas échéant, assurer le relais avec l'un ou l'autre des membres de ce groupe de travail.

C. - SUIVI ET ÉVALUATION

Le secrétariat permanent du COLTI assurera un suivi du volet contrôle du plan d'action territorial.

Un outil de suivi et d'évaluation, sous la forme d'un tableau à compléter, sera transmis par la DILTI. Il permettra de rendre compte des données quantitatives et qualitatives nécessaires à la mesure d'impact du plan de contrôle sur les pratiques de travail illégal. Les indicateurs, en cours d'élaboration, vous seront transmis. Ces bilans seront transmis à la DILTI pour exploitation.

Un premier bilan à 12 mois permettra d'ajuster, éventuellement, les méthodes et/ou les ciblage.

Le bilan définitif sera établi à l'issue des deux années de mise en œuvre du plan d'action.

Ils seront discutés entre des administrations et organismes sociaux habilités à intervenir pour le contrôle du travail illégal.

Ces bilans seront communiqués aux administrations partenaires de l'opération (DRAC, UNEDIC, CCS, etc...). Les partenaires sociaux seront également largement informés du résultat de ces contrôles, dans la mesure permise par les règles relatives au secret professionnel et celui de l'inspection.

(1) Tél. : 01 44 38 34 59, télécopieur : 01 44 38 34 71, mel : maylis.descazeaux@dilti.travail.gouv.fr.

2. Les actions partenariales de prévention

a) Les instances à mobiliser

Plusieurs instances de concertation doivent être mobilisées sur ces problématiques. Chacune de ces instances ayant un objet spécifique, il faudra veiller à ce que soit assurées la cohérence et la synergie des actions qu'elles ont pour rôle d'impulser :

- les commissions départementales de lutte contre le travail illégal, qui joueront à cet égard leur rôle habituel d'information des partenaires sociaux et de concertation avec eux, en ce qui concerne les orientations du plan territorial d'action ;
- les comités de suivi des conventions partenariales de lutte contre le travail illégal, dont vous veillerez à ce qu'ils soient régulièrement réunis. Ils pourront participer au travail de diagnostic de la situation dans les professions concernées. Ils seront également un relais indispensable d'information des professionnels, dans le cadre de la campagne nationale d'information sur la réforme du guichet unique pour le spectacle occasionnel (GUSO), mais également, pour la diffusion des guides mentionnés ci-après.

Dans la mesure où ces conventions partenariales n'existeraient pas, vous pourrez solliciter les partenaires sociaux pour envisager leur mise en place à l'échelon, régional ou départemental, qui vous semblerait le mieux adapté.

- les instances régionales et départementales de concertation pour les politiques de l'emploi, seront consultées suite à la mobilisation spécifique des services emploi des DDTEFP et plus largement des SPE sur les problématiques liées à l'accès à l'emploi des salariés du secteur ;
- les instances de dialogue sur l'emploi culturel en région, que le ministère de la culture demande aux DRAC de mettre en place.

b) Les actions à privilégier

Campagne d'information sur le GUSO organisée par l'UNEDIC : le GUSO a été créé en 1998 pour simplifier les procédures. Les résultats probants conduisent aujourd'hui à le rendre obligatoire pour tous les organisateurs non professionnels de spectacle vivant mais également pour les professionnels qui, tout en étant titulaires d'une licence, n'ont pas comme activité principale l'organisation de spectacles. Une ordonnance, prise en application de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 « habilitant le gouvernement à simplifier le droit », est en cours de finalisation. Une campagne de communication sera entreprise au plan national et devra être relayée au plan local.

Diffusion des guides élaborés conjointement par le ministère de la culture, la DILTI et la direction de la sécurité sociale, qui seront prochainement réactualisés : les instances de concertation pourront être les relais de diffusion de ces guides :

- « guide de l'emploi des artistes et techniciens étrangers en France » ;
- « guide des obligations sociales liées à l'emploi d'artistes et de techniciens dans le secteur du spectacle enregistré, cinéma et audiovisuel » ;
- « guide des obligations sociales liées à l'emploi d'artistes et de techniciens dans le secteur du spectacle vivant » ;

- renforcer l'effectivité du lien entre le respect de la réglementation sociale d'une part, et l'attribution des licences d'entrepreneurs de spectacles ou l'attribution de subventions publiques d'autre part.

Pour répondre aux critiques formulées, il est éminemment souhaitable que les licences d'entrepreneurs du spectacle ne soient délivrées et renouvelées par les DRAC qu'après une instruction minutieuse, à laquelle doivent être associés les services déconcentrés du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, en application de l'ordonnance du 13 octobre 1945.

La même collaboration s'appliquera aux décisions de financement public, comme le prévoit également l'ordonnance.

Enfin, la même attitude doit être adoptée par les services de l'emploi du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, pour, en liaison avec les services de l'inspection du travail et des DRAC, ancrer dans la légalité les emplois et activités culturelles bénéficiant de mesures de soutien de l'Etat.

*
* *

Je vous remercie de me faire part de l'état d'avancement de votre plan d'action à la fin novembre 2003 et de me soumettre les difficultés que vous pourriez rencontrer.

La préfète, déléguée interministérielle,
C. HOREL

PLAN D'ACTION CONTRE LE RECOURS ABUSIF À L'INTERMITTENCE ET LE TRAVAIL DISSIMULÉ DANS LES SECTEURS DE L'AUDIOVISUEL, DU CINÉMA ET DU SPECTACLE

Conformément aux dispositions de la lettre circulaire du Premier ministre du 6 août 2003, la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal animera et coordonnera un plan d'action durable de l'ensemble des services et institutions concernés, décliné sur les deux axes du contrôle et de la répression des fraudes et abus, d'une part, et de leur prévention, organisée en partenariat avec l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés, d'autre part.

L'exécution de ce plan de contrôle et de prévention des fraudes et abus ne constitue pas une fin en soi : il s'inscrit dans l'objectif plus large de faciliter la mise en œuvre des politiques de soutien à la création culturelle et de développement durable de l'emploi artistique poursuivies par l'Etat.

C'est pourquoi la mise en œuvre du présent plan de contrôle sera étroitement articulée avec celle des autres volets du plan d'action global du gouvernement en faveur de ce secteur et qu'elle appelle une coordination active entre les divers services ministériels concernés, en particulier les DRAC, les DDTEFP et les URSSAF, ainsi que, au sein des DDTEFP, entre les sections d'inspection du travail et les services de l'emploi.

*
* *

I. - OBJECTIFS DES ACTIONS DE CONTRÔLE

Organisation du contrôle

L'expérience des contrôles antérieurs dans le secteur du spectacle enregistré, confirmée par ceux que la DILTI vient de faire diligenter, met en évidence la réalité d'une gestion très éclatée de l'emploi (multiplication du nombre de sociétés, parfois éphémères, par une même entité économique et sociale de production : une société par émission) qui favorise le transfert du coût de la flexibilité abusive vers le régime d'assurance chômage et qui rend particulièrement longue et difficile la mission de contrôle de l'inspection du travail (dispersion des registres uniques du personnel, difficultés à accéder à ceux des entreprises disparues, à faire apparaître la continuité réelle d'un même emploi au sein de la même entreprise au sens du droit du travail, etc.). Cette réalité explique en grande part la faiblesse du nombre de ces contrôles et de leurs résultats.

Leur efficacité réclame, en effet, une forte mobilisation des services concernés ainsi qu'une organisation et une méthodologie élaborées.

C'est pourquoi la DILTI a d'ores et déjà pris l'initiative d'animer un groupe de travail, composé de praticiens qui ont l'expérience du secteur, constitué en cellule d'expertise durant toute la durée du plan d'action et dont la mission est :

- d'élaborer un guide méthodologique de contrôle capitalisant les enseignements tirés des contrôles déjà effectués ou en cours ;

- et de rechercher les meilleures solutions techniques à toutes les difficultés rencontrées par les services d'inspection pour mener à bien leurs contrôles.

Une première version du guide de contrôle sera adressée aux services à la mi-octobre.

Il permettra un repérage des productions à risque et un ciblage bien orienté des contrôles dont le principe d'organisation sera celui d'être mené dans toute l'étendue chronologique (les trois dernières années), organisationnelle (coproduction, sous-traitance) et juridique (l'entité économique et sociale constituant l'entreprise au sens du droit du travail) du processus productif avec l'appui technique très actif de la DILTI (aide au diagnostic, expertise juridique, coordination interministérielle et interdépartementale, liaison avec les parquets via les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal, etc.).

L'objectif visé est d'atteindre l'exhaustivité et l'efficacité maximum des contrôles décidés, de telle sorte que les fraudeurs soient convaincus que, s'ils sont contrôlés, ils ont peu de chances de masquer impunément leurs fraudes.

Le cas échéant, les infractions constatées feront l'objet d'un suivi tout particulier par la DILTI en liaison avec les parquets.

Une méthode spécifique de contrôle sera simultanément élaborée pour le contrôle de la régularité de l'emploi dans le secteur du spectacle vivant où les pratiques illégales présentent généralement des caractéristiques différentes. Dans ce secteur, la méthode utilisée reposera prioritairement sur toutes les possibilités légales nouvelles de croisement de fichiers prévues par le projet d'ordonnance. Elle déterminera également des principes d'intervention qui veilleront à concilier l'efficacité du contrôle avec le souci de ne pas gêner le déroulement des spectacles, ainsi qu'à articuler les actions de contrôle avec celles qui sont menées en faveur du développement de l'emploi des salariés du secteur.

Enfin, la DILTI adressera très prochainement aux services déconcentrés concernés des instructions pour leur demander d'élaborer des plans d'action territoriaux pour ces secteurs qui lui seront communiqués et dont le contenu et l'organisation du suivi devront s'inscrire dans le cadre des orientations générales du présent plan national d'action.

Principales catégories de fraudes à rechercher et sanctionner

Le contrôle des services habilités sera prioritairement orienté vers la recherche des fraudes qui, autant par leur nature que par leur fréquence, portent gravement préjudice au financement du régime d'assurance chômage des intermittents, ainsi qu'aux règles fondamentales du droit du travail. Elles seront précisées dans le guide de contrôle mentionné ci-dessus. De façon non exhaustive, on peut ainsi citer :

- toutes les formes de travail dissimulé, notamment par défaut total de déclaration ou par sous-déclaration des périodes d'activité qui font supporter au régime d'assurance chômage le versement d'allocations indues ;
- l'usage de faux statuts, notamment par l'utilisation du régime de l'intermittent pour des emplois qui ne relèvent pas des annexes 8 et 10 (secrétaires, standardistes, chauffeurs), la rémunération sous forme de

droits d'auteur, qui échappent largement au paiement des charges sociales, de prestations qui devraient donner lieu au versement d'un salaire, l'utilisation abusive du statut d'amateur ou de bénévole ou le recours abusif à des contrats à durée déterminée d'usage pour des emplois présentant en réalité un caractère permanent, à temps complet ou partiel ;

- les fraudes aux ASSEDIC, notamment par paiement des seules charges sociales pour des emplois fictifs ou réels (non rémunérés par un salaire direct) ou par des fausses déclarations permettant tout à la fois de transférer frauduleusement la charge des salaires sur le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle et d'ouvrir indûment des droits à des allocations de chômage au profit de ces derniers. Une attention particulière sera apportée pour ce type de fraudes à l'intervention d'intermédiaires destinée à les organiser et les camoufler.

Cibles prioritaires

Elles seront déterminées aux niveaux national et local à partir de l'exploitation de toutes les données croisées disponibles, selon la méthode élaborée par la DILTI avec le groupe de travail permettant d'identifier les catégories d'entreprises, d'intermédiaires ou de personnes les plus concernées par les fraudes.

En tout état de cause, le plan de contrôle comportera :

- le contrôle en priorité de 40 entreprises parmi les plus gros employeurs publics et privés d'intermittents du spectacle, prolongé par celui de leurs sous-traitants ;
- la vérification des conditions d'emploi dans les parcs de loisirs ;
- le contrôle des grandes tournées d'artistes qui mobilisent des moyens lourds apportés en particulier par des entreprises sous-traitantes ;
- en liaison avec les services gestionnaires du GUSO, des contrôles ciblés sur les employeurs occasionnels : hôtels, cafés, restaurants, tourisme, animation socioculturelle...
- la vérification au plan social et fiscal des pratiques des entreprises ou associations qui proposent un soutien à la gestion de l'emploi des entreprises culturelles.

Formation des agents de contrôle

Un effort renouvelé de formation des inspecteurs et contrôleurs du travail aux spécificités du secteur et à la méthodologie à y déployer pour la conduite articulée des actions travail (lutte contre les fraudes et l'abus des contrats précaires) et emploi sera engagé par le biais de l'Institut national du travail. Les mêmes objectifs seront fixés aux URSSAF pour la formation de leurs contrôleurs au regard de leurs missions spécifiques.

Une formation spécifique sera offerte aux agents des DRAC chargés de l'instruction des dossiers de délivrance des licences d'entrepreneurs de spectacles.

II. - OBJECTIFS DES ACTIONS PARTENARIALES DE PRÉVENTION

La conclusion de nouvelles conventions régionales et départementales de partenariat pour la lutte contre le travail illégal et la réactivation de celles qui existent déjà seront le moyen privilégié de revitaliser la concertation avec les partenaires sociaux.

Les comités de suivi de la convention nationale de lutte contre le travail illégal et des conventions départementales seront régulièrement réunis pour évaluer les résultats des mesures partenariales de prévention et du plan de contrôle ainsi que, le cas échéant, pour en ajuster le contenu.

Une campagne de communication sera engagée pour faire connaître aux intéressés l'extension du guichet unique pour spectacles occasionnels (GUSO) à tous les organisateurs de spectacles occasionnels, en particulier dans le secteur des hôtels, cafés, restaurants, et l'obligation d'y adhérer. La DILTI diffusera également de façon très large le guide, prochainement mis à jour, des obligations sociales dans le spectacle vivant et dans l'audiovisuel.

Une coopération renforcée entre les services déconcentrés de l'administration du travail (DRTEFP) et ceux du ministère en charge de la culture (DRAC), notamment en ce qui concerne :

- les subventions aux producteurs de spectacles vivants ainsi que celles du CNC dans le secteur de la production cinématographique qui sont subordonnées au respect du droit social (circulaire travail-culture de 1997 et loi de 1999 modifiant l'ordonnance de 1945 sur les spectacles) ;
- l'effectivité du lien entre respect du droit social et l'attribution ou le retrait des licences d'entrepreneurs du spectacle.

Dans le cadre de la mission confiée à M. Bernard Gourinchas, une charte de bonne conduite devrait être élaborée en ce qui concerne le recours à l'emploi non permanent dans les sociétés du service public de l'audiovisuel et dans les sociétés de production contribuant à leur antenne.

Enfin, les directions départementales et régionales du travail articuleront activement l'action de contrôle de l'inspection du travail avec celle des services emploi (SPE) afin de favoriser, en liaison avec les DRAC, l'ancrage dans la légalité des activités et emplois culturels bénéficiant de mesures de soutien de l'Etat.

III. - ORGANISATION DU SUIVI ET ÉCHÉANCIER DU PLAN D'ACTION

Le plan d'action sera présenté au mois d'octobre au comité de suivi de la convention nationale de lutte contre le travail illégal dans le secteur du spectacle vivant et enregistré.

Ses résultats aux niveaux national et territorial feront l'objet d'une évaluation périodique dans le cadre des comités de suivi des conventions partenariales de lutte contre le travail illégal. Ils feront également l'objet d'un bilan annuel établi par la DILTI et présenté au CNPS.