

7 juin 1989 - Seul le prononcé fait foi

[Télécharger le .pdf](#)

Allocution de M. François Mitterrand, Président de la République, sur la portée historique de la création de l'assurance chômage et sur les enjeux de la politique sociale : réduction du chômage, importance de la cohésion sociale et avenir de la protection sociale notamment dans le contexte européen, Paris, la Villette, le 7 juin 1989.

Mesdames et messieurs,

- Ce que vous venez d'entendre nous a permis de mieux comprendre l'évolution qui s'est produite depuis maintenant plus de 30 ans.
- Je vous rappellerai qu'en signant le 31 décembre 1958 la convention instituant l'UNEDIC et le régime des allocations de chômage, les partenaires sociaux avaient proclamé - je les cite - "la nécessité d'atténuer pour les salariés les incidences des fluctuations économiques dans le domaine de l'emploi et immédiatement d'instituer un système d'allocations spéciales pour les travailleurs privés d'emploi".
- Voilà de quoi nous parlons et voilà je le répète qu'un peu plus de 30 années se sont écoulées depuis lors.
- Je voudrais que l'on mesure cet après-midi, avec le recul que donne le temps, la portée historique de la création de l'UNEDIC et de l'assurance chômage.
- Je pense aussi que puisque vous avez bien voulu m'inviter, qu'il serait bon que nous puissions définir ensemble quelques-uns des grands enjeux sociaux auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés.

La portée historique de la création de l'assurance-chômage.

- En effet, la convention du 31 décembre 1958 a permis de franchir une étape essentielle dans la constitution de notre système de protection sociale.
- Vous savez bien, le chômage a été de tous temps avec l'accident et la maladie l'un des spectres de la misère qui frappait les classes laborieuses.
- La révolution industrielle, loin d'éloigner la menace, l'a aggravée soit en rendant les femmes et les hommes plus dépendants du travail salarié, soit en faisant éclater les vieilles solidarités des métiers et des compagnonnages, soit en accélérant les mutations de l'appareil de production.
- En fait, il est surprenant de penser après avoir dit cela et surtout après l'avoir vécu que le chômage a été pourtant le dernier grand risque social à être couvert, si l'on peut dire qu'il est couvert car le chômage recouvre lui tant de notions différentes et tant de situations particulières que ce langage pourrait paraître presque exagérément administratif.
- Les premiers efforts d'indemnisation rappelez-vous - vous surtout les vieux militants, attelés à la tâche depuis si longtemps - les premiers efforts d'indemnisation. Ils ont été l'oeuvre de la classe ouvrière, à travers les caisses d'assurance, expression des solidarités syndicales ou professionnelles, qui se sont multipliées dans les métiers les plus structurés comme le livre, les métaux, les cuir et peaux, le bâtiment

metaux, les coirs et peaux, le bâtiment.

- C'est la crise économique du début du siècle, des années 1904-1905 puis la guerre de 1914 qui ont conduit l'Etat à intervenir pour subventionner les caisses ouvrières et les fonds communaux et départementaux d'assistance.

- Alors que les assurances sociales étaient créées par différentes lois - 1928, 1930 - que l'ordonnance du 4 octobre 1945 mettait en place un système ambitieux et cohérent de sécurité sociale couvrant la plupart des risques, le système d'indemnisation du chômage ne connut pratiquement que peu de progrès jusqu'à la signature de la convention dont nous parlons.

- On peut dire que ce régime permit d'apporter sans délai une couverture raisonnable en tous cas pour près de 7 millions de salariés de l'industrie et du commerce. Je citerai le chiffre actuel : 13700000 salariés y sont affiliés.

- Le recul du temps permet de mesurer la portée de cette réforme car il s'agit là d'une avancée sociale considérable.

- Le nombre des chômeurs indemnisés a crû de façon lente mais régulière pour croître ensuite à partir de 1974 de façon très forte, très douloureuse sous l'effet de la crise. 1270000 chômeurs bénéficient d'une indemnisation au titre du régime d'assurance, 316000 au titre du régime de solidarité. Voilà quelques chiffres qui permettent d'imaginer ce qu'aurait été la situation de ces femmes et de ces hommes, si la solidarité n'avait pu de la sorte s'organiser. On n'ose imaginer ce qu'aurait été la situation économique de notre pays au plus fort de la crise si le régime chômage n'avait pas soutenu la demande intérieure et l'activité économique avec le revenu des chômeurs. La création de l'UNEDIC, c'est une avancée sociale de première grandeur en même temps qu'un facteur de progrès économique.\

Conquête de la démocratie.

- Tout cela est né d'un accord des partenaires sociaux. André Bergeron le soulignait à l'instant, un accord des partenaires sociaux, c'est-à-dire du dialogue.

- La gestion des allocations du chômage a été assurée, dès l'origine de façon paritaire, représentant des salariés, représentant des employeurs et ce paritarisme si je puis dire exemplaire a survécu, aussi surprenant que cela puisse paraître, quand on connaît l'âpreté de certaines luttes, aux antagonismes et aux oppositions d'intérêt. C'est donc que c'était solide et que ceux qui l'avaient conçu et mis en oeuvre ne s'étaient pas trompés de route.

- Vous avez eu raison tout à l'heure aussi de signaler à quel point une large décentralisation au profit des ASSEDIC avait permis une bonne gestion des réserves et permis de surmonter des difficultés financières dont je me demande comment nous nous serions sortis aujourd'hui.

- Alors, voilà une institution ! nous la célébrons en ce jour. Cette institution m'apparaît comme nécessaire à l'équilibre de notre société. Tant que le mal persévère, il faut que le remède soit intact. Cette collaboration ou plutôt ce dialogue entre partenaires reste un modèle enviable. On ne peut pas résoudre tous les problèmes de cette manière. Il est des intérêts qui s'opposent de telle sorte qu'il faut bien l'intervention de la puissance publique et le choix du suffrage universel. Mais comment ne pas souligner le grand mérite de ceux qui ont établi l'ensemble de ces mesures en trois décennies.\

Les enjeux actuels des politiques sociales.

- Vous savez bien que depuis 1958, la richesse nationale s'est considérablement accrue & la protection sociale s'est développée & des problèmes naguère sans réponse comme celui des personnes âgées démunies de ressources ou celui des personnes handicapées ou encore certaines catégories de chômeurs ont commencé de recevoir une réponse.

- Mais d'autres problèmes sont apparus : tantôt nés de la crise et des inégalités qu'elle engendre, tantôt nés de la croissance économique elle-même et des inadaptations qu'elle secrète notamment dans les grandes agglomérations.

- Voilà quatre problèmes sociaux majeurs auxquels nous sommes confrontés : le chômage, une certaine déchirure du tissu social & en troisième lieu l'avenir de la protection sociale & enfin, la dimension européenne intervient et nous allons au cours des années qui viennent mettre en place des systèmes qui seront débattus par les douze pays en cause, et cela déjà pose des interrogations multiples auxquelles il conviendra de répondre dans les mois qui viennent sinon

même dans quelques semaines.\

Le premier vrai problème continue d'être le chômage.

- Les conséquences économiques et sociales de ce fléau vous sont connues, vous les vivez.

- A côté des salariés sur contrat à durée indéterminée se sont développées des formes nouvelles d'emplois plus précaires et au sein même des salariés sur contrats à durée indéterminée, l'écart se creuse entre ceux qui bénéficient de bonnes perspectives d'emploi et ceux qui subissent purement et simplement la loi du marché. Cette fragmentation du salariat pose aux régimes sociaux et notamment à l'UNEDIC des problèmes redoutables.

- Et d'autres rigidités apparaissent. Alors que le noyau des chômeurs de longue durée se durcit la plupart des branches se trouvent aujourd'hui confrontées à une pénurie de main-d'oeuvre. Voilà le paradoxe : un noyau de chômage plus dur, plus long et les branches qui ne trouvent pas à répondre à leur besoin \pounds de telle sorte voisine avec la situation que je déplore très souvent, une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée ce qui bien entendu, par effets cumulés, enrave le développement de notre économie.

- Quelle réponse ? La première vient à l'esprit, elle se trouve dans les entreprises, dans leur capacité à investir, à prospecter de nouveaux marchés, à créer des emplois. Certes, un mouvement s'opère dans le bon sens. D'après les statistiques mêmes de l'UNEDIC, 260000 emplois ont été créés durant l'année 1988 et le mouvement s'accélère depuis le premier trimestre de cette année.

- C'est bien mais ce n'est pas suffisant. La puissance publique et l'Etat ne peuvent rester absents, indifférents. Ils ne le restent pas et les directions qu'il convient de lui fixer les voici. Trois directions.

- La première : le traitement économique du chômage. Pour cela, il convient de développer tous les moyens de l'avenir à commencer - on peut le dire - dans cette grande maison par l'accroissement, l'amélioration, le développement de la recherche.

- Et puis, il conviendra d'accroître la capacité d'embauche et d'investissement des entreprises, d'aider à la création d'entreprises par les chômeurs eux-mêmes, d'encourager les initiatives locales. C'est dire à quel point l'Etat est nécessaire sans qu'il prétende se substituer à ceux qui font leur travail et à ce besoin qu'ont les Français de multiplier les initiatives, d'assurer librement leur marche. Mais la présence de l'Etat et ses initiatives sont indispensables.\

Je viens de parler à l'instant du traitement économique du chômage, mais je voudrais ajouter une deuxième direction tout aussitôt, sans m'y attarder, simplement pour que l'on puisse y réfléchir ensuite : l'investissement éducatif. Elever le niveau de formation des citoyens, accroître la compétitivité de la nation est à mes yeux une priorité absolue, que je vais, répétant sans cesse au risque de lasser. Voilà, priorité a été donnée à l'éducation nationale, et particulièrement à la formation professionnelle en même temps qu'à la recherche scientifique.

- Cela passe aussi par diverses mesures. Notamment la mise en place du crédit formation en faveur des jeunes et des salariés les plus démunis.

- Deux directions : le traitement économique, l'investissement éducatif, et bien entendu, on ne saurait délaissé le traitement social du chômage. On a décrié ce concept. A mon avis, à tort, si l'on sait bien garder, bien entendu, la hiérarchie des valeurs. A tort, puisqu'il s'agit avant tout de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi, la reprise d'emploi par les chômeurs de longue durée, la conversion des travailleurs menacés dans leur emploi.

- Le chômage c'est un drame, c'est le drame majeur. Les difficultés ne se résoudront pas d'elles-mêmes, on le constate tous les jours. La population s'accroît. Même si notre démographie reste faible, elle est quand même l'une des deux plus importantes d'Europe. C'est un phénomène qui durera longtemps encore, et sur lequel j'attire votre attention. Il faut demander au gouvernement de prévoir toutes les mesures qui dépendent de lui, naturellement, afin d'améliorer notre situation. Bref, il faut agir sur tous les registres à la fois : stimulation économique, investissements éducatifs, traitement social.\

Mais le deuxième problème, au-delà du chômage, c'est ce que j'appelais à l'instant, la déchirure

du tissu social, que nous constatons les uns et les autres chaque jour. Ecoutez-moi bien ! La crise industrielle frappe des villes et des régions entières. Le chômage paupérise des centaines et milliers de travailleurs. Les banlieues, les grands ensembles, bâtis à la hâte, souvent mal conçus vieillissent mal et génèrent le mal de vivre, notamment chez les plus jeunes. Les inégalités de patrimoine se sont accrues. Les inégalités de revenus restent fortes. Les uns voient se multiplier les opportunités et pour les autres l'égalité des chances marque le pas.

- C'est une situation à laquelle nous travaillons. Et, sur bien des points, je le dirai dans un instant, nous avons corrigé les effets de l'analyse à laquelle je viens de procéder. Mais cela n'est possible, je vais le dire dans un instant, que par une formidable mobilisation à la recherche de la cohésion sociale.

- C'est dans cet esprit que nous avons légiféré, par la création du revenu minimum d'insertion, qui déjà montre qu'il était bien nécessaire, si l'on songe que le montant des allocations différentielles, réellement versées, est en moyenne assez élevé (quelque 1560 F par mois), ce qui prouve que loin de jouer à la marge, le revenu minimum d'insertion constitue pour le plus grand nombre de ceux auxquels il s'applique, l'essentiel de leurs ressources. Ce qui prouve également l'importance des handicaps de la population, de la fraction de la population qui en bénéficie.

- Au sein de cette catégorie, les jeunes sont, si j'ose dire, surreprésentés. La situation du logement des bénéficiaires du RMI est des plus précaires. Elle joue un rôle déterminant dans l'exclusion sociale que j'entends dénoncer sans arrêt.

- Les pouvoirs publics tirent les conséquences de ce constat. Il leur faut prendre à bras le corps le problème du logement. Il faut engager les opérations de réhabilitation des îlots vétustes, adapter les procédures d'attribution des logements HLM. Il faut engager de façon résolue toutes actions d'insertion sociale et professionnelle prescrites par la loi. Cet appel que je lance par votre intermédiaire, mesdames et messieurs, il faut qu'il soit entendu par toute la France.

- Et puis la cohésion sociale, elle passe par la réhabilitation du cadre et des conditions de vie de millions des nôtres. C'est une dimension fondamentale. Elle implique de garantir à chacun l'accès à un logement décent, de - le mot est exact - de resocialiser les quartiers et les villes, d'offrir des services publics de qualité plus proches des usagers et de leurs besoins.

- Bref, vous le voyez tout de suite, c'est une action à long terme. Et le gouvernement qui s'est attelé à sa tâche avec détermination voit bien quelle est l'ampleur de sa mission : le développement social des quartiers et des villes, qui a reçu l'impulsion que je crois décisive, grâce à la création de la délégation à la ville et le logement social dont je parlais très récemment, et qui bénéficiera, dans les prochains budgets, d'un traitement prioritaire. J'avais noté cette exclusion par le logement, qui pèse sur l'ensemble des inégalités dont souffre notre pays. On ne peut pas la supporter plus longtemps. Et si j'ai voulu mettre l'accent sur l'éducation nationale - et cela durera naturellement des années car on ne peut prétendre régler l'ensemble de ces vastes problèmes en un seul budget - déjà le problème du logement social doit occuper l'esprit du gouvernement pour les années qui viennent et dès l'année prochaine.)

Il serait vain cependant d'espérer un succès si, en même temps l'on n'engageait pas la lutte systématique et volontaire contre les inégalités.

- J'ai parlé, en citant l'éducation nationale, de la recherche de l'égalité des chances. Formation initiale, formation continue. Sait-on que sept fils d'ouvriers sur huit ne vont pas à l'université ? Il n'est pas nécessaire de passer par l'université, mais cette proportion suffit à vous indiquer à quel point l'inégalité est profonde dans nos structures sociales. Et l'on ne résoudra pas ce type de situation sans tout un réseau de mesures de développement des bourses, d'aide aux étudiants d'origine modeste et sans une révision des critères d'attribution de ces mêmes aides.

- La réduction des inégalités passe en même temps par une pénalisation des rentes improductives ou des profits purement spéculatifs. Et de ce point de vue, je tiens à le dire, la construction de l'Europe ne peut pas servir d'alibi. Quant à la fiscalité dont vous avez dit un mot - enfin allusif mais très clair - il y a un moment, elle devra être aménagée d'ici à 1993 de façon à mieux traduire encore les impératifs d'équité.

Le rôle essentiel de cette cohésion sociale. La cohésion sociale dans la cité. Le nouveau pas

- Je parle constamment de cette cohésion sociale. La cohésion sociale dans la cité. Je ne veux pas oublier que cette cohésion sociale doit trouver son aliment naturel dans l'entreprise. Il y a un préalable qui suppose une plus juste répartition des fruits de la croissance et on n'insistera jamais assez là-dessus. Il faut aussi que tous se convainquent de l'impérieux besoin du dialogue social. Cette constatation, cette réflexion, est à l'origine des lois Auroux, qu'il faudra poursuivre, développer, dans les années prochaines.

- Des accords cadre interprofessionnels ont été récemment signés, concernant l'aménagement du travail, les changements technologiques. Eh bien il faut leur donner vie dans des branches et des entreprises, et les compléter au besoin en abordant des domaines nouveaux comme la formation, les qualifications, ou les conditions de l'emploi.

Le troisième problème que j'ai cité, je passerai rapidement à son sujet. C'est : quel est l'avenir de la protection sociale ?

- Tout le monde connaît les problèmes de financement de la Sécurité sociale. Nul ne les nie. L'allongement de la durée de la vie et l'évolution des techniques qui induisent une augmentation des dépenses de santé et des charges de retraite qui s'accroissent et l'arrivée progressive à maturité des régimes de retraite et dans le même temps les ressources des régimes sociaux ont tendance à stagner, ou n'évoluent que plus lentement, précisément du fait du chômage.

- Alors il faut se garder de divers pièges. Une certaine façon de concevoir l'économisme. Vous comprenez tout le sens : l'économisme n'est pas la négation de l'économie, que nous efforçons de vitaliser à tout moment. Mais une certaine conception de l'économisme qui n'est pas le fait du gouvernement, mais bien de nombre de ceux qui à l'extérieur le conseillent. Si l'on ne voit dans la protection sociale qu'un coût, une charge, on se trompe. S'il faut veiller bien entendu à maîtriser l'évolution des dépenses et à éviter tout gaspillage, l'impact économique de notre système social est largement positif. Le soutien au revenu des plus démunis, l'état sanitaire de la population française participent de notre compétitivité. Le développement des industries de santé, l'emploi des professions sanitaires et sociales, tout cela montre qu'agir socialement est aussi une façon d'agir économiquement.

- Puis il faut en même temps prendre garde à tous les faux nez : une certaine forme de libéralisme, le mot est beau et la chose peut l'être. Mais il faut bien se garder des mythes inutiles, comme celui de la supériorité, de tout un secteur par rapport à tel autre, de l'opposition constante du privé et du public. En vérité, qu'est-ce qui garantit le financement de la pérennité de la protection sociale sinon l'Etat ? C'est pourquoi j'ai plaidé pour la mixité, pour les efforts conjugués, et du public et du privé, ou une forme d'économie mixte, et l'on risquerait très vite de tomber du côté où l'on penche.

- Est-ce que l'on cèdera aussi à cette autre mythologie qu'est la notion de supériorité de l'assurance par rapport à la solidarité. Mais qu'est-ce qui fonde les mécanismes de la protection sociale sinon la solidarité elle-même entre actifs et retraités, bien portants et malades, célibataires et chargés de familles ? La liste est longue.

Un autre point dont il faut se garder, et là je m'adresse à un public de spécialistes, d'experts, de praticiens. (Ils sont à la fois témoins et acteurs) : je crois qu'il n'y a pas de supériorité de l'individuel par rapport au collectif. La protection sociale, elle est dûe à quoi ? Sans doute à beaucoup de bonne volonté, à beaucoup d'initiative particulière, mais que serait-elle sans les militants des organisations syndicales, patronales, mutualistes, sans les gestionnaires des régimes sociaux. C'est une troupe constamment debout sur le terrain, constamment disponible qui fait souvent entendre sa protestation mais au-delà de cette protestation n'est-ce pas aussi le cri de la solidarité, le désir de servir qui inspire ces légions de femmes et d'hommes qui sont les mutualistes et les syndicalistes.

- Moi, je pense que la seule réponse qui vaille c'est celle que j'ai entendue tout à l'heure, André Bergeron, c'est la solidarité et la solidarité elle comprend tout le concept et tous les termes que je m'efforce sinon de développer, du moins de citer, pour ne pas trop prendre sur votre temps. C'est la solidarité.

- Le gouvernement sera amené dans les mois qui viennent à prendre des décisions touchant au financement de la protection sociale, au fonctionnement des régimes de retraite et d'assurance

maladie, à l'organisation de notre système de santé mais il devra avant toute chose garantir la liberté de choix des malades, garantir l'égalité d'accès de tous à des soins de qualité, répartir plus justement encore l'effort contributif nécessaire à l'équilibre des régimes sociaux.

- La protection sociale bénéficie ou doit bénéficier à tous : travailleurs, propriétaires, salariés, non salariés, ouvriers, cadres, actifs, retraités que sais-je et tous doivent contribuer au financement de la protection sociale en fonction de leurs moyens. Les taux et l'assiette des ressources de la Sécurité sociale doivent exprimer peut-être mieux encore cette exigence de justice sociale.\

J'ai dit enfin et ce sera ma dernière remarque que nous devons assimiler davantage cette dimension nouvelle que nous offre l'Europe. C'est pourquoi, avec Felipe Gonzalez, Président actuel de la Communauté européenne, auquel je succéderai le 1er juillet prochain, nous sommes convenus de mettre l'accent pendant ces douze mois sur l'avènement d'une sorte de droit européen, du droit social européen. D'abord sa reconnaissance et en même temps la mise en place de ce qui est possible aujourd'hui en raison de la diversité et parfois de la disparité des douze membres de la Communauté. Mais il faut donner l'élan. Il faut s'engager hardiment. Que de fois l'ai-je dit ! Il n'y aura pas d'Europe du tout si elle n'entraîne pas avec elle l'adhésion de l'ensemble, de l'ensemble des travailleurs et des producteurs qui doivent se reconnaître dans cette belle et grande aventure puisqu'il s'agit de donner aux Européens, aux 320 millions d'Européens, membres de la Communauté européenne, un signe d'espoir nouveau, une volonté commune qui s'élargira à mesure que le temps passera, une sorte de volonté politique en même temps qu'une volonté de sauvegarde qui donnera à une large partie de notre continent sa signification profonde étant bien entendu que l'Europe a vocation et se retrouvera tout entière et qu'il ne s'agit pas de bâtir une Europe de l'Ouest ayant pour objet de combattre l'Europe de l'Est ou le contraire. Mais que de barrières et que de murs il conviendra d'abattre ! Cela demandera aussi du temps mais ce temps pour l'instant, il semble s'accélérer. Aussi, doit-on penser qu'il convient de donner des fortes structures et un plus grand sens de la justice et de la cohésion sociales à la Communauté européenne en même temps qu'il convient d'ouvrir déjà les yeux, de porter le regard sur l'Europe tout entière. Mais que l'on ne choisisse pas l'une contre l'autre ! Ce n'est pas parce que l'on aurait l'espérance de vaincre les dernières conséquences de la deuxième guerre mondiale qu'il faudrait délaissier le commencement de tout, c'est-à-dire la Communauté. Il faut pousser plus loin et allant plus loin nous entraînerons le reste de l'Europe.\

Mesdames et messieurs, j'entends dire ici ou là que la solidarité serait une valeur dépassée, peut-être même qu'elle pèse trop lourd au risque de les atteindre sur les forces des Français. Eh bien moi je pense que les peuples forts sont précisément les peuples solidaires !

- Certes, la compétition économique suppose que l'énergie et les talents individuels puissent s'exprimer librement à condition que cette liberté ne s'exerce pas à l'encontre de ce qui fonde notre volonté de vivre ensemble.

- Qui pourrait croire un seul instant qu'un pays divisé se montrerait durablement plus compétitif que les autres et surtout que les pays qui eux seraient et cohérents et solidaires ?

- Voilà pourquoi je reprendrai ce qui devient une sorte de refrain mais il a besoin d'être entendu plus souvent encore ! Voilà pourquoi la cohésion sociale est la clef de voute de notre unité nationale ! Engagée dans la construction européenne, la France a besoin plus encore d'unité et cette unité, elle passe bien entendu par un plus juste partage des efforts et de la richesse.

- Eh bien si la cohésion sociale est un facteur indispensable de la cohésion nationale, elle l'est aussi du progrès économique. De même qu'elle est le complément indispensable de notre démocratie car c'est assurer à tous les citoyens l'égalité des chances ce qui veut dire promouvoir un plus juste partage du savoir.

- Voilà, créer, inventer, travailler pour partager et partager pour mieux créer.

- C'est conforme à l'esprit cartésien des Français et puis c'est une bonne méthode de raisonnement mais en fin de compte, l'économique et le social, l'économique et le politique tout cela ne se divise pas.

- La grande aventure de la protection sociale, dont une étape décisive a été franchie il y a trente ans, avec la création de l'UNEDIC, est inséparable de la construction de la démocratie. Je peux

vous dire, mesdames et messieurs, à vous surtout qui en avez été et qui en êtes les bons artisans, que les Français peuvent en être fiers, ce qui revient à dire qu'ils peuvent être fiers de votre oeuvre.\