

**Communication sur la mission « flash » sur les droits à la
retraite des bénéficiaires de Tuc et dispositifs comparables**

—

Mercredi 14 décembre 2022

MM. Paul Christophe et Arthur Delaporte

Madame la Présidente,

Chers collègues,

Nous sommes heureux de présenter devant vous les conclusions de la mission « flash » sur les droits à la retraite des bénéficiaires de travaux d'utilité collective dits « Tuc » et dispositifs comparables.

Adressés aux jeunes sans emploi, les Tuc étaient une forme d'emploi aidé proposé entre 1984 et 1990 par des organismes à but non lucratif et des personnes morales chargées d'une mission d'utilité publique afin de leur permettre de répondre à des « besoins collectifs non satisfaits ».

Chaque Tuc était prévu pour une durée de trois mois à un an, à raison d'une durée de travail hebdomadaire correspondant à un mi-temps. La rémunération des personnes effectuant ces Tuc, appelons-les « tucistes », était prise en charge par l'État, à hauteur de de 1 250 francs par mois, et pouvait être complétée par l'organisme d'accueil jusqu'à 500 francs supplémentaires.

Âgés de 16 à 25 ans à l'époque, les tucistes arrivent aujourd'hui en âge de prendre leur retraite. Ceux-ci ont constaté qu'ils n'avaient pas validé un nombre de trimestres équivalant à la période durant laquelle ils ont exercé sous statut Tuc.

Suite à la mobilisation de représentants des anciens tucistes, notamment par le biais de l'association *Tuc, les oubliés de la retraite*, une pétition a été adressée à la Présidente de l'Assemblée nationale le 27 juin 2022. C'est dans ce contexte que la commission des affaires sociales a souhaité la mise en place de notre mission.

Menés sur un peu plus d'un mois, nos travaux ont permis d'identifier les raisons expliquant cette absence de prise en compte des trimestres travaillés sous statut Tuc afin notamment d'évaluer les pistes permettant de résoudre ce problème.

I. Les Tucistes : un public en mal d'insertion professionnelle, mis dans l'incapacité légale de valider des droits à la retraite.

a. Les bénéficiaires de Tuc étaient des jeunes globalement plus précaires que la moyenne...

En propos liminaire, je me permettrai de rappeler très brièvement le contexte dans lequel ont été conçus les Tuc. La fin des années 1970 et le début des années 1980 ont marqué le début d'une hausse importante du chômage.

Face à une croissance économique plus faible et des pics d'inflation, l'idée émergea de subventionner le retour à l'activité des personnes éloignées de l'emploi.

L'attention d'alors se portait particulièrement sur les jeunes en mal d'insertion professionnelle, dans un contexte où de nombreuses sorties du système scolaire se faisaient sans qualification.

Dans les conclusions de son rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, que lui avait confié Pierre Mauroy en 1981, Bertrand Schwartz, le père des missions locales, écrivait ainsi que 50 % des jeunes chômeurs se retrouvaient sans qualification professionnelle.

Dans le prolongement de ces réflexions, l'État a donc mis en place, entre 1984 et 1990, entres autres dispositifs, des emplois aidés sous la forme de travaux d'utilité collective, plus communément appelés « Tuc ». Ces emplois, qui relevaient du régime juridique des stages de la formation professionnelle, visaient à mettre le pied à l'étrier des jeunes les plus éloignés du marché de l'emploi en leur proposant une immersion en milieu professionnel.

Au moment de leur création, les Tuc étaient pensés comme une extension au secteur non-marchand des stages pratiques en entreprise conçus dans le cadre du plan Barre de 1977.

Derrière les textes législatifs et règlementaires qui encadraient ce dispositif, il nous est vite apparu indispensable de nous intéresser au profil des tucistes. Nous devons avouer que les éléments statistiques que nous avons pu recueillir, notamment auprès de la Dares, sont assez parcellaires.

Selon les données collectées, près d'1,7 million de stages Tuc ont été conclus sur l'ensemble de la durée de vie du dispositif, ce qui correspond à environ 300 000 stages chaque année.

J'attire votre attention sur le fait que ce chiffre correspond au nombre d'entrées dans le dispositif et non au nombre de personnes ayant effectué des Tuc. En l'absence de suivi de cohorte, il nous a été impossible de quantifier avec précision cette donnée. Néanmoins, si l'on applique à ce nombre total de contrats la ventilation du nombre de renouvellements constatée à l'appui du questionnaire envoyé par l'association *Tuc, les oubliés de la retraite* à ses membres, il apparaît que plus d'un million de personnes pourrait avoir bénéficié d'au moins un Tuc.

Plusieurs enquêtes menées entre 1986 et 1990 par le service des études et de la statistique du ministère du travail sur un échantillon représentatif de personnes révèlent que deux tiers des stagiaires étaient âgés de 19 à 25 ans. Ces jeunes avaient majoritairement déjà fait l'expérience de la précarité, malgré leur âge. Au moment de leur entrée en stage Tuc, 87 % étaient au chômage.

Les tucistes étaient peu qualifiés puisque près de 40 % d'entre eux n'avaient pas atteint le niveau CAP. Malgré une qualification plus élevée que leurs homologues masculins, les femmes représentaient toutefois la majorité des stagiaires Tuc, ce qui témoignait déjà d'un statut plus précaire que les hommes toutes choses égales par ailleurs. Notons par ailleurs que le dispositif s'est progressivement féminisé puisqu'en 1985, 51 % des tucistes étaient des femmes contre 67 % en 1989.

b. ... qui ont été mis en incapacité légale de valider des trimestres de retraite

Compte tenu de leur statut de stagiaire de la formation professionnelle, les personnes ayant effectué des Tuc ont été mis dans l'incapacité légale de valider des trimestres de retraite.

Les trimestres de retraite sont attribués sans référence à la durée réelle d'activité, mais seulement en fonction du salaire soumis à cotisation. Pour les périodes comprises entre le 1^{er} janvier 1972 et le 31 décembre 2013 – applicables aux bénéficiaires de Tuc –, la validation d'un trimestre nécessitait un salaire soumis à cotisation équivalent à 200 fois le Smic horaire.

En tant que stagiaires de la formation professionnelle, les cotisations de retraite des personnes effectuant des Tuc étaient intégralement prises en charge par l'État sur une base forfaitaire qui ne correspondait pas à leur rémunération réelle. Compte tenu du barème applicable à l'époque, les cotisations versées par l'État étaient insuffisantes pour leur permettre de valider leurs trimestres.

À titre d'exemple, pour l'année 1987, l'assiette de cotisations versées par l'État s'élevait à 18 % du Smic horaire.

Avec ce barème, l'assiette de cotisations était insuffisante, ne serait-ce que pour permettre de valider un seul trimestre par an.

Pour remettre les choses en perspective, un tuciste aurait donc dû travailler plus de 92 heures par semaine pendant un an pour pouvoir valider une année complète.

Aujourd'hui, les bénéficiaires de Tuc se trouvent donc devant un véritable dilemme : choisir de partir avec une décote ou travailler au-delà de l'âge légal pour valider les trimestres qui leur manquent pour bénéficier du taux plein.

Ce choix n'est évidemment pas neutre pour les personnes concernées. Selon des simulations fournies par la direction de la sécurité sociale, le manque à gagner brut s'élèverait à 57 euros par mois pour une personne ayant travaillé un an sous statut Tuc avant de poursuivre sa carrière en étant rémunérée au Smic.

II. Une situation d'injustice qu'il incombe au législateur de réparer

a. Abusivement rattachés au statut de stagiaire de la formation professionnelle, les tucistes subissent une véritable injustice

L'absence de validation de trimestres liées aux conditions spécifiques de cotisations applicables aux personnes ayant effectué des travaux d'utilité collective ou des stages similaires est une injustice à plusieurs égards.

Premièrement, le statut de stagiaire de la formation professionnelle accordé aux tucistes était largement abusif.

En effet, force est de constater que l'encadrement proposé par les organismes d'accueil était de faible qualité, lorsqu'il n'était pas totalement inexistant.

Selon les enquêtes menées par le service des études et de la statistique du ministère du travail, seul un quart des stagiaires ont disposé d'un réel encadrement. Au total, ce sont seulement 13 % des stagiaires Tuc qui ont bénéficié d'une formation pendant leur stage, dont 3 % au sein de leur organisme d'accueil. Ces données rejoignent celles collectées par l'association *Tuc, les oubliés de la retraite* : seuls 9 % des 490 adhérents ayant répondu au sondage affirment avoir effectué une formation au cours de leur Tuc.

Les enquêtes que nous venons de citer confirment que ce dispositif a parfois été dévoyé. Elles font ainsi état de tucistes s'étant vu confier des tâches peu gratifiantes et peu formatrices, relevant de l'entretien courant, notamment dans les petites communes.

À l'inverse, de nombreux employeurs se sont servis des Tuc comme main-d'œuvre de substitution, en particulier dans certains établissements d'enseignement ou dans les hôpitaux, notamment pour assurer les fonctions de surveillant ou d'accueil au public, normalement dévolues à des personnes titulaires d'un contrat de travail.

Ces enquêtes sont corroborées par les nombreux témoignages que nous avons pu recueillir lors de nos auditions. Telle personne employée au sein d'une petite commune a ainsi alterné les fonctions de balayeur et de chauffeur-livreur entre juin 1986 et décembre 1987 sans aucune formation qualifiante. Telle autre a assuré pendant six mois le remplacement d'une personne en arrêt de travail sans débouché à la fin de son stage.

Il apparaît donc que, sous le vernis de la formation professionnelle, les stages Tuc ont souvent été l'occasion pour les organismes d'accueil de bénéficier d'une main-d'œuvre à bas coût. Ainsi, en 1984 la rémunération des tucistes représentait l'équivalent de deux tiers du Smic à horaires équivalents. Selon les barèmes de conversion fournis par l'Insee, une telle indemnité serait aujourd'hui équivalente à 350 euros, soit considérablement moins que le RSA.

Deuxièmement, cette situation est d'autant plus contestable que les personnes qui se sont inscrites dans cette démarche d'insertion, auraient pu bénéficier de trimestres de retraite si elles avaient décidé de rester au chômage.

En effet, en application de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale, les périodes de chômage sont assimilées à des périodes d'assurance, prises en compte pour le calcul de la retraite.

De ce fait, les tucistes subissent une véritable « double peine ». Ainsi, après avoir travaillé pour des indemnités que certains tucistes ont légitimement qualifié de « salaire de misère » lors des auditions, ils pâtissent aujourd’hui d’une absence de prise en compte de ces années de travail pour leurs droits à la retraite.

Le sentiment d’injustice qu’ils éprouvent est d’autant plus vif qu’il ne leur était que très rarement précisé qu’ils seraient considérés comme stagiaires de la formation professionnelle au moment de l’embauche. En outre, les enquêtes menées à l’époque et les témoignages que nous avons recueillis ont révélé une très forte pression de la part des pouvoirs publics et de l’ANPE pour inciter les jeunes chômeurs à effectuer des Tuc ou d’autres stages similaires.

Nous parlons effectivement d’autres stages similaires, car les auditions que nous avons menées ont permis d’identifier que ce problème n’était pas cantonné aux seuls travaux d’utilité collective. Sans prétendre à l’exhaustivité, je ne citerai ici que les stages pratiques en entreprise du plan « Barre », les stages « jeunes volontaires » ou encore les stages d’initiation à la vie professionnelle.

Alors qu'environ 15 % des jeunes tucistes ont effectué au moins deux stages sous statut Tuc, un nombre important de jeunes, auraient enchaîné sur d'autres types d'emplois aidés. Selon les données collectées par l'association *Tuc, les oubliés de la retraite* auprès de ses adhérents, environ un tiers des répondants bénéficiaires d'un Tuc indique avoir effectué un autre type de stage. Près de 50 % des répondants indiquent donc avoir effectué plusieurs stages Tuc ou similaires. 10 % affirment même en avoir fait trois ou plus.

Lors de nos auditions, nous avons notamment pu recueillir le témoignage d'une personne ayant réalisé jusqu'à sept stages consécutifs pour une durée totale cumulée de plusieurs années.

Tous ces dispositifs présentent des caractéristiques communes : il s'agissait d'emplois aidés soumis au régime des stages de la formation professionnelle, visant à favoriser l'insertion professionnelle de jeunes pas ou peu qualifiés, et dont le volet « formation » ne présentait, au mieux, qu'un caractère accessoire.

L'urgence pour trouver une solution afin de compenser ce sentiment d'injustice est réelle. D'après les données collectées par l'association *Tuc, les oubliés de la retraite*, il apparaît qu'un peu plus de 5 % des tucistes devraient faire valoir leurs droits à la retraite en 2024 puis en 2025, 10 % en 2026 puis en 2027, 20 % en 2028, 10 % en 2029 puis 2030, 5 % en 2031, 2032 et 2033.

Le pic des départs est donc prévu dans cinq ans mais les premiers sont imminents, sinon déjà advenus.

b. Les travaux de la mission ont permis d'identifier plusieurs pistes pour permettre de réparer cette injustice

Face à ce constat, il nous est apparu nécessaire d'évaluer les pistes permettant de réparer cette situation. Deux d'entre elles ont été analysées dans le cadre de cette mission :

- le rachat de trimestres d'une part, *via* le dispositif de versement pour la retraite, créé en 2003 ;
- la prise en compte des périodes de stages Tuc sous forme de périodes assimilées à des durées d'assurance d'autre part, sur le modèle de ce qui existe pour le chômage.

Nous avons rapidement écarté la piste du rachat de trimestres qui, bien qu'ouverte aux bénéficiaires de Tuc, nous semblait inadaptée au regard de son coût prohibitif pour les personnes concernées. Par ailleurs, il nous semblait injuste de faire reposer la charge de la réparation d'une situation dont la responsabilité incombe à l'État et au législateur aux personnes qui en sont les victimes.

C'est la raison pour laquelle nos travaux nous conduisent à privilégier la seconde piste analysée, à savoir la prise en compte des trimestres travaillés sous Tuc et dispositifs comparables comme périodes assimilées à des périodes d'assurance.

Deux éléments nous paraissent de nature à justifier cette solution :

– d’une part, et comme cela a été rappelé tout à l’heure, les périodes de chômage sont assimilées à des périodes d’assurance.

Or, comme nous l’avons dit, 87 % des jeunes s’étant engagés dans le dispositif des Tuc étaient au chômage. En faisant le choix du travail, ils ont donc, sans le savoir, renoncé à valider des droits à la retraite ;

– d’autre part, depuis la réforme des retraites de 2014, les périodes de stage de la formation professionnelle sont assimilées à des périodes d’assurance.

Toutefois, les stages Tuc ou assimilés ne sont pas éligibles à cette prise en compte puisqu’elle ne s’applique qu’aux stages effectués à compter du 1^{er} janvier 2015.

Afin de réparer cette situation, il est donc nécessaire de modifier la loi. C’est la raison pour laquelle nous prendrons l’initiative de déposer une proposition de loi dès demain visant à permettre la prise en compte des périodes travaillées sous statut Tuc ou dispositif comparable comme périodes assimilées.

Sans entrer dans les détails du dispositif juridique, nous voulions faire deux remarques à ce stade : la première concerne la quérabilité du dispositif, la seconde, son coût estimé.

S'agissant de la quérabilité du dispositif, l'audition de la Caisse nationale d'assurance vieillesse a permis de mettre en exergue un problème opérationnel d'importance : les caisses d'assurance vieillesse ne disposent pas des informations permettant de distinguer les périodes correspondant aux Tuc ou à d'autres dispositifs identiques des périodes de stages classiques.

Le bénéfice de la prise en compte de ces périodes ne pourra donc être ouvert qu'aux personnes qui seront en capacité de justifier avoir effectué ces stages. Il nous apparaît évident que la charge de la preuve qui incombera aux bénéficiaires de Tuc et dispositifs similaires devra être aménagée afin d'optimiser le recours.

La mise en œuvre du dispositif requerra également une campagne de communication de grande ampleur des pouvoirs publics afin de lutter contre le non-recours à ce nouveau droit.

La seconde remarque concerne le coût : selon les données recueillies auprès de la direction de la sécurité sociale, le coût total du dispositif proposé pourrait représenter, en fonction du taux de recours des personnes concernées, entre 350 millions et 3,5 milliards d'euros, avec un pic estimé entre 25 et 250 millions d'euros par an en 2030.

Le coût pour la collectivité serait étalé sur près de 40 ans avec une extinction du dispositif à horizon 2060.

Ces montants doivent être mis en perspective avec les dépenses annuelles du système de retraite qui s'élevaient en 2021 à 345,1 milliards d'euros. En rythme de croisière, et sous réserve d'un taux de recours de 100 %, qui est un horizon souhaitable mais peu probable, le coût de la mesure ne représenterait donc que 0,07 % du montant annuel des dépenses de retraite, ce qui nous apparaît largement acceptable au regard de l'importance que ces trimestres revêtent pour les personnes concernées.

Je voudrais conclure en disant devant vous que les représentants des tucistes que nous avons rencontrés ne demandent pas l'aumône. Ils souhaitent simplement que le travail effectué à l'époque soit aujourd'hui reconnu à sa juste valeur et soit pris en compte dans le calcul de leur retraite.

C'est tout le sens des conclusions auxquelles nous sommes parvenues et que nous souhaitons partager avec vous aujourd'hui.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

(Par ordre chronologique)

➤ *Table ronde avec les organisations syndicales :*

– **Confédération générale du travail (CGT) – M. Régis Mezzasalma**, conseiller confédéral ;

– **Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) – Mme Audrey Fabert**, conseillère technique auprès de M. Michel Beaugas, secrétaire confédéral, sur les sujets de l’emploi.

*

➤ *Audition conjointe :*

– **Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV) – M. Renaud Villard**, directeur

– **Ministère de la santé et de la prévention – Direction de la sécurité sociale (DSS) – Mme Delphine Chaumel**, sous-directrice de la direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire, et **Mme Vanessa Leconte**, adjointe au chef de bureau du régime de retraite de base ;

– **Ministère du travail, du plein emploi et de l’insertion – Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – Mme Cécile Charbaut**, adjointe à la sous-direction en charge des parcours d’accès à l’emploi.

*

– **Association Tuc, les oubliés de la retraite – MM. Yves Coussement**, trésorier, **Franck Rougier**, membre de l’association, **Jérôme Rousseau**, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, et **David Verdier**, avocat.