



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION « FLASH » SUR LES DROITS À LA RETRAITE DES BÉNÉFICIAIRES DE TUC ET DISPOSITIFS COMPARABLES

Afin d'offrir une solution sociale au chômage et une voie d'insertion professionnelle aux jeunes dans une période de dégradation du contexte économique, l'État a mis en place, depuis les années 1970, des mesures spécifiques visant à favoriser l'employabilité des jeunes par des programmes destinés à mieux les préparer à l'exercice d'un métier.

Dans ce contexte, l'État a développé, entre 1984 et 1990, des emplois aidés dans le secteur non marchand sous la forme de travaux d'utilité collective (Tuc). Destinés aux jeunes sans emploi, les Tuc étaient proposés par des organismes à but non lucratif ou par des personnes morales chargées d'une mission d'utilité publique afin de répondre à des « besoins collectifs non satisfaits ».

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 les trimestres correspondant à la période durant laquelle ils ont exercé leur Tuc.

Suite à la mobilisation de représentants des anciens tucistes, une pétition a été adressée à la Présidente de l'Assemblée nationale le 27 juin 2022 et renvoyée à la commission des affaires sociales. C'est dans ce contexte que la commission a décidé, à la suite de nombreux échanges avec les parlementaires, la mise en place d'une mission « flash » sur les droits à la retraite des bénéficiaires de Tuc et dispositifs comparables.

Menés en un peu plus d'un mois, les travaux de la mission ont permis d'identifier les raisons expliquant l'absence de prise en compte des trimestres travaillés sous statut Tuc. Face à une situation qui s'apparente à une véritable injustice, la présente synthèse restitue les conclusions de ces travaux et propose des pistes permettant de rétablir les personnes concernées dans leurs droits à la retraite.

Les corapporteurs ont conduit plusieurs auditions et tables rondes avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse, des services de l'État, des organisations syndicales et des représentants associatifs. Leur précieuse contribution est venue nourrir les réflexions qui ont permis d'aboutir à ce travail. Qu'ils en soient vivement remerciés.

Voir [ici](#) l'intégralité de la communication de MM. Paul Christophe et Arthur Delaporte



Rapporteur
M. Paul Christophe
Député du Nord
(Horizons et apparentés)



Rapporteur
M. Arthur Delaporte
Député du Calvados
(Socialistes et apparentés – membre de
l'intergroupe NUPES)

I. LES « TUCISTES » : UN PUBLIC EN BESOIN 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...

La fin des années 1970 a 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 se portait particulièrement sur les jeunes en difficulté d'insertion professionnelle, dans un contexte où **de nombreuses sorties du système scolaire se faisaient sans qualification.**

Selon les conclusions du rapport de M. Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale publié en 1981, près de 50 % des jeunes chômeurs n'avaient aucune qualification professionnelle.

Dans le prolongement de ces réflexions, l'État décida la mise en place, entre 1984 et 1990, des **emplois aidés sous la forme de travaux d'utilité collective** (Tuc). Ces emplois à mi-temps visaient à proposer une immersion en milieu professionnel aux jeunes les plus éloignés du marché du travail.

À l'instar des stages pratiques en entreprise conçus dans le cadre du pacte national pour l'emploi des jeunes de 1977 (dit « plan Barre »), dont ils étaient l'extension au secteur non marchand, **les Tuc étaient soumis au régime des stages de la formation professionnelle relevant du livre IX du code du travail alors en vigueur.**

Les éléments statistiques concernant le nombre et le profil des personnes ayant effectué des Tuc sont assez parcellaires.

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 plus de 300 000 stages en moyenne chaque année.

Les services de l'administration ont toutefois été dans l'incapacité de quantifier avec précision le nombre de personnes ayant effectué un Tuc. On estime néanmoins que plus d'un million de personnes a pu bénéficier du dispositif.

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 ayant effectué des Tuc révèlent que **les deux tiers des stagiaires étaient âgés de 19 à 25 ans.** Au moment de leur entrée en stage Tuc, 87 % étaient au chômage.

Les tucistes étaient peu qualifiés : 86 % d'entre eux n'avaient pas obtenu un diplôme équivalent au baccalauréat et 40 % étaient sortis du système scolaire avant l'obtention d'un CAP. Malgré un niveau de formation plus élevé, les femmes représentaient **67 % des tucistes en 1989.**

B. ... qui ont été mis dans l'incapacité légale de valider des trimestres de retraite

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

En tant que stagiaires de la formation professionnelle, en application de l'article L. 962-3 du code du travail alors en vigueur, les cotisations d'assurance vieillesse des personnes effectuant des Tuc étaient 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.

L'assiette forfaitaire des stagiaires de la formation professionnelle **représentait environ 18 % du Smic horaire**. Une personne ayant effectué un Tuc pendant une durée de douze mois 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 doivent donc faire le choix de partir avec une décote ou de repousser leur départ à la retraite au-delà de l'âge légal pour espérer bénéficier d'une pension de retraite à taux plein.

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

Cette situation est une injustice à plusieurs égards.

Premièrement, le rattachement des tucistes au statut de stagiaire de la formation professionnelle apparaît inadapté à la réalité de leur situation.

En effet, force est de constater que **l'encadrement proposé par les organismes d'accueil était soit inexistant, soit de faible qualité**.

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.

13 % des stagiaires Tuc ont bénéficié d'une formation pendant leur stage, dont 3 % au sein de leur organisme d'accueil.

Les mêmes enquêtes confirment que le contenu des Tuc a été dévoyé par rapport aux ambitions initiales. D'une part, il n'était pas rare que les stagiaires se voient **confier des tâches peu gratifiantes et peu formatrices**. D'autre part, les Tuc ont souvent été l'occasion pour les organismes d'accueil de **bénéficier d'une main-d'œuvre de substitution**, laquelle se voyait attribuer des missions normalement dévolues à des employés sous contrat ou à des agents publics.

S'ajoute à ce constat la faiblesse de leur rémunération. Les personnes effectuant des Tuc bénéficiaient d'une indemnité de 1 250 francs prise en charge par l'État. À la création du dispositif, cette indemnité représentait l'équivalent de deux tiers du Smic à horaires identiques. Une **telle indemnité serait aujourd'hui équivalente à 350 euros**.

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 peuvent être assimilées à des périodes d'assurance pour le calcul de la retraite.

Le sentiment d'injustice éprouvé par les représentants des bénéficiaires de Tuc est d'autant plus vif qu'il ne leur était que très rarement précisé qu'ils disposaient du statut de stagiaire de la formation professionnelle au moment de l'embauche.

Ce problème n'est pas circonscrit aux seuls travaux d'utilité collective. Parmi les dispositifs concernés se trouvent également les stages pratiques en entreprise du pacte national pour l'emploi des jeunes, les stages « jeunes volontaires » ou encore les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP).

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

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

Deux pistes ont été analysées dans le cadre de cette mission :

- le **rachat de trimestres** via le dispositif de versement pour la retraite d'une part ;
- la prise en compte des périodes de Tuc sous forme de **périodes assimilées à des durées d'assurance** d'autre part.

Bien qu'ouverte aux bénéficiaires de Tuc, la piste du rachat de trimestres semble toutefois inadaptée au regard de son coût prohibitif pour les personnes concernées. Par ailleurs, il serait **injuste de faire reposer sur les bénéficiaires de Tuc la charge de la réparation d'une situation dont la responsabilité incombe à l'État**.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs ont souhaité privilégier la seconde piste analysée, à savoir la **prise en compte des trimestres de 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, en faisant le choix du travail plutôt que du chômage, **les personnes ayant effectué des Tuc ont, sans le savoir, renoncé à valider des droits à la retraite**.

– d'autre part, depuis la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, **les périodes de stage de la formation professionnelle rémunérées par l'État sont assimilées à des périodes d'assurance**. Toutefois, les stages Tuc ou assimilés ne sont pas éligibles puisque cette réforme ne s'applique qu'aux stages effectués à compter du 1^{er} janvier 2015.

Pour que les périodes de Tuc et d'autres dispositifs comparables puissent être prises en compte pour le calcul des droits à la retraite, il est donc nécessaire de modifier l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale.

L'évolution du cadre juridique appelle deux remarques :

– d'une part, le **nouveau dispositif proposé serait quérable**, à défaut de pouvoir être automatique. Il convient donc de s'assurer que le processus déclaratif puisse garantir un large accueil des justificatifs fournis par les personnes concernées, lesquelles ne disposent pas toujours des documents datant de périodes aussi anciennes ;

– d'autre part, en fonction du taux de recours, le coût total du dispositif proposé pourrait représenter entre 350 millions et 3,5 milliards d'euros. Il s'échelonnerait jusqu'en 2060 avec un pic annuel estimé entre 25 et 250 millions d'euros en 2030.

Le coût annuel maximal de la mesure ne représenterait donc que **0,07 % du montant annuel des dépenses de retraite** (345,1 milliards d'euros en 2021), ce qui apparaît raisonnable au regard de l'importance qu'un tel enjeu revêt pour les personnes concernées.