

N° 707

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juillet 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM),

Par M. Francis DELATTRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. LE RÉGIME DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS : UN RÉGIME SPÉCIAL À PART	11
A. UN RÉGIME MULTIRISQUES, ANCIEN ET ATYPIQUE	11
1. <i>L'un des plus anciens régimes de protection sociale</i>	11
2. <i>Un régime multirisques, avec une activité retraite prépondérante</i>	12
3. <i>La diversité des professions maritimes affiliées au régime</i>	13
a) Les professions concernées par l'affiliation à l'ENIM.....	13
b) Des conditions de travail pénibles et une forte sinistralité.....	15
4. <i>Des règles d'attribution des prestations qui diffèrent du droit commun</i>	16
a) Les spécificités en matière d'assurances maladie et maternité.....	16
b) Les spécificités en matière d'accidents du travail et de maladie professionnelle.....	16
c) Les spécificités en matière de retraite.....	17
B. UN RÉGIME DONT LE FINANCEMENT REPOSE À 90 % SUR LA SOLIDARITÉ NATIONALE ET INTER-RÉGIMES	19
1. <i>Un déficit démographique particulièrement prononcé</i>	19
a) La forte dégradation du ratio démographique.....	19
b) Une amélioration seulement à compter de 2030.....	21
2. <i>La part croissante des subventions et compensations dans le financement du régime</i>	22
a) Un équilibre financier assuré par l'Etat.....	22
b) Les mécanismes de transferts inter-régimes et la subvention de la CNAMTS.....	25
c) L'érosion des ressources propres du régime.....	26
II. LA RÉFORME DE L'ENIM ENGAGÉE EN 2010 : UN PROGRÈS EN TERMES DE GESTION ET DE SERVICE AUX USAGERS	29
A. UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DE L'ENIM, DONT IL CONVIENT DE TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES	29
1. <i>Une ancienne direction d'administration centrale devenue établissement public administratif de plein exercice</i>	29
a) Les « affaires maritimes », acteurs historiques du régime.....	29
b) Le changement de statut de l'ENIM : une genèse difficile.....	29
c) La nouvelle organisation de l'ENIM.....	30
2. <i>Le respect des règles relatives aux opérateurs de l'Etat</i>	32
a) La rationalisation de l'implantation immobilière de l'ENIM.....	32
b) Un surcoût en matière d'immobilier lié au déménagement du siège à La Rochelle.....	33
c) Une réduction significative des effectifs.....	35
3. <i>Une logique de partage des tâches entre l'Etat et l'ENIM non aboutie</i>	36
a) Les missions confiées par l'ENIM aux services de l'Etat chargés de la mer.....	36
b) Une répartition des missions à revoir.....	38
B. UN ENGAGEMENT À COMBLER LES PRINCIPALES LACUNES DANS LE CADRE DE LA CONTRACTUALISATION AVEC L'ÉTAT	39
1. <i>L'émergence d'une réelle dimension de service aux assurés</i>	39
a) La mise en place d'une garantie « qualité ENIM ».....	39
b) Le développement de l'accueil téléphonique et des services Internet.....	40

2. <i>L'amorce d'une politique de gestion du risque</i>	42
a) La maîtrise des risques financiers	42
b) La lutte contre la fraude.....	42
3. <i>L'approfondissement de la coopération avec les autres régimes de protection sociale</i>	43
a) La coopération avec le régime général	43
b) La recherche de mutualisations avec les autres régimes spéciaux	44
c) Les partenariats en matière d'action sanitaire et sociale.....	45
III. RÉDUIRE LA COMPLEXITÉ ET RENFORCER L'ÉQUITÉ :	
LES PRINCIPALES VOIES DE SURVIE DU RÉGIME	47
A. UNE COMPLEXITÉ ET UNE RIGIDITÉ DES RÈGLES INADAPTÉES AUX	
MUTATIONS DU SECTEUR.....	47
1. <i>Une faible lisibilité pour les assurés et les employeurs</i>	47
a) Le système de grille de salaires forfaitaires par catégories.....	47
b) Une multitude de taux de contributions patronales	51
c) La superposition des dispositifs d'exonération de charges sociales	53
2. <i>La complexité, un facteur d'inefficience du régime</i>	54
a) Des coûts de gestion et de liquidation des pensions élevés.....	54
b) La difficile refonte du système d'information et de gestion des pensions	55
3. <i>La nécessité de rendre le régime plus attractif dans un contexte de forte concurrence internationale</i>	56
a) La forte concurrence des pavillons tiers	56
b) Promouvoir le régime auprès des professionnels	58
B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU RÉGIME.....	59
1. <i>Les perspectives financières du régime de retraite des marins</i>	59
2. <i>Trois scénarios d'évolution</i>	61
a) La mise en extinction du régime	61
b) Le transfert de la gestion du régime spécial au régime général	62
c) L'alignement progressif avec le régime général, tout en conservant certaines spécificités	62
3. <i>Dépasser le statu quo pour véritablement moderniser le régime</i>	64
a) Une harmonisation « vers le haut » en matière de protection des femmes marins enceintes et d'AT-MP.....	64
b) Approfondir l'analyse par secteur d'activité afin de faire évoluer les règles d'âge	65
EXAMEN EN COMMISSION.....	67
ANNEXE I – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	75
ANNEXE II - PRINCIPAUX TEXTES RELATIFS AU RÉGIME DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS	77
ANNEXE III – ORGANIGRAMME DE L'ENIM	79
ANNEXE IV – OBJECTIFS FINANCIERS DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION 2013-2015	81

Mesdames, Messieurs,

Faisant partie des plus anciens régimes de protection sociale, le régime de retraite et de sécurité sociale des marins est un régime spécial au sens de l'article L. 711.1 du code de la sécurité sociale. Il couvre les risques vieillesse, maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles pour l'ensemble des gens de mer travaillant dans les secteurs de la pêche, du transport maritime, des cultures marines et de la plaisance.

En raison de son déséquilibre démographique important, **le régime de retraite et de sécurité sociale des marins reçoit chaque année une subvention de l'Etat**, versée à partir de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Cette subvention s'élève à **840 millions d'euros en 2013**.

Ces dernières années, la commission des finances du Sénat s'est intéressée aux deux principaux régimes spéciaux subventionnés par l'Etat : les régimes de retraite des personnels de la société nationale des chemins de fer (SNCF) et de la régie autonome des transports publics (RATP). Notre collègue Bertrand Auban a notamment étudié les effets de la réforme de ces deux régimes spéciaux¹.

Resté à l'écart de la réforme des régimes spéciaux de 2008 et de la réforme des retraites de novembre 2010, le régime spécial des marins est relativement méconnu. Or il représente un coût budgétaire important pour l'Etat. De plus, **l'établissement national des invalides de la marine (ENIM)**, gestionnaire du régime, a fait l'objet d'une **réforme d'ampleur en 2010**.

L'objectif des travaux de votre rapporteur spécial était double : d'une part, **dresser le bilan de la réforme** de l'ENIM, d'autre part, **évaluer l'adéquation des règles du régime au contexte économique et social**. A cette fin, il s'est intéressé à la fois à la gestion du régime par l'ENIM, à son fonctionnement et a examiné différentes pistes d'évolution.

Le Parlement devrait examiner durant l'automne 2013 un projet de loi portant réforme des retraites. La question des régimes spéciaux et de leur alignement progressif sur le régime général semble pour le moment exclue. A l'issue de ses auditions, votre rapporteur spécial constate néanmoins que les régimes spéciaux, notamment celui des marins, ne doivent pas être laissés de côté.

¹ *Rapport d'information n° 452 (2007-2008)*, « La caisse de retraite du personnel de la RATP : comment maîtriser le financement du régime spécial de la RATP » *et rapport d'information n° 732 (2009-2010)*, « Le régime spécial de retraite de la SNCF : un premier bilan de la réforme de 2008 ».

Le **processus de modernisation** du régime de retraite et de protection sociale des marins, entamé par le changement de statut de l'ENIM, doit être encouragé et poursuivi. Dans cette perspective, votre rapporteur spécial s'est attaché à formuler des **recommandations**, portant à la fois sur la gestion du régime et sur ses règles de fonctionnement.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La gestion du régime par l'ENIM

Recommandation n° 1 : modifier le partage des tâches entre l'ENIM et les services de l'Etat chargés de la mer afin de recentrer l'action des délégations à la mer et au littoral sur l'affiliation, l'accueil et l'information du public ;

Recommandation n° 2 : poursuivre le développement des télé-services dans le but de garantir un meilleur niveau de service et de responsabiliser les salariés et les employeurs ;

Recommandation n° 3 : rendre la coopération, voire la mutualisation de certains outils, entre régimes spéciaux obligatoire, afin de minimiser les charges de gestion.

La simplification des règles du régime de retraite des marins

Recommandation n° 4 : simplifier et assouplir la grille de salaires forfaitaires par catégories ;

Recommandation n° 5 : réduire le nombre de taux de contributions sociales applicables aux armateurs ;

Recommandation n° 6 : rationaliser les dispositifs d'exonération de charges sociales, afin de rendre le système plus lisible.

La promotion du régime auprès des professionnels

Recommandation n° 7 : lancer une campagne d'affiliation à destination des publics qui, de par leur activité, pourraient s'affilier à l'ENIM (secteur de la plaisance, professionnels munis d'une carte de circulation).

Le renforcement de l'équité au sein du régime et entre régimes

Recommandation n° 8 : garantir aux femmes marins enceintes une protection satisfaisante, en rendant applicable l'obligation de reclassement sur un emploi à terre ;

Recommandation n° 9 : moderniser la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles, en tirant les conséquences, sur les plans réglementaire et financier, de la décision du Conseil constitutionnel du 6 mai 2011, ayant permis aux marins d'invoquer la faute inexcusable de l'employeur ;

Recommandation n° 10 : réfléchir à une prise en compte de la pénibilité plus juste entre les différentes professions du régime et moduler l'âge de départ à la retraite selon ce critère.

LES CHIFFRES-CLÉS DU RÉGIME SPÉCIAL DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS

1) Subvention de l'Etat au régime de retraite des marins en 2013

(en millions d'euros)

Volume de prestation de pensions servies	Subvention de l'Etat	Part de la subvention de l'Etat dans le régime de retraite
1 131	834	73,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

2) Eléments démographiques

	2010	2011	2012	2013
Marins cotisants (2)	32 297	30 017	29 207	28 622
Bénéficiaires vieillesse (1)	118 279	117 899	117 589	117 307
dont droits directs	72 789	72 212	71 726	71 168
dont droits dérivés	45 490	45 553	45 863	46 139
Ratio cotisants (2) / retraités (1)	0,27	0,25	0,25	0,24
Bénéficiaires maladie	109 419	102 268	99 609	97 019

Source : ENIM ; projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

3) Financement de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM)

(en millions d'euros)

Part (en %)

Cotisations salariales et contributions employeurs	154,00	9,52
Prise en charge d'exonérations par l'Etat	68,30	4,22
Compensations inter-régimes	169,75	10,50
Subvention de l'Etat (retraite et action sanitaire et sociale)	840,00	51,95
Subvention CNAMTS	284,57	17,60
Prélèvement sur les réserves	47,73	2,952
Autres produits	52,59	3,25
Total	1 616,95	100,00

Source : ENIM ; projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

I. LE RÉGIME DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS : UN RÉGIME SPÉCIAL À PART

A. UN RÉGIME MULTIRISQUES, ANCIEN ET ATYPIQUE

1. L'un des plus anciens régimes de protection sociale

Les prémices du régime de retraite et de sécurité sociale des marins datent de l'institution par Colbert, en **1673**, du **fonds des invalides de la marine**. Ancêtre de l'actuel établissement national des invalides de la marine (ENIM), ce fonds a été créé en **compensation de l'enrôlement**. Il avait vocation à financer des hospices maritimes, au travers d'un faible prélèvement sur la solde des marins. En 1689, ce secours aux marins estropiés a évolué vers le **versement d'une demi-solde**, qui constitue l'ancêtre de la pension d'invalidité.

Conçu à l'origine pour le personnel militaire de la marine royale, le régime de protection contre l'invalidité a été étendu au début du XVIII^e siècle à la marine marchande, puis aux marins-pêcheurs, du fait de l'enrôlement obligatoire des gens de mer. Avec le développement de la marine commerciale, une séparation progressive s'est opérée entre la protection sociale des marins militaires et celle des marins civils. Cette séparation était achevée en 1898 avec la création d'une caisse de prévoyance spécifique aux marins civils. Mais ce n'est qu'avec le décret du 17 juin 1938¹ que les différents régimes d'assurance des marins ont été unifiés.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 a permis le maintien d'une organisation spéciale de sécurité sociale pour un certain nombre d'entités et de professions dont « *les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 modifié* ».

Le régime spécial des marins est donc l'un des plus anciens régimes de sécurité sociale et de retraite avec le régime des mines. Son histoire explique la place importante de l'Etat dans la définition de ses règles et dans sa gestion, ainsi que l'attachement des professionnels.

¹ Décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins.

2. Un régime multirisques, avec une activité retraite prépondérante

Le régime des marins couvre **l'ensemble des assurances sociales, à l'exception des prestations familiales¹**, au travers de deux caisses, regroupées au sein de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) :

- la **caisse générale de prévoyance (CGP)** prend en charge les risques maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladie professionnelle (AT-MP). Au total, les dépenses correspondant à ces différentes prestations se sont élevées à près de 338 millions d'euros en 2012 (hors frais de fonctionnement), soit 21 % des charges totales de l'ENIM ;

- la **caisse de retraite des marins (CMR)** est responsable de la branche vieillesse, qui représente la principale activité du régime en termes de dépenses avec 1 092 millions d'euros de pensions de retraite versées en 2012, soit 68 % des charges de l'ENIM.

Dépenses de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) par type de prestations servies

(en millions d'euros)

	Exécution 2011	Exécution 2012	Prévision 2013	Part dans le budget de l'ENIM en 2013
Pensions vieillesse	1 081,3	1 092,1	1 101,0	68 %
Prestations maladie, maternité, AT-MP et prestations diverses	324,9	330,7	337,7	21 %
Action sanitaire et sociale	6,4	5,8	5,8	1 %

Source : ENIM ; projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Par ailleurs, l'ENIM a développé **une politique d'action sanitaire et sociale spécifique**, presque entièrement financée par une subvention de l'Etat (7,18 millions d'euros en 2012 et 6,16 millions d'euros prévus en 2013). Les dépenses liées à cette politique permettent principalement de financer des prestations aux ayants droits les plus âgés, plus particulièrement sous la forme d'aides ménagères à domicile (3,68 millions d'euros en 2012), et des subventions à des organismes sociaux ou à des associations telles que le service social maritime (SSM) et l'association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM).

¹ Les prestations familiales des assurés du régime des marins et le recouvrement des cotisations sociales correspondantes relèvent de la Caisse maritime des allocations familiales (CMAF), qui appartient au réseau de la Caisse nationale des allocations familiales.

L'action sanitaire et sociale de l'ENIM vient en complément des prestations familiales et sociales gérées par la **Caisse maritime d'allocations familiales**.

La caisse maritime d'allocations familiales

La caisse maritime d'allocations familiales (CMAF) est une caisse spécifique aux professions maritimes, dont la compétence est nationale. Elle joue à la fois le rôle d'organisme recouvreur de cotisations familiales et de contributions sociales et de caisse prestataire et cumule, à ce titre, les statuts de caisse d'allocations familiales (CAF) et d'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

En 2011, la CMAF comptait 6 368 allocataires et gérait 13 426 comptes de cotisants. Elle a encaissé 137 millions d'euros de cotisations et versé 23,5 millions d'euros de prestations légales, ainsi qu'environ 2 millions d'euros d'aide au titre de l'action sociale.

Pour la première fois depuis dix ans, le nombre d'allocataires de la CMAF a augmenté en 2011. Cette hausse s'explique par l'opération, réalisée par la CMAF, de réintégration d'allocataires inscrits dans des Caf départementales et relevant de plein droit de la caisse maritime, en se basant sur le recueil national des bénéficiaires.

Située à La Rochelle, la Cmaf dispose de six antennes sur le littoral métropolitain, qui ont accueilli environ 1 800 personnes en 2011. Pour l'accueil physique, la Cmaf s'appuie également sur le réseau du service social maritime.

3. La diversité des professions maritimes affiliées au régime

a) Les professions concernées par l'affiliation à l'ENIM

Le régime de retraite et de sécurité sociale des marins concerne les professionnels des secteurs maritimes au sens large : **pêche, cultures marines, commerce et plaisance professionnelle**.

L'affiliation au régime découle de l'immatriculation en tant que marin ou gens de mer, sur un navire immatriculé en France. Ainsi, sont affiliés au régime spécial des marins les catégories suivantes, définies par l'article L. 511-1 du code des transports :

- **les marins**, c'est-à-dire « *toute personne [...], qui contracte un engagement envers un armateur ou s'embarque pour son propre compte, en vue d'occuper à bord d'un navire un emploi relatif à la marche, à la conduite, à l'entretien et au fonctionnement du navire* » ;

- **les gens de mer**, c'est-à-dire « *tout marin ou toute autre personne exerçant, à bord d'un navire, une activité professionnelle liée à son exploitation* ».

Sur les quelques 30 000 marins actifs cotisant au régime fin 2011, environ 44 % appartenaient au secteur du commerce et 55 % relevaient de la pêche et des cultures marines.

La situation économique des secteurs maritimes

1) Les secteurs de la pêche et des cultures marines

En 2012, la flotte de pêche française comptait 7 157 navires, dont 4 578 en métropole et 2 579 en outre-mer, représentant environ 22 000 emplois. En métropole, 39 % des marins sont employés à la « petite pêche », c'est-à-dire par des navires partant à la journée, 14 % à la « pêche côtière » (navires dont l'absence du port est comprise entre 24 et 96 heures) et 17 % à la « pêche au large » (navires dont l'absence du port est supérieure à 96 heures et qui n'appartiennent pas à la grande pêche).

Depuis le milieu des années 2000, le secteur de la pêche connaît une baisse régulière du nombre de navires, d'emplois (- 11 % entre 2005 et 2010) et de volumes débarqués (- 18 % entre 2006 et 2010). Après une grave crise en 2007-2008 liée à l'augmentation du coût du pétrole, le secteur a généré en 2011 un chiffre d'affaires de 1 051 millions d'euros, pour 464 000 tonnes de produits débarqués (pêches fraîche et congelée confondues).

Le secteur des cultures marines regroupe environ 3 000 entreprises conchylicoles (élevage de coquillages, algues et crevettes) et 500 entreprises piscicoles (aquaculture), employant au total environ 19 000 personnes. Avec un chiffre d'affaires de 667 millions d'euros en 2010, le secteur aquacole français compte parmi les premiers en Europe. La production d'huîtres y tient une place très importante. Le secteur est toutefois fragilisé par les crises sanitaires.

Au total, les secteurs de la pêche et de l'aquaculture ne fournissent que 20 % des poissons et coquillages consommés en France, le reste étant importé.

2) Le secteur de la flotte de commerce

Au 1^{er} janvier 2013, la flotte de commerce française comptait environ 199 navires, dont 38 navires pétroliers, 87 navires de transport de marchandises et 74 navires de passagers. Une baisse de 6 % de la flotte a été constatée en 2012, qui a affecté principalement les navires pétroliers.

Le contexte de ralentissement des économies émergentes et d'entrée de l'Union européenne en récession explique en partie ce recul, lié à la baisse des échanges mondiaux. De plus, la flotte française de navires de passagers est soumise à une concurrence étrangère forte et connaît de grandes difficultés. En revanche, le secteur des flottes de services, à très haute valeur ajoutée (flotte câblière, flotte offshore et flotte sismique) est très dynamique.

3) Le secteur de la plaisance professionnelle

Le secteur de la plaisance professionnelle emploie près de 1 600 marins. Si la filière de la construction nautique est très dynamique, la navigation de plaisance professionnelle connaît un marché de l'emploi très conjoncturel et parfois instable.

Source : Direction des affaires maritimes ; France Agrimer, « Les filières pêche et aquaculture en France », avril 2013

b) Des conditions de travail pénibles et une forte sinistralité

La grande majorité des métiers des secteurs maritimes se caractérisent par une pénibilité importante et une forte sinistralité. Les principaux facteurs de pénibilité sont les **horaires de travail décalés**, l'**éloignement** et un **espace de vie à bord** confondu avec l'espace de travail. L'**exposition au bruit** des machines constitue également une nuisance importante.

La pénibilité est particulièrement marquée dans le secteur de la pêche en raison du rythme de travail engendré par le maniement des engins de pêche et le traitement des captures.

En outre, **la pêche demeure le secteur le plus accidentogène en France**, devant le bâtiment et les travaux publics, et ce malgré une baisse de 25 % du nombre d'accidents entre 2006 et 2010. En 2010, environ 1 300 victimes d'accidents du travail ont été recensées dans ce seul secteur. Cette baisse semble s'expliquer davantage par la baisse des effectifs de marins pêcheurs que par une diminution de la sinistralité.

Sur les 226 décès relevés chez l'ensemble des marins entre 1999 et 2010, 191 concernaient la pêche et la conchyliculture. Les principales causes des accidents à la pêche sont **les naufrages et les chutes à la mer**. Sur la période 1999-2010, le taux de décès par chute à la mer ou naufrage s'élève à 0,88 pour 1 000 marins à la pêche, alors qu'il est de 0,71 pour 1 000 marins toutes catégories confondues et de 0,033 pour 1 000 travailleurs dans l'ensemble des catégories professionnelles.

Evolution du nombre d'accidents du travail maritime

	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2006-2010
Pêche	1 798	1 682	1 497	1 411	1 343	- 25 %
Conchyliculture	239	220	216	208	202	- 15 %
Commerce	1 376	1 497	1 381	1 347	1 224	- 11 %
Tous marins	3 413	3 400	3 203	3 073	2 694	- 21 %

Source : commission des finances, d'après le rapport sur les accidents du travail maritime 2009-2010 du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Dans un rapport thématique sur la sécurité des navires¹, la Cour des comptes relève ainsi le « **défi particulier** » **que pose le monde de la pêche maritime en matière de sécurité** et recommande une analyse plus globale de la dangerosité du métier de marin pêcheur, intégrant le contexte économique et financier.

¹ Cour des comptes, rapport thématique « La sécurité des navires et de leurs équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté », 2012.

4. Des règles d'attribution des prestations qui diffèrent du droit commun

Le corpus juridique du régime est fondé sur le code des transports et des décrets spécifiques¹. Ces derniers renvoient dans certains cas au code de la sécurité sociale, mais prévoient aussi des règles spécifiques, en particulier pour le risque vieillesse.

a) Les spécificités en matière d'assurances maladie et maternité

La principale particularité concernant l'assurance maladie des marins est la **prise en charge à 100 % des maladies en cours de navigation**. Cette prise en charge incombe à l'employeur pendant le premier mois, puis l'ENIM prend le relais.

L'obligation de prise en charge de l'employeur, qui comprend les soins, la poursuite de versement du salaire et les frais de rapatriement, a pour origine les premières conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatives au travail maritime.

Si cette spécificité apparaît plus protectrice que le droit commun, **la protection des femmes marins enceintes est quant à elle précaire**. Le droit du travail maritime² prévoit en effet que les femmes exerçant la profession de marin ne peuvent travailler à partir du moment où la grossesse est constatée. Leur contrat de travail est alors suspendu et elles se trouvent privées de revenus jusqu'au versement des indemnités journalières maternité³. Le fonds d'action sanitaire et sociale de l'ENIM a mis en place une indemnité spécifique pour combler cette période sans rémunération.

b) Les spécificités en matière d'accidents du travail et de maladie professionnelle

Le régime des marins ne dispose **pas de branche autonome couvrant les risques d'accidents du travail et de maladie professionnelle (AT-MP)**. De surcroît, il n'existe **pas de contribution employeur ou de cotisation salariale spécifique** en matière d'AT-MP. Cette situation apparaît en contradiction avec la forte sinistralité des métiers maritimes.

De plus, le décret du 17 juin 1938 posant les grands principes d'organisation du régime ne reconnaît pas la faute inexcusable de l'employeur pour un accident survenu en mer. Ainsi, les marins victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle ne peuvent recevoir de majoration de rente en cas de faute inexcusable de l'employeur, comme c'est le cas dans le régime général.

¹ Annexe II.

² Article 24, alinéa 2 de l'arrêté du 16 avril 1986 relatif aux conditions d'aptitude physique à la profession de marin à bord des navires de commerce, de pêche et de plaisance.

³ Servies à partir de six semaines avant l'accouchement.

Si la décision du Conseil constitutionnel du 6 mai 2011¹ a reconnu aux marins les mêmes droits à indemnisation qu'aux autres salariés, les règles du régime et le financement de la couverture AT-MP n'ont pas été modifiés en conséquence.

c) Les spécificités en matière de retraite

Les règles de fonctionnement du régime de retraite des marins se distinguent de celles du régime général essentiellement sur quatre points :

- **l'âge normal d'ouverture des droits à la retraite est fixé à cinquante-cinq ans**, contre soixante-deux ans pour le régime général (à partir de la génération née en 1955). Les départs anticipés sont possibles, à cinquante ans pour les marins ayant servi vingt-cinq années et à cinquante-deux ans et demi pour ceux réunissant dix-sept annuités et demi de services ;

- il existe **trois types de pensions**, non cumulables entre elles, selon l'ancienneté. La **pension d'ancienneté** est versée lorsque le marin réunit au moins vingt-cinq années de services ; la **pension proportionnelle** à partir d'au moins quinze années de services ; la **pension spéciale** lorsque la durée de services est comprise entre trois mois et quinze ans ;

- le **montant de la pension** de retraite est calculé sur la **base du salaire forfaitaire des trois dernières années de service**, contre le salaire réel des vingt-cinq meilleures années pour le régime général.

Le tableau de la page suivante établit un comparatif des principales règles de liquidation entre le régime de retraite des marins et le régime général.

¹ *Décision 2011-125 QPC du 6 mai 2011.*

Comparaison des règles de liquidation des pensions de retraite du régime général et du régime spécial des marins

REGLES DE LIQUIDATION		REGIME GENERAL	RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS
Âge normal d'ouverture des droits		62 ans (à compter de la génération née en 1955)	55 ans
Durée de service minimale à l'âge normal d'ouverture des droits		Sans objet	15 ans
Durée de cotisation nécessaire pour une pension à taux plein		41,5 ans (à compter de la génération née en 1956)	37,5 ans
Assiette de liquidation		25 meilleures années (salaire réel)	3 dernières années (salaire forfaitaire)
Taux de liquidation (taux plein)		50 %	75 %
Modulation	Proratisation en fonction de la durée de cotisation	Coefficient de proratisation = durée d'assurance dans le régime / durée d'assurance requise	2 % par annuité
	Décote (se superpose à la proratisation)	1,25 % par trimestre manquant (à compter de la génération 1953)	Pas de décote
	Surcote	1.25 % par trimestre supplémentaire cotisé après l'âge légal	Pas de surcote
	Activité après limite d'âge	Activité autorisée, avec surcote possible après 65 ans Cumul emploi retraite après liquidation de la ou des pensions de retraite	Activité autorisée Services non valables pour pension au-delà de 65 ans
Revalorisation		Au 1 ^{er} avril de chaque année, selon la prévision d'inflation de la commission économique de la Nation	Au 1 ^{er} avril de chaque année, selon la prévision d'inflation de la commission économique de la Nation

Source : commission des finances, d'après les éléments transmis par le ministère des affaires sociales et de la santé

Il convient de souligner que **le régime de retraite des marins n'a pas été concerné par la réforme des régimes spéciaux de 2008**. Par ailleurs, la réforme paramétrique de novembre 2010¹ n'a eu qu'un effet indirect sur le régime : l'âge moyen de départ à la retraite a augmenté en raison du nombre important de bénéficiaires de pensions spéciales, qui bénéficient également d'une pension de retraite d'un autre régime.

B. UN RÉGIME DONT LE FINANCEMENT REPOSE À 90 % SUR LA SOLIDARITÉ NATIONALE ET INTER-RÉGIMES

1. Un déficit démographique particulièrement prononcé

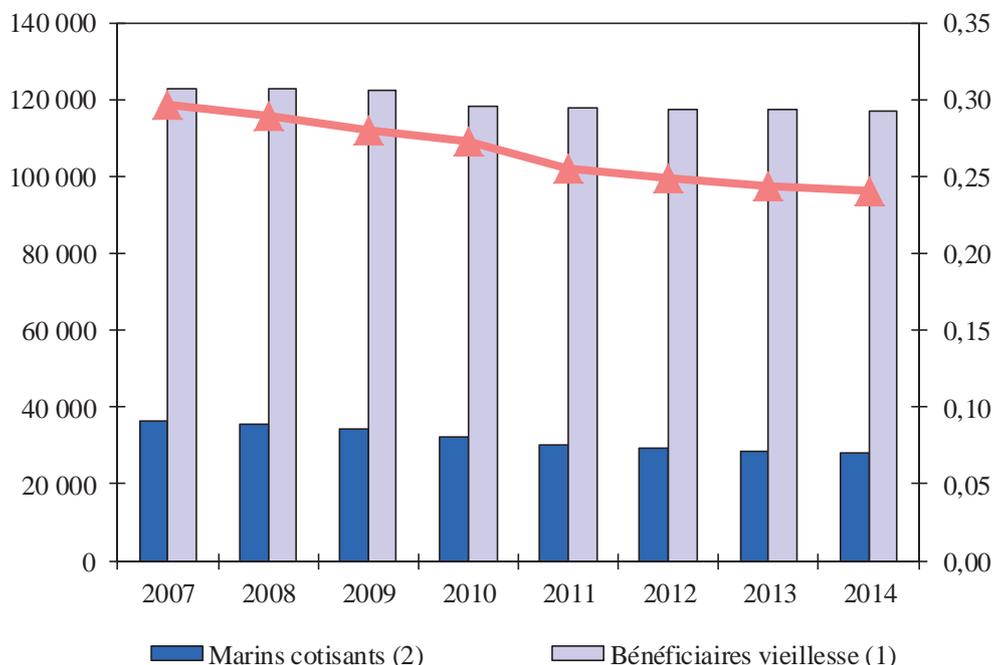
a) La forte dégradation du ratio démographique

Le régime spécial des marins comptait en 2012 environ **29 000 cotisants pour 117 000 bénéficiaires de pensions de vieillesse** et près de **95 000 personnes couvertes au titre des assurances maladie et maternité**.

Le ratio entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités est particulièrement faible. Celui-ci s'élevait à **0,25 cotisant pour un retraité** en 2012. A titre de comparaison, le ratio démographique est de 1,39 pour le régime général de retraite, 0,95 pour le régime de retraite de la RATP et 0,68 pour le régime de retraite de la SNCF.

¹ Loi n° 2010-1330 di 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Evolution du nombre de cotisants, de bénéficiaires de pensions de vieillesse et du ratio démographique du régime de retraite des marins



Source : commission des finances, d'après les données de l'ENIM

La situation démographique du régime se dégrade de façon continue depuis l'après-guerre, en raison de la **forte baisse des effectifs de marins**. Le nombre de marins, secteurs du commerce et de la pêche confondus, a diminué de plus de 70 % depuis 1950 et de 40 % depuis 1980. Cette chute des effectifs s'explique principalement par le déclin de la flotte sous pavillon français ainsi que par la crise du secteur de la pêche maritime.

Evolution des effectifs des marins de 1950 à 2011

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	Variation 1950-2010
Commerce	55 086	42 391	38 000	36 377	22 125	16 242	13 926	- 75 %
Pêche	63 616	50 661	39 000	39 107	35 946	27 261	18 371	- 71 %
Total	118 702	93 052	77 000	75 484	58 071	43 503	32 297	- 73 %

Source : ENIM

b) Une amélioration seulement à compter de 2030

Selon les projections de l'ENIM, qui reposent sur l'hypothèse d'un resserrement de l'activité maritime autour de la flotte de commerce, les effectifs de cotisants du régime, tout comme les effectifs de retraités, diminueraient de façon continue sur l'ensemble de la période de projection.

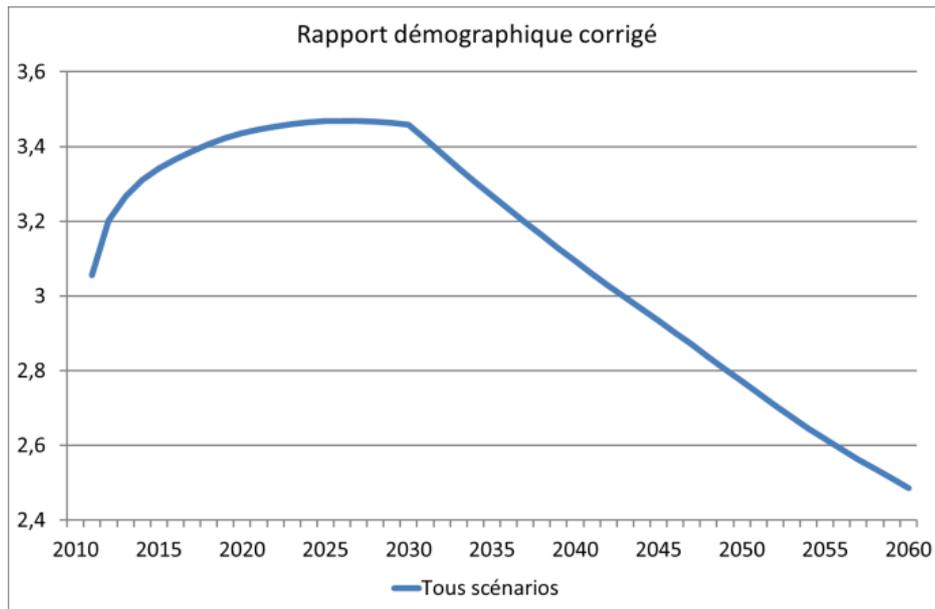
En particulier, le ratio démographique du régime devrait continuer de se dégrader jusqu'en 2030. Le nombre de cotisants devrait ainsi s'élever à près de 23 900 en 2020 et 20 700 en 2030, tandis que le nombre de pensionnés serait de 112 000 en 2020 et 98 000 en 2030.

Prévisions d'effectifs de cotisants et de pensionnés

Année	Effectifs de cotisants	Effectifs pensionnés de droit direct	Effectifs pensionnés de droit dérivé	Effectif total pensionnés	Ratio cotisants / retraités
2012	27 116	71 489	45 601	117 090	23,2 %
2013	26 477	70 863	45 898	116 761	22,7 %
2014	26 000	70 171	46 166	116 337	22,3 %
2015	25 610	69 418	46 405	115 823	22,1 %
2016	25 252	68 610	46 616	115 225	21,9 %
2017	24 898	67 751	46 797	114 548	21,7 %
2018	24 549	67 005	46 783	113 788	21,6 %
2019	24 206	66 216	46 685	112 902	21,4 %
2020	23 867	65 392	46 503	111 896	21,3 %
2030	20 728	57 189	40 589	97 778	21,2 %
2040	19 715	50 352	31 090	81 443	24,2 %
2050	18 751	44 917	22 417	67 335	27,8 %
2080	16 133	30 308	10 913	41 221	39,1 %
2100	14 594	27 164	8 568	35 731	40,8 %

Source : ENIM

Le relatif rétablissement du rapport démographique du régime à compter de 2030 s'expliquerait par l'accélération de la baisse des effectifs de pensionnés et le ralentissement du recul du nombre de cotisants.



* Le rapport démographique corrigé correspond au rapport entre, d'une part, la somme du nombre de retraités de droit direct et de la moitié du nombre de retraités de droit dérivé et, d'autre part, le nombre de cotisants.

Source : secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, « Perspectives 2020, 2040 et 2060 du régime de retraite des marins », mars 2013

C'est au titre de cet important déséquilibre démographique, que le régime de retraite et de sécurité sociale des marins reçoit des subventions de l'Etat, de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et diverses compensations des autres régimes de retraite.

2. La part croissante des subventions et compensations dans le financement du régime

a) Un équilibre financier assuré par l'Etat

En 2013, l'ENIM a reçu une **subvention de la mission « Régimes sociaux et de retraite » du budget de l'Etat de 840 millions d'euros**. Cette subvention finance principalement les dépenses de pensions de retraite des marins. En outre, une partie de cette subvention (6 millions d'euros) sert à financer les dépenses d'action sanitaire et sociale en faveur des marins.

Crédits du programme 197
« Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action		Crédits de paiement			
		Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Total pour 2013	Variation 2012/2013
01	Pensions de retraite des marins	10,69	823,15	833,84	- 1,8 %
02	Action sanitaire et sociale des marins	1,09	5,07	6,16	- 14,2 %
Total		11,78	828,22	840,00	- 1,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Le régime de retraite des marins n'est pas le seul dont l'équilibre financier est assuré par l'Etat. La mission « Régimes sociaux et de retraite » du budget général de l'Etat regroupe un certain nombre de régimes spéciaux dont le déséquilibre démographique nécessite l'intervention de la solidarité nationale. Certains sont des régimes dits « ouverts », auxquels il est encore possible de s'affilier (essentiellement les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP), tandis que la plupart sont des régimes « fermés » en raison de la disparition de certaines professions ou entreprises publiques (par exemple les régimes des mines et de la société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes – SEITA). **Parmi tous les régimes de retraite « ouverts » subventionnés par l'Etat, le régime des marins est celui dont la part de la dotation de l'Etat est la plus importante par rapport aux prestations servies.** La subvention représente ainsi **les trois-quarts des ressources de la caisse de retraite des marins** et plus de la moitié des recettes totales de l'ENIM.

Part de la subvention de l'Etat dans le budget des caisses de retraite

(en millions d'euros)

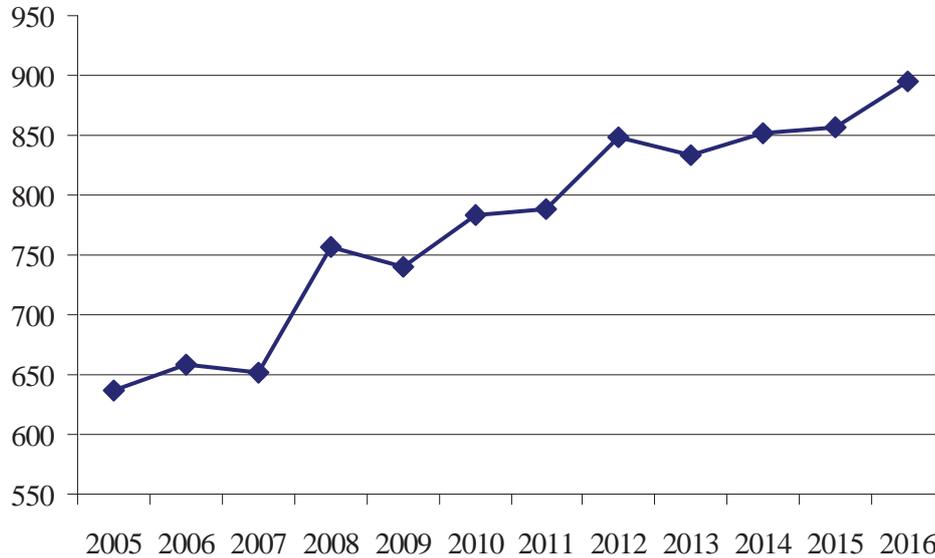
Régimes spéciaux	Nombre de cotisants / nombre de pensionnés	Volume de prestation de pensions servies	Subvention de l'Etat	Part de la subvention de l'Etat dans le régime
Retraités de la SEITA	253 / 9 723	169	166	98,2 %
Fonds de retraite des mines	3 755 / 307 900	1 746	1 349	77,2 %
Régime de retraite des marins	29 207 / 117 589	1 131	840	74,2 %
Caisse autonome de la SNCF	161 500 / 300 000	5 386	3 409	63,3 %
Caisse autonome de la RATP	44 203 / 44 035	1 081	615	56,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

La subvention de l'Etat à la caisse de retraite des marins a augmenté de l'ordre de **3,7 % par an en moyenne depuis 2005**, soit une **hausse cumulée de près de 200 millions d'euros entre 2005 et 2013**. Une partie de cette augmentation s'explique par la fin du dispositif de surcompensation entre régimes spéciaux de retraite en 2012. Créé par la loi de finances n° 85-1403 du 30 décembre 1985, ce mécanisme de compensation spécifique aux régimes spéciaux de retraite (fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales, des hôpitaux, mines, marins, SNCF, RATP, Banque de France, SEITA, etc.) mettait principalement à contribution la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et le régime des fonctionnaires civils. Compte tenu des transferts trop importants entre régimes, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu la disparition progressive de la surcompensation, qui a pris définitivement fin au 1^{er} janvier 2012.

Evolution de la subvention versée par l'Etat à la caisse de retraite des marins

(en millions d'euros)



* De 2005 à 2012 la subvention présentée correspond aux crédits consommés ; de 2013 à 2016 aux crédits prévus.

Source : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement de 2006 à 2012 ; direction du budget

Depuis 2012, c'est donc principalement la dégradation de la situation démographique du régime et l'érosion de ses ressources propres qui expliquent la hausse de la subvention de l'Etat. Selon les prévisions de la direction du budget, celle-ci devrait continuer d'augmenter dans les trois années à venir, pour atteindre 895 millions en 2016.

b) Les mécanismes de transferts inter-régimes et la subvention de la CNAMTS

En plus de la subvention de l'Etat, l'ENIM perçoit d'autres ressources extérieures afin de garantir l'équilibre financier du régime. Environ 10 % des ressources du régime de protection sociale des marins proviennent des compensations et transferts entre régimes sociaux, soit un total de près de **170 millions d'euros au titre de l'année 2013**. Les principaux transferts et compensations provenant d'autres organismes de sécurité sociale sont constitués de :

- une **compensation dite « démographique »** entre régimes d'assurance vieillesse, à hauteur de **70 millions d'euros en 2012 et de 73 millions d'euros en 2013**. Ce mécanisme de compensation, institué par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974, a pour but de « *remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités*

contributives entre les différents régimes ». Les principaux régimes contributeurs sont le régime général, le régime de la fonction publique locale et hospitalière (CNRACL), le régime des fonctionnaires de l'Etat et le régime des professions libérales ;

- des transferts provenant du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du fonds spécial d'invalidité (FSI). En vertu d'une convention signée le 13 octobre 1994, le FSV rembourse à l'ENIM, comme pour la majorité des autres régimes d'assurance vieillesse, le versement des allocations de minimum vieillesse. Le transfert provenant du FSV s'élevait à 3,3 millions d'euros en 2012 ;

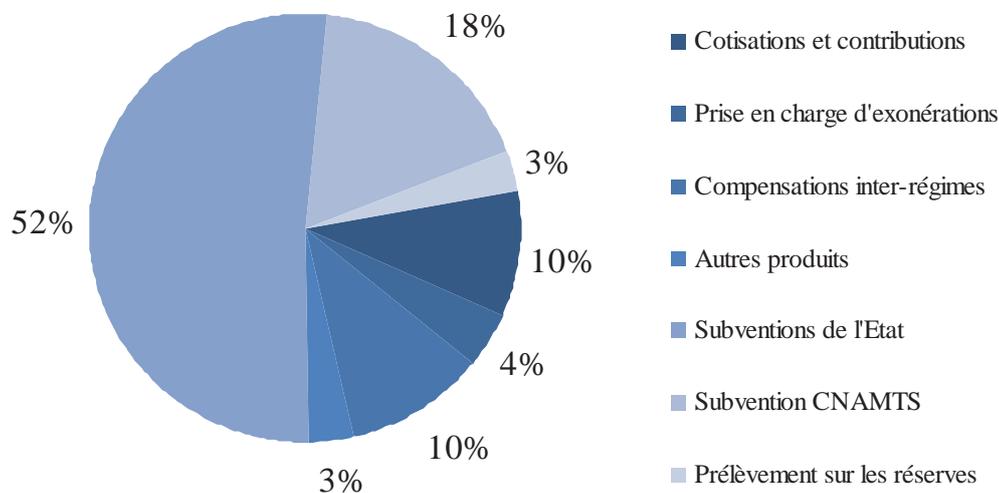
- un transfert de contribution sociale généralisée (CSG), en provenance de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), de l'ordre de 90 millions d'euros en 2012.

En outre, depuis 2006, la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) a pris le relais de l'Etat pour assurer l'équilibre de la branche maladie-maternité-AT-MP du régime des marins. **La CNAMTS verse une subvention d'équilibre à la caisse générale de prévoyance (CGP) de l'ENIM. Celle-ci s'élève à 284 millions d'euros en 2013, soit près de 82 % du montant total des prestations versées par la CGP.**

c) L'érosion des ressources propres du régime

La part des cotisations acquittées par les armateurs et les salariés au titre de la protection sociale ne constitue qu'une faible fraction des ressources du régime des marins. Ainsi, les cotisations sociales ont représenté **9,5 % des ressources du régime** en 2012, soit **154 millions d'euros** sur un budget total de 1,6 milliard d'euros.

Ressources de l'ENIM en 2013



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2013

La faible part des cotisations sociales dans le financement du régime s'explique principalement par le petit nombre de cotisants, mais aussi par les différents **dispositifs d'exonération de charges sociales** dont bénéficient les secteurs de la pêche et du commerce. Si le niveau des cotisations de marins s'est maintenu depuis le début des années 2000, le montant des contributions des armateurs a connu une forte baisse en 2006.

Evolution des contributions et cotisations sociales

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variation 2003-2012
Armateurs	124	112	119	78	74	70	65	62	67	66	- 50,8 %
Marins	88	82	89	85	81	87	96	87	89	86	- 4,5 %
Total	212	194	208	163	155	157	161	149	156	153	- 27,8 %

Source : ENIM

L'Etat a pris en charge la totalité des exonérations de charges sociales, soit environ 69 millions d'euros en 2012.

II. LA RÉFORME DE L'ENIM ENGAGÉE EN 2010 : UN PROGRÈS EN TERMES DE GESTION ET DE SERVICE AUX USAGERS

A. UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DE L'ENIM, DONT IL CONVIENT DE TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES

1. Une ancienne direction d'administration centrale devenue établissement public administratif de plein exercice

a) Les « affaires maritimes », acteurs historiques du régime

L'Etat étant à l'origine de la création du régime de protection sociale des marins, ses services d'administration centrale et déconcentrée ont longtemps été les seuls responsables du régime.

Jusqu'en août 2010, l'ENIM était à la fois une direction d'administration centrale, en charge de l'élaboration de la politique de protection sociale des marins, et un établissement public administratif, en charge de la gestion du régime. Pendant plusieurs décennies, les pensions et les prestations d'assurance maladie étaient directement liquidées au sein des quartiers des affaires maritimes pour le compte de l'ENIM. La réforme de son statut, analysée ci-dessous, marque une césure importante mais le rôle des services de l'Etat dans le pilotage du régime demeure important.

La direction des affaires maritimes (DAM), qui constitue l'une des trois directions de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), continue d'exercer des missions importantes. La DAM est responsable du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » du budget de l'Etat, à partir duquel est versée la subvention à l'ENIM. Surtout, elle est l'une des directions de tutelle de l'établissement et est en charge de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs au régime. La nature « privilégiée » des liens entre l'ENIM et la direction des affaires maritimes a été soulignée à plusieurs reprises à votre rapporteur spécial. Elle est notamment facilitée par les mouvements de personnel entre l'ENIM et cette direction d'administration centrale.

De plus, au niveau des services déconcentrés, les délégations à la mer et au littoral (DML) des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), qui ont remplacé les anciennes directions départementales des affaires maritimes, conservent une fonction de guichet administratif et d'information pour les professionnels affiliés au régime.

b) Le changement de statut de l'ENIM : une genèse difficile

La nature hybride de l'ENIM, à la fois direction d'administration centrale et établissement public administratif, a causé un certain nombre de difficultés dans la gestion du régime. Selon l'actuelle direction de l'ENIM, avant la réforme, « la priorité était donnée à la fonction régaliennne –

c'est-à-dire à l'élaboration de la norme – au détriment de la gestion opérationnelle des prestations. Ainsi, le régime et l'établissement gestionnaire ont été utilisés par l'Etat comme un levier privilégié d'action à l'égard des professions maritimes, notamment durant les périodes de crises ».

Cette situation explique le fait que l'ENIM, se considérant avant tout comme une direction d'administration centrale, soit **longtemps resté en marge des autres organismes de retraite et de sécurité sociale**. L'écart culturel entre l'ENIM et les institutions de protection sociale explique notamment les difficultés rencontrées lors de l'adossement informatique de la branche maladie du régime des marins à la CNAMTS.

Les difficultés liées au statut hybride de l'ENIM avaient été identifiées dès le début des années 1990. La transformation de l'ENIM en établissement public administratif de plein exercice avait notamment été évoquée dans le cadre de la **réforme des services de l'Etat chargés de la mer, en 1996**. Le projet de réforme, qui était allé jusqu'au stade de la rédaction d'un projet de décret, n'avait toutefois pas abouti en raison de l'avis défavorable du conseil supérieur de l'ENIM¹.

Par ailleurs, **l'audit de modernisation de l'ENIM, réalisé en 2006** par le conseil général des ponts et chaussées et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), avait conclu que la modification du statut de l'ENIM serait **une opération trop lourde et longue à mener**, dont les bénéfices pour les usagers et les gains de productivité étaient trop incertains.

Afin de permettre à la direction de la sécurité sociale d'exercer une tutelle sur le régime de protection sociale des marins, il a tout de même été décidé, dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**, de modifier le statut de l'ENIM.

c) La nouvelle organisation de l'ENIM

Le processus de réforme de l'ENIM, lancé à partir de 2009 dans le cadre de la RGPP, a abouti à l'adoption du **décret n° 2010-1009 du 29 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'ENIM**. Celui-ci prévoit notamment :

- le **changement de statut de l'ENIM** en établissement public de l'Etat à caractère administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ;

- une **nouvelle gouvernance** ; l'ENIM étant désormais doté d'un conseil d'administration chargé de régler ses affaires ;

- une **triple tutelle** de l'établissement, constituée des **ministres chargés de la mer, de la sécurité sociale et du budget** ;

¹ *Le conseil supérieur de l'ENIM, créé par le décret n°53-953 du 30 septembre 1953 portant organisation administrative et financière de l'ENIM, était l'instance regroupant les professionnels et l'Etat, chargée de la « surveillance et de la protection du régime ».*

- la signature d'une **convention d'objectifs et de gestion (COG)** entre l'ENIM et ses trois tutelles. Cette convention détermine les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont l'établissement dispose pour les atteindre et les actions mises en œuvre à ces fins par chacun des signataires. Le régime des marins était le dernier régime spécial à ne pas avoir signé de COG.

Composition du conseil d'administration de l'ENIM

L'article 3 du **décret n° 2010-1009 du 29 août 2010** fixe la composition du conseil d'administration de l'ENIM. Celui-ci comprend huit membres :

- un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;
- un membre de la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes ;
- un membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, désigné par arrêté du ministre chargé de la mer ;
- l'inspecteur général des affaires maritimes ;
- le président du Conseil supérieur de la marine marchande ;
- le président du Comité national des pêches maritimes et élevages marins ;
- le président du Comité national de la conchyliculture ;
- le président du Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques.

De plus, assistent aux séances du conseil d'administration :

- deux représentants du personnel de l'établissement (avec voix consultative) ;
- trois commissaires du Gouvernement, représentant les ministres chargés de la mer, de la sécurité sociale et du budget ; ceux-ci sont entendus chaque fois qu'ils le demandent ;
- le directeur, l'agent comptable, l'autorité chargée du contrôle économique et financier et le chef du service du contrôle médical (avec voix consultative).

A la suite du changement de statut, le directeur de l'ENIM a décidé de modifier l'**organigramme** de l'établissement¹, afin que celui-ci reflète davantage le nouveau positionnement de l'établissement et les priorités de la nouvelle COG.

¹ Cf. *annexe IV*.

2. Le respect des règles relatives aux opérateurs de l'Etat

En tant que bénéficiaire d'une subvention pour charge de service public, l'ENIM est considéré comme **un opérateur au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**. Cette qualification entraîne un certain nombre d'obligations telles que le respect du cadre budgétaire et comptable de la LOLF et la participation aux objectifs de finances publiques. Depuis son changement de statut, l'ENIM a lancé un certain nombre de chantiers afin de se conformer de façon satisfaisante aux exigences en matière de maîtrise des dépenses et des effectifs.

a) La rationalisation de l'implantation immobilière de l'ENIM

L'ENIM est caractérisé par une implantation géographique et immobilière multiple. Au 1^{er} janvier 2013, les activités de l'ENIM sont réparties sur **cinq sites** :

- le siège de l'établissement, comprenant la direction et les fonctions supports situé à **Périgny**, près de La Rochelle ;

- le centre des pensions et des archives basé à **Paimpol** ;

- les trois centres de prestations maladie localisés à **Saint-Malo, Lorient** et **Bordeaux** ;

- le centre de collecte des cotisations des marins et armateurs situé à **Saint-Malo**.

Cette organisation est l'héritage d'une politique de délocalisation des services entamée il y a une vingtaine d'années. Entre 1986 et 1992, un certain nombre de services ont été transférés du siège, situé à Paris, à de nouvelles antennes dans les régions. L'ENIM est ainsi passé de deux sites historiques (Paris et Saint-Malo) à cinq sites (création des antennes de Bordeaux et Paimpol en 1987 et de l'antenne de Lorient en 1992).

La direction de l'ENIM considère aujourd'hui que cette répartition des activités a fragilisé le fonctionnement des services et complexifié leur pilotage du fait de leur éloignement du siège. Le conseil d'administration de l'ENIM a donc entrepris de rationaliser l'implantation géographique et immobilière de l'établissement dans le cadre du **schéma pluriannuel de stratégie immobilière, couvrant la période 2011-2015**.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'ENIM (2011-2015)

Outre cinq immeubles de bureaux représentant une surface d'environ 9 500 m², l'ENIM est propriétaire de cinq hôtels des gens de mer, d'un foyer pour personnes âgées, de cinq appartements à Boulogne-sur-Mer et à Nantes et copropriétaire avec l'Etat de bureaux occupés par les services de l'Etat chargés de la mer à Marseille, Saint-Brieuc, Brest et Saint-Malo. Au total, le parc immobilier de l'ENIM représente environ 24 300 m² de surface utile brute.

Dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), adopté en 10 novembre 2011 et couvrant la période 2011-2015, l'ENIM s'est engagé à :

- rationaliser les surfaces et diminuer le nombre d'implantations ; l'objectif de réduction des surfaces occupées est de 1 370 m², soit 14 % de la superficie du parc actuel, dans le but d'atteindre la cible de 12 m² de surface utile nette par équivalent temps plein (ETP) ;

- réduire les coûts d'occupation ; des travaux d'isolation et de remplacement des systèmes de production de chauffage sont programmés afin d'améliorer la performance énergétique des bâtiments ;

- céder les biens immobiliers devenus inutiles pour les besoins du service ; les hôtels des gens de mer dont l'ENIM est propriétaire, l'immeuble du centre de liquidation des prestations de Bordeaux et les appartements devraient ainsi faire partie du programme de cessions des biens sur la période. Les immeubles en copropriété avec l'Etat et non utilisés par l'ENIM devraient être soit cédés, soit faire l'objet d'une régularisation juridique.

Source : ENIM

Conformément aux observations de France Domaine, il a ainsi été décidé, en octobre 2011, de **fermer le centre de liquidation des prestations maladie de Bordeaux**, qui réunissait seulement vingt-sept agents, soit 5 % des effectifs de l'ENIM. Il convient de noter que cette fermeture a été largement déterminée par la décision de la communauté urbaine de Bordeaux, en avril 2011, d'exproprier l'ENIM afin de construire, sur le site occupé par l'établissement, un parc de stationnement automobile, en vue de l'arrivée du tramway en 2016. La fermeture définitive du centre de prestations de Bordeaux devrait intervenir à l'**automne 2013**.

En outre, le conseil d'administration de l'ENIM a décidé, le 9 septembre 2011, de préparer **la cession des cinq hôtels des gens de mer dont l'ENIM est propriétaire**, sur les neuf existants sur le territoire métropolitain. Ainsi, l'hôtel des gens de mer de Concarneau, fermé en avril 2013 en raison de son faible niveau d'activité, devrait être prochainement mis en vente.

b) Un surcoût en matière d'immobilier lié au déménagement du siège à La Rochelle

La politique de resserrement géographique de l'ENIM et de rationalisation de son implantation immobilière semble *a priori* contradictoire avec la **délocalisation du siège de Paris à La Rochelle**. Si ces deux projets ont été menés en parallèle, ils participent d'une logique différente.

La décision de transférer le siège de l'ENIM de Paris à La Rochelle a été annoncée par le Premier ministre le 10 octobre 2008. Le motif principal de ce déménagement était de **compenser le départ des emplois militaires à La Rochelle**, à la suite de la restructuration du ministère de La Défense et de la dissolution du 519^e régiment du train. Dans le cadre du contrat de revalorisation du site de La Rochelle-Lagord, il a ainsi été décidé d'y implanter le nouveau siège de l'ENIM. Le transfert du siège a été confirmé par un arrêté du 14 octobre 2010¹.

Bâtiment du siège de l'ENIM à Périgny



Source : ENIM

Conformément aux préconisations de France Domaine, l'ENIM est locataire de trois étages d'un nouveau bâtiment situé à Périgny. L'installation officielle de l'ENIM dans ces nouveaux locaux a eu lieu le 3 octobre 2012. Le loyer payé au titre de l'année 2012 s'est élevé à 92 000 euros. Le montant total du loyer, du surloyer et des charges est estimé à environ 350 000 euros, pour 1 775 m² de surface utile. La direction départementale des finances publiques de Charente-Maritime estime que le montant du loyer (265 000 euros) est conforme aux prix du marché et que la norme de 12 m² par agent est respectée. Toutefois, l'ENIM n'acquittant jusqu'ici pas de loyer pour les 2 000 m² occupés dans le bâtiment de la place de Fontenoy, à Paris, le transfert du siège à La Rochelle a pour conséquence **un surcoût annuel d'environ 140 000 euros**.

¹ Arrêté du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer du 14 octobre 2010 fixant la localisation du siège de l'Etablissement national des invalides de la marine.

Le siège historique de l'ENIM situé place de Fontenoy

Depuis 1932 et jusqu'au transfert à La Rochelle à l'automne 2012, le siège de l'ENIM était situé 3 place de Fontenoy, à Paris.

En dépit des revendications de l'ENIM et des fédérations professionnelles siégeant à son conseil d'administration, la propriété de l'immeuble par l'ENIM n'a pu être attestée, les documents notariaux n'ayant pas été retrouvés. L'immeuble demeure donc la propriété de l'Etat.

Actuellement en cours de rénovation, il devrait accueillir en 2017 le projet de « Centre de Gouvernement », regroupant différents services et entités rattachés au Premier ministre.

S'agissant du **coût total du déménagement**, celui-ci s'élève à **1,7 million d'euros** au 15 mars 2013, soit 300 000 euros de moins que le budget initialement prévu. L'ENIM explique cet écart par une gestion rigoureuse du budget et la prise en compte par le promoteur immobilier de l'équipement de la salle informatique sans majoration de coût. Environ un tiers du coût de la délocalisation correspond aux indemnités de déménagement du personnel de l'ENIM.

c) Une réduction significative des effectifs

Au 31 décembre 2012, l'ENIM comptait **407 équivalents temps pleins travaillés (ETPT)**, soit une réalisation inférieure au plafond d'emploi fixé à 436 ETPT pour 2012. Les effectifs de l'ENIM ont ainsi diminué de 10,7 % entre 2007 et 2012.

Evolution des effectifs de l'ENIM

(en nombre d'ETPT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prévision	463	471	459	447	440	436	410
Exécution	456	465	459	425	427	407	-

Source : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement des comptes de 2007 à 2012 ; projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

La baisse des effectifs s'explique principalement par le **non remplacement de plus d'un départ à la retraite sur deux**. De nombreux départs ont notamment été enregistrés après l'annonce du transfert du siège de l'ENIM. Dans les trois années à venir, la diminution des effectifs devrait se poursuivre. L'ENIM s'est en effet engagé à réduire ses effectifs de 16 % entre 2012 et 2015, ce qui représente 70 ETPT. Les effectifs du siège devraient notamment passer de 110 à 90 ETPT.

Pour autant, la diminution des effectifs ne s'est pas traduite par une baisse des dépenses de personnel. Entre 2007 et 2012, celles-ci ont augmenté de 9,9 %. L'augmentation de la contribution de l'Etat employeur au titre de

l'assurance vieillesse des fonctionnaires ainsi que l'effet « glissement vieillesse technicité (GVT) » expliquent en partie cette hausse. Le remplacement de fonctionnaires par des contractuels de droit public, dont la rémunération moyenne est supérieure à celle de la fonction publique, est un autre facteur d'explication. Toutefois, il convient de noter l'inversion de la tendance à la hausse des dépenses de personnel en 2012. S'élevant à environ 23 millions d'euros, celles-ci sont revenues à leur niveau d'avant 2009.

Evolution des dépenses de personnel de l'ENIM

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prévision	22,40	21,99	24,60	25,80	25,53	25,34	25,81
Exécution	21,48	20,93	24,82	23,51	23,43	23,62	-

Source : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement des comptes de 2007 à 2012 ; projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

En plus d'une réduction des effectifs, le déménagement du siège à La Rochelle a entraîné un **renouvellement important du personnel**. Près des deux-tiers des 110 agents de la fonction publique d'Etat travaillant au siège à Paris, ne sont pas partis à La Rochelle. La plupart d'entre eux a été reclassée dans d'autres directions d'administration centrale. Des salariés aux profils plus diversifiés, correspondant au repositionnement de l'ENIM en tant qu'organisme de protection sociale, ont été recrutés sous le statut de contractuel de droit public. Comme votre rapporteur spécial a pu le constater lors d'un déplacement à Saint-Malo, ces recrutements de personnels issus de caisses primaires d'assurance maladie ou du secteur privé semblent avoir contribué à redynamiser l'établissement.

Il est donc satisfaisant que l'ENIM se soit engagé à poursuivre une politique de diversification des recrutements dans la convention d'objectifs et de gestion 2013-2015, en ouvrant une dizaine de postes à des professionnels d'autres organismes de protection sociale.

3. Une logique de partage des tâches entre l'Etat et l'ENIM non aboutie

a) Les missions confiées par l'ENIM aux services de l'Etat chargés de la mer

A la suite du changement de statut de l'ENIM, une **convention** a été signée, le 21 octobre 2010, entre le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDM) et l'ENIM afin de déterminer les missions effectuées par les services déconcentrés de l'Etat chargés de la mer pour le compte du nouvel établissement public.

L'ENIM ne disposant pas d'un réseau de guichets de proximité, ce sont les délégations à la mer et au littoral (DML) qui remplissent un grand nombre de tâches essentielles au bon fonctionnement du régime. Déjà en charge de la gestion administrative des navires et de la délivrance des titres de navigation, les DML jouent le rôle de « guichet unique » pour les professionnels et effectuent à ce titre une quarantaine de tâches différentes pour le compte de l'ENIM, qui correspondent à **six grands types de mission** :

- l'information et l'accueil du public, des assurés ou futurs assurés et des armateurs ;

- l'affiliation des assurés et l'enregistrement des services validables pour pension ;

- l'instruction de certaines demandes de prestations versées par la caisse générale de prévoyance et la caisse de retraite des marins, en particulier les dossiers de demande de reconnaissance des maladies professionnelles, de pension d'invalidité ou encore la qualification du risque en matière d'accident du travail maritime ;

- l'émission des titres de recette et de dépense dans les collectivités d'outre-mer ;

- l'accueil, l'information et l'instruction des demandes d'aide sanitaire et sociale ;

- la participation au traitement des contentieux (tiers responsable, technique et général).

Les délégations à la mer et au littoral (DML)

Les délégations à la mer et au littoral (DML) font partie des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Elles sont au nombre de **26 sur le territoire métropolitain**.

Dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE), les DML ont repris l'intégralité des attributions des anciennes directions départementales des affaires maritimes (DDAM), ainsi que certaines compétences relatives à l'occupation du domaine public maritime. Elles assurent notamment les missions de contact avec le public professionnel et plaisancier concernant :

- les immatriculations et enregistrements des achats et des ventes de navires ;
- les mouvements sur les rôles d'équipage ;
- la mise en œuvre des réglementations nautiques et halieutiques ;
- la délivrance des titres de navigation et des permis plaisance ;
- le régime social des marins.

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de la mer

En retour, l'ENIM effectue une dizaine de tâches au profit du **ministre chargé de la mer**. Celles-ci concernent principalement la police du rôle d'équipage, le recouvrement de certaines ressources et la formation des agents des services de l'Etat en charge de missions pour le compte de l'ENIM.

b) Une répartition des missions à revoir

L'ampleur des tâches confiées aux DML pour le compte de l'ENIM apparaît disproportionnée au regard des moyens humains mis à disposition par l'Etat. Le projet annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour 2013 indique que **40 ETP** des services des affaires maritimes travaillent pour le compte de l'ENIM.

L'examen des organigrammes des DML confirme, qu'en règle générale, leurs pôles « gens de mer » sont constitués de quatre à cinq agents, dont un travaille en partie pour le compte de l'ENIM dans le cadre de la gestion des procédures d'immatriculation et du suivi des rôles d'équipage, tandis qu'un autre agent est spécifiquement chargé du suivi social des marins.

Lors d'une visite de la DML d'Ille-et-Vilaine, votre rapporteur spécial a été alerté sur les difficultés quotidiennes rencontrées dans l'accomplissement des différentes tâches pour le compte de l'ENIM. Celles-ci sont liées à la fois à la faiblesse des moyens et des personnels disponibles, à la complexité des circuits de décision – notamment pour la qualification du risque en matière d'accident du travail maritime – et à un manque de communication entre l'ENIM et les services déconcentrés de l'Etat.

Dans le cadre de la mission d'audit préalable à la convention d'objectifs et de gestion, l'IGAS et le CGEDD ont constaté que : **« en réalité, les DML, qui ne sont pas équipées pour renseigner les usagers, assurent davantage une fonction d'intermédiaire que de renseignement de premier niveau »**¹. De plus, ils ont observé que des litiges pouvaient exister entre l'ENIM et les services déconcentrés des affaires maritimes au sujet de missions qui auraient été confiées aux DML sans concertation préalable.

L'ENIM est conscient des difficultés des services des affaires maritimes sur le littoral. L'établissement s'est engagé, dans la convention d'objectifs et de gestion 2013-2015, à déployer auprès des DML *« les outils appropriés permettant une meilleure prise en charge des besoins et attentes en termes d'information individuelle »* et à mettre en place *« les outils de suivi de contacts afin de disposer d'un historique relationnel du public »*. Des démarches ont bel et bien été entamées en ce sens par l'ENIM, toutefois il a été signalé à votre rapporteur spécial que les agents devant utiliser ces nouveaux outils n'ont bien souvent pas reçu la formation nécessaire.

¹ *Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), « Rapport d'évaluation préalable à la première convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et l'ENIM », juin 2012.*

Au vu de cette situation, **votre rapporteur spécial recommande d'étudier un nouveau partage des tâches entre l'ENIM et les services déconcentrés de l'Etat**, dans le cadre du groupe de travail devant tirer le bilan de l'exécution de la convention. Les DML devraient exercer en priorité les missions pour lesquelles il existe des synergies avec leurs compétences (par exemple l'affiliation dans le cadre de la procédure d'immatriculation) ainsi que les missions d'accueil et d'information. Un meilleur partage de l'information, grâce à des outils informatiques appropriés, et un renforcement de la formation des agents de l'Etat apparaissent néanmoins indispensables, notamment en raison de départs à la retraite nombreux dans les prochaines années.

L'ENIM pourrait, par exemple, exercer l'ensemble des missions en matière contentieuse, voire, si les progrès en matière de dématérialisation le permettent, reprendre la compétence d'instruction de certaines demandes de prestations.

Recommandation n° 1 : modifier le partage des tâches entre l'ENIM et les services de l'Etat chargés de la mer, afin de recentrer l'action des délégations à la mer et au littoral sur l'affiliation, l'accueil et l'information du public.

B. UN ENGAGEMENT À COMBLER LES PRINCIPALES LACUNES DANS LE CADRE DE LA CONTRACTUALISATION AVEC L'ÉTAT

1. L'émergence d'une réelle dimension de service aux assurés

La mission d'audit de l'IGAS et du CGEDD préalable à l'élaboration de la convention d'objectifs et de gestion (COG) a identifié d'importantes carences dans la gestion du régime par l'ENIM et surtout dans le service rendu par l'établissement aux assurés. Avant même la signature de la COG, le 20 décembre 2012, l'établissement a entrepris de répondre aux critiques qui lui ont été adressées en modernisant son offre de services.

a) La mise en place d'une garantie « qualité ENIM »

L'audit de l'IGAS et du CGEDD réalisé au cours de l'année 2012 a mis en évidence une situation paradoxale : l'ENIM bénéficie d'une **image globalement positive** auprès de ses assurés et leur attachement au régime est fort, toutefois **la qualité du service rendu est moindre par rapport aux autres organismes de protection sociale**. Le rapport d'audit faisait notamment état d'un accueil téléphonique défaillant et de l'absence d'accès à un compte assuré en ligne pour les assurés au titre du risque vieillesse. En outre, la qualité des prestations – en particulier les délais de traitement – n'était pas correctement suivie.

La **première enquête de satisfaction** auprès des usagers de l'ENIM a été réalisée en septembre 2011¹. Les usagers interrogés considèrent que la gestion des prestations par l'ENIM est globalement satisfaisante mais font part de leurs attentes en termes d'accessibilité à un interlocuteur chargé de l'ENIM. Les armateurs soulignent les faiblesses relatives à la gestion des arrêts de travail et des prestations de retraite, ainsi que la grande difficulté à joindre un interlocuteur.

Dans le cadre de la COG, l'ENIM s'est engagée à **mettre en place une garantie « qualité ENIM »** afin d'améliorer l'offre de service globale en termes de délais, de fiabilité et de gestion du risque. Des indicateurs spécifiques ont été mis en place pour suivre l'évolution de la qualité de service, avec des objectifs cibles jusqu'en 2015. Parmi eux figure notamment la réduction des délais moyens de paiement des prestations maladie ou l'augmentation de la part d'appels téléphoniques aboutis, de 34 % en 2012 à 90 % en 2015.

b) Le développement de l'accueil téléphonique et des services Internet

Au cours de l'année 2012, le chantier prioritaire de l'ENIM en matière de service aux assurés a été **la mise en place d'une plateforme de services téléphoniques dédiée à l'assurance maladie**. Avec ce projet, l'ENIM entend répondre à l'une des principales critiques de la mission d'audit de l'IGAS et du CGEDD.

La plateforme, implantée dans le centre de liquidation des prestations maladie de Saint-Malo, a été mise en place en huit mois, avec **l'appui des services de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)** et de la caisse primaire d'assurance maladie d'Ille-et-Vilaine. Elle prend en charge l'ensemble des appels entrants concernant la branche maladie du régime et fonctionne selon un système de réponse à double niveau. Les télé-conseillers sont en charge des réponses au premier niveau. Les questions plus complexes sont quant à elles transmises aux services compétents de l'ENIM, qui s'engagent à rappeler l'assuré dans les quarante-huit heures.

¹ « Valeurs et opinions » et CSA, « Etude d'image et de satisfaction de l'ENIM : regards croisés bénéficiaires et armateurs », décembre 2011.

**Activité de la plateforme de services téléphonique de la branche maladie de l'ENIM
durant ses six premiers mois d'existence**

	Nombre d'appels	Nombre d'appels servis	Taux de réponse	Taux de réponses < 1 minute	Durée moyenne de la conversation	Moyenne appels / jour	Moyenne ETP / jour
Octobre 2012	4 641	4 202	90,54 %	78,96 %	05 : 01	323	7,1
Novembre 2012	7 553	7 142	94,56 %	76,81 %	04 : 19	340	5,9
Décembre 2012	6 281	5 992	95,40 %	77,32 %	04 : 03	315	5,6
Janvier 2013	10 322	8 982	87,02 %	57,76 %	03 : 39	450	5,5
Février 2013	8 146	7 039	86,41 %	61,23 %	03 : 33	352	4,2
Mars 2013	8 042	7 429	92,38 %	69,77 %	03 : 35	383	5,1

Source : ENIM

Si la plateforme concerne pour le moment uniquement la branche maladie, les télé-conseillers répondent également aux questions les plus simples relatives aux pensions. Par ailleurs, il existe un accueil téléphonique spécifique pour les pensions au centre de liquidation des pensions de Paimpol.

Outre le renforcement de l'accueil téléphonique, la COG 2013-2015 comporte un engagement relatif au développement des services sur Internet. L'ENIM dispose d'un site Internet¹ proposant des informations à caractère généraliste. L'établissement entend **élargir son offre de télé-services** avec notamment, outre le compte d'assuré « Ameli » existant déjà, un compte retraite consultable en ligne, un simulateur de retraite et un outil de gestion des carrières. Un projet de télé-déclaration et de télé-paiement des contributions sociales des armateurs, baptisé « LISE », a été lancé par l'ENIM en 2012. Son déploiement est indispensable pour simplifier les démarches des professionnels en leur évitant de déposer une déclaration papier auprès des services des DML, mais aussi alléger la charge de travail de ces derniers.

Votre rapporteur spécial souligne l'importance du développement rapide de l'offre de télé-services, compte tenu de l'éloignement des assurés, de la spécificité des professions maritimes et des difficultés actuelles des DML.

Recommandation n° 2 : poursuivre le développement des télé-services dans le but de garantir un meilleur niveau de service et de responsabiliser les salariés et les employeurs.

¹ www.enim.eu

2. L'amorce d'une politique de gestion du risque

a) La maîtrise des risques financiers

A l'occasion de la réorganisation interne du siège de l'ENIM en juin 2012, **une mission dédiée au contrôle interne** a été créée. Celle-ci est directement rattachée au directeur. Jusqu'à cette date, l'établissement ne disposait pas de plan de contrôle interne opérationnel, malgré une tentative en 2006.

La faiblesse du contrôle interne a été soulignée par la Cour des comptes dès 2006¹. Elle observait en particulier le caractère « *insuffisamment rigoureux* » et « *peu méthodique* » des contrôles des activités principales de l'ENIM. Un audit de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et du contrôle général économique et financier (CGEFI)² a quant à lui constaté en 2011 « *un retard certain dans la mise en œuvre des outils stratégiques de contrôle interne* » et recommandait à l'établissement de se doter d'une cartographie des risques sur l'ensemble de son activité et d'un plan d'action, conformément à la circulaire relative à la mise en œuvre de la démarche de contrôle interne comptable et financier par les opérateurs³.

Malgré le renforcement du dispositif de contrôle, l'élaboration d'un programme de contrôle pluriannuel et d'indicateurs de suivi, le commissaire au compte chargé de certifier les comptes de l'ENIM⁴ a renouvelé sa réserve sur l'efficacité du contrôle interne relatif aux prestations maladies en nature⁵, pour lesquelles les opérations de traitement informatique sont adossées à la CNAMTS.

b) La lutte contre la fraude

Une deuxième lacune importante identifiée lors des différents audits préalables à la COG est l'absence de politique efficace de lutte contre la fraude aux prestations et aux cotisations.

Les règles relatives au contrôle et à la lutte contre la fraude applicables au régime général, et étendues à la plupart des autres régimes, ne s'appliquent pas à l'ENIM. En 2008, l'établissement a établi une circulaire fixant des orientations générales en matière de gestion du risque, y compris de lutte contre la fraude⁶. Toutefois, la mission d'audit de l'IGAS et du CGEDD a relevé son absence de mise en œuvre effective et le très faible nombre de cas

¹ Cour des comptes, observations définitives de la 6^{ème} chambre, exercices 1995 à 2006.

² Direction générale des finances publiques et contrôle général économique et financier, comité national d'audit, rapport d'audit de l'ENIM, 2011.

³ Circulaire n° 2011/03/6791 du 1^{er} juin 2011 relative à la mise en œuvre de la démarche de contrôle interne comptable et financier par les opérateurs.

⁴ Les comptes de l'ENIM sont certifiés depuis l'exercice 2008.

⁵ Rapport du commissaire aux comptes sur les comptes sur les comptes annuels, exercice clos le 31 décembre 2012.

⁶ ENIM, circulaire n° 7 du 17 novembre 2008 relative aux orientations générales de l'ENIM en matière de gestion du risque, y compris de lutte contre la fraude.

de fraudes détectés par l'ENIM. Seules dix-sept affaires, jugées ou en attente de jugement avaient été recensées à l'automne 2011.

L'IGAS et le CGEDD ont pourtant identifié plusieurs spécificités des secteurs maritimes ou du régime comme étant « *porteuses de risques* » de fraude :

- « *la couverture sociale du marin à temps plein par le régime de l'ENIM, pour un coût inférieur à celui d'autres régimes, génère un effet d'aubaine* » ;

- « *l'absence de cotisation spécifique versée par les armateurs pour les accidents du travail (...) entraînerait une sur-déclaration des accidents du travail par rapport aux maladies* »¹.

La création, en juin 2012, d'une **mission spécifique de lutte contre la fraude, rattachée à la direction de l'établissement**, constitue un net progrès. Composée de trois personnes, cette mission devrait être prochainement renforcée grâce au recrutement d'une statisticienne. Outre le travail de détection des fraudes, d'investigation et de mise en œuvre des sanctions, la mission est en charge de nouer des partenariats avec d'autres organismes de protection sociale en matière de lutte contre la fraude. Depuis la mise en place de la mission, l'ENIM participe désormais aux **comités opérationnels départementaux anti-fraude (ODAF)**.

3. L'approfondissement de la coopération avec les autres régimes de protection sociale

a) La coopération avec le régime général

Le « *développement de partenariats avec d'autres acteurs du secteur social* » constitue l'un des trois axes de la nouvelle COG.

L'ENIM s'est engagé dans une coopération avec la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS). Il a en effet été décidé en 2003 d'**adosser la branche maladie de l'ENIM au système de gestion informatique de la CNAMTS**. Le déploiement des applicatifs du régime général a été lancé en 2008 pour les prestations en nature. Toutefois, l'ENIM considère ne pas avoir été suffisamment accompagné dans ce projet : « *Il [l'adossement] s'est avéré un traumatisme pour les agents du fait de son caractère insuffisamment préparé techniquement par les deux parties (formation des agents, maîtrise des outils) et a conduit à une forte dégradation de la qualité de service pendant deux ans* »². De plus, de nombreuses erreurs de versement ont eu lieu au début du processus d'adossement, dont la régularisation est intervenue tardivement.

¹ Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), « Rapport d'évaluation préalable à la première convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et l'ENIM », juin 2012.

² ENIM, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Enfin, l'adossement technique des prestations maladie n'est toujours pas achevé, les fonctionnalités pour les **prestations en espèces**¹ n'ayant toujours pas été ouvertes par la CNAMTS à l'ENIM. Comme l'a souligné l'audit de l'IGAS et du CGEDD, cette situation entraîne un renchérissement des coûts de gestion, puisque l'ENIM est obligé de maintenir son ancien système de gestion pour les prestations maladie en espèce, parallèlement au système de la CNAMTS pour les prestations en nature. Cette situation devrait être résolue d'ici la fin de l'année 2013 puisqu'une solution technique semble avoir été trouvée pour intégrer les prestations en espèces dans le système de liquidation général.

La coopération avec la CNAMTS concernant la plateforme d'accueil téléphonique – notamment pour les contrats d'abonnement – s'est avérée quant à elle fructueuse.

Par ailleurs, il convient de noter le **souhait de l'ENIM de se rapprocher de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)** afin d'utiliser un outil de gestion du recouvrement des cotisations et des contributions utilisé dans les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'assurance familiale (URSSAF) et plusieurs régimes spéciaux. L'établissement considère, à juste titre, que le renouvellement de ses applicatifs *« sur la base d'une solution spécifique à l'ENIM n'est pas pertinent économiquement au regard de l'effectif de cotisants de l'ENIM »*².

b) La recherche de mutualisations avec les autres régimes spéciaux

En tant que membre de l'union nationale des régimes spéciaux (UNRS) – au titre de l'assurance maladie – et du club des régimes spéciaux – au titre du risque vieillesse – l'ENIM participe à différents projets collaboratifs, tels que :

- la création d'un **portail de consultation en ligne du relevé individuel de situation (RIS)**. Ce document, que les futurs pensionnés peuvent demander à partir de l'âge de quarante ans, récapitule les droits acquis auprès de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaire dont l'assuré a relevé au cours de sa carrière. Sa mise en œuvre a été rendue possible grâce à un partenariat avec les caisses de retraite des personnels de la SNCF et de l'Opéra de Paris ;

- des éventuelles mutualisations en matière de « plan de continuité d'activité » (PCA)³.

L'ENIM participe également au **projet de répertoire de gestion des carrières unique (RGCU)**. Piloté conjointement par la caisse nationale

¹ Les prestations en espèces sont destinées à compenser la perte de salaire suite à un arrêt de travail, tandis que les prestations en nature sont destinées au remboursement, total ou partiel, des dépenses médicales liées à la maladie.

² ENIM, convention d'objectifs et de gestion 2013-2015.

³ Le plan de continuité d'activité est une procédure qui doit permettre à une organisation de fonctionner même en cas de catastrophe.

d'assurance vieillesse (CNAV) et les autres régimes de retraite, cet instrument, créé par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, doit permettre aux assurés de consulter l'ensemble de leurs droits à la retraite et aux gestionnaires de faciliter la liquidation des pensions.

La nouvelle politique de l'établissement en matière de collaboration avec les autres régimes sociaux est volontariste. Toutefois, il a été signalé à votre rapporteur que tous les régimes ne sont pas très allants sur cette question. Des **gains de productivité** importants seraient pourtant possibles en mutualisant certains outils pertinents pour tous les régimes. Selon une étude¹ de l'entreprise de conseil Accenture, il serait possible de réaliser des économies d'échelle importantes en mutualisant certaines fonctions – en particulier les relations avec les usagers, les achats ou le recouvrement des cotisations – sans changer les réglementations, ni les spécificités de chaque régime.

Recommandation n° 3 : rendre la coopération, voire la mutualisation de certains outils, entre régimes spéciaux obligatoire, afin de minimiser les charges de gestion.

c) Les partenariats en matière d'action sanitaire et sociale

En matière d'action sanitaire et sociale, l'ENIM est au cœur d'**un vaste réseau de partenaires**. L'établissement subventionne notamment un certain nombre d'associations et organismes menant une action spécifique auprès des professionnels des secteurs maritimes. En 2012, 33 % des dépenses d'action sanitaire et sociale de l'ENIM correspondaient à des subventions à des services sociaux et organismes. Les principaux partenaires subventionnés par l'ENIM sont :

- **le service social maritime (SSM)**, association de loi 1901, créée en 2007 à la suite du regroupement de deux services sociaux², qui emploie et anime un réseau de soixante assistants sociaux spécialisés, présents dans les trente-huit plus grands ports maritimes. Il est financé majoritairement par une cotisation versée par les armateurs et les marins et à 29 % par une subvention de l'ENIM (1,5 million d'euros en 2012) ;

- **l'association de gestion des institutions sociales des gens de mer (AGISM)**, créée en 1945, qui est une association à vocation hôtelière et sociale répondant aux obligations internationales de la France relatives au bien-être des marins³. Elle reçoit de l'ENIM une compensation du tarif hôtelier accordé aux marins (environ 388 000 euros en 2010), une subvention pour l'aide aux accueils (environ 300 000 euros en 2010) ainsi qu'une somme

¹ Accenture, « Les retraites en France : pour une réforme durable », mai 2013.

² L'union sociale maritime, qui était compétente pour les salariés de la marine marchande, et le service social de la pêche maritime, compétent pour les salariés de la pêche et de la conchyliculture.

³ Recommandation n° 48 adoptée le 24 octobre 1936 par la conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT), dont les obligations ont été reprises par d'autres accords internationaux.

correspondant aux travaux effectués dans les hôtels des gens de mer dont l'ENIM est encore propriétaire.

La révision des conventions liant l'ENIM à l'AGISM et au service social maritime à la fin de l'année 2012 a permis de mieux formaliser les attentes de l'ENIM à l'égard de ces deux associations et de les rendre cohérentes avec les grands principes de la COG.

En outre, l'ENIM s'est engagé à développer une « *coopération privilégiée* » avec la **caisse maritime d'allocations familiales (CMAF)**¹. Cette caisse verse également certaines aides sociales aux marins (aides aux vacances, au logement, prêts d'honneurs et secours). De plus, depuis le déménagement de l'ENIM à La Rochelle, l'ENIM et la CMAF jouissent d'une proximité géographique. Selon la COG, il est prévu que leur coopération porte notamment sur les dispositifs d'action sanitaire et sociale.

Enfin, la création d'un **pôle « solidarité et prévention »** au sein du centre de liquidation des prestations maladie de l'ENIM à Lorient devrait permettre de renforcer la cohérence de l'action sanitaire et sociale de l'ENIM. Alors que la gestion des différents dispositifs était auparavant éclatée, ce service est désormais en charge de l'ensemble des aides individuelles et des interventions collectives.

¹ Cf. supra.

III. RÉDUIRE LA COMPLEXITÉ ET RENFORCER L'ÉQUITÉ : LES PRINCIPALES VOIES DE SURVIE DU RÉGIME

A. UNE COMPLEXITÉ ET UNE RIGIDITÉ DES RÈGLES INADAPTÉES AUX MUTATIONS DU SECTEUR

1. Une faible lisibilité pour les assurés et les employeurs

a) *Le système de grille de salaires forfaitaires par catégories*

Le régime de retraite et de sécurité sociale des marins présente la spécificité d'utiliser le **salaire forfaitaire** comme assiette pour le calcul des cotisations des marins et des contributions des armateurs, ainsi que pour le calcul des pensions de retraite. Le montant du salaire forfaitaire varie ensuite selon les fonctions remplies par le marin.

Le décret n° 52-540 du 7 mai 1952¹ classe les marins en vingt catégories, d'après les fonctions qu'ils remplissent. A chaque catégorie correspond un montant de salaire forfaitaire. Le montant des salaires forfaitaires est revalorisé au 1^{er} avril de chaque année ; cette augmentation annuelle compense en partie la diminution du nombre de marins.

Le système de grille de salaires forfaitaires trouve son origine dans la difficulté de connaître les salaires réels, en particulier à la pêche où la rémunération « à la part » reste prédominante.

Le tableau ci-dessous présente le montant du salaire forfaitaire pour chaque catégorie ainsi que des exemples de fonctions correspondant à chaque catégorie.

¹ Décret n° 52-540 du 7 mai 1952 modifiant le décret n° 48-1709 du 5 novembre 1948 relatif au salaire forfaitaire servant de base au calcul des cotisations des marins et des contributions des armateurs au profit des caisses de l'établissement national des invalides de la marine.

Grille de salaires forfaitaires au 1^{er} avril 2013 ⁽¹⁾

(en euros)

Catégorie	Commerce		Pêche	Salaire forfaitaire annuel
	Pont	Machine		
1	Apprenti	Apprenti	Apprenti	12 528
2	Matelot de moins de 18 ans	Matelot de moins de 18 ans	Matelot de moins de 18 ans	15 582
3	Matelot léger		Matelot léger à la pêche côtière, à la pêche au large et à la grande pêche ; Matelot à la petite pêche	18 634
4	Matelot	Nettoyeur	Patron non titulaire de titre de formation professionnelle maritime sur navire de jauge brute inférieure à 6 tonneaux armé à la pêche côtière	20 556
5	Matelot qualifié	Nettoyeur et soutier titulaires d'un certificat d'apprentissage maritime totalisant 60 mois de navigation	Patron, titulaire du certificat d'apprentissage maritime et justifiant de 60 mois de navigation, sur navire de jauge brute inférieure à 6 tonneaux armé à la pêche côtière. Ouvrier mécanicien, titulaire d'un titre professionnel, sur navire de pêche côtière	21 939
6	Patron breveté ou titulaire du certificat de capacité de navire de moins de 6 tonneaux armé à la navigation côtière avec au moins un matelot	Ouvrier mécanicien et électricien non titulaires d'un certificat d'ouvrier spécialisé	Magasinier, frigoriste [...] (toutes classes)	22 700
7	Chef timonier	Ouvriers mécanicien et électricien, titulaires du certificat d'aptitude professionnelle maritime	Patron breveté ou titulaire du certificat de capacité sur navire de jauge brute inférieure à 25 tonneaux, armé à la pêche côtière	24 110
8	Patron titulaire du certificat de capacité sur navire de 6 à 20 tonneaux armé à la navigation côtière	Maître mécanicien et maître électricien sur navires dits à caractéristiques techniques poussées	Patron, breveté ou titulaire du certificat de capacité, sur navire de jauge brute égale ou supérieure à 25 tonneaux armé à la pêche côtière	25 376
9	Patron breveté de bateau de 6 à 20 tonneaux de jauge brute armé à la navigation côtière	Assistant officier stagiaire	Patron et chef mécanicien sur navire de jauge brute inférieure à 50 tonneaux armé à la pêche au large.	26 521
10	Lieutenant sur navire de charge de moins de 6 000 tonnes	Officier mécanicien sur navire de charge de moins de 6 000 tonnes	Patron et chef mécanicien sur navire de jauge brute égale ou supérieure à 50 tonneaux et inférieure à 100 tonneaux armé à la pêche au large	28 183

Catégorie	Commerce		Pêche	Salaire forfaitaire annuel
11	Lieutenant sur navire de charge de 6 000 à 100 000 tonnes ou de moins de 35 000 CV	Officier mécanicien sur navire de charge de 6 000 à 100 000 tonnes ou de moins de 35 000 CV		31 224
12	Lieutenant sur navire de charge de plus de 100 000 tonnes ou de puissance supérieure à 3 000 CV	Officier mécanicien sur navire de charge de plus de 100 000 tonnes ou de puissance supérieure à 35 000 CV	Patron et chef mécanicien sur navire de jauge brute égale ou supérieure à 100 tonneaux et inférieure à 250 tonneaux armé à la pêche au large	33 219
13	Capitaine de remorqueur ayant de 200 à 300 tonneaux de jauge ou d'une puissance de machine de 500 à 700 CV	Chef mécanicien de remorqueur de 200 à 300 tonneaux de jauge ou d'une puissance de machine de 500 à 700 CV	Patron et chef mécanicien sur navire de jauge brute égale ou supérieure à 250 tonneaux et inférieure à 450 tonneaux armé à la pêche au large	35 935
14	Second capitaine de navire de charge de 6 000 à 14 000 tonnes	Second mécanicien de navire de charge de 6 000 à 14 000 tonnes		38 650
15	Second capitaine de navire de charge de plus de 14 000 tonnes ou de puissance supérieure à 20 000 CV	Second mécanicien sur navire de charge de plus de 14 000 tonnes ou de puissance supérieure à 20 000 CV	Patron et chef mécanicien sur navire de jauge brute égale ou supérieure à 450 tonneaux armé à la pêche au large	41 662
16	Capitaine de cargo de 1 500 à 3 000 tonnes	Chef mécanicien de cargo de 1 500 à 3 000 tonnes		44 852
17	Capitaine de cargo de 3 000 à 6 000 tonnes	Chef mécanicien de cargo de 3 000 à 6 000 tonnes	Capitaine et chef mécanicien sur navire de jauge brute égale ou supérieure à 750 tonneaux armé à la grande pêche	48 751
18	Capitaine de navire de charge de 6 000 à 14 000 tonnes	Chef mécanicien de navire de 6 000 à 14 000 tonnes		53 723
19	Capitaine de navire de charge de 14 000 à 100 000 tonnes ou de puissance comprise entre 20 000 et 35 000 CV	Chef mécanicien de navire de charge de 14 000 à 100 000 tonnes ou de puissance comprise entre 20 000 et 35 000 CV		59 738
20	Capitaine de navire de charge de plus de 100 000 tonnes ou de puissance supérieure à 35 000 CV	Chef mécanicien de navire de charge de plus de 100 000 tonnes ou de puissance supérieure à 35 000 CV		64 977

(1) Afin de faciliter la lecture, la liste des fonctions entrant dans chaque catégorie a été réduite ; seuls des exemples des fonctions les plus représentatives de chaque catégorie sont présentés.

Source : commission des finances, d'après des données de l'ENIM et le décret n° 52-540 du 7 mai 1952

Le président de la commission de classement de l'ENIM constatait en 2008 : « *simple à l'origine, le système est devenu au fil du temps et de multiples aménagements, trop complexe et difficile à manier, tant pour les employeurs que pour les services de l'ENIM ou des affaires maritimes* »¹. Chacune des vingt catégories compte en effet entre une et vingt-huit fonctions. Il existe au total deux cents dix fonctions dont soixante-quinze comptent moins de dix marins. De plus, pour déterminer la catégorie du salaire forfaitaire, une douzaine d'autres critères doivent être pris en compte, en plus de la fonction, comme par exemple la durée d'exercice, les titres professionnels obtenus, la définition du type de navire ou le type de navigation. Selon le président de la commission de classement de l'ENIM, « *la complexité du système a fini par rendre son application aléatoire et par générer une inégalité de traitement dans le classement des marins selon l'armement auquel il appartient ou son quartier de rattachement* »².

Conformément à une recommandation de l'audit de modernisation de l'ENIM réalisé en avril 2006³, une **proposition de simplification de la grille de salaires forfaitaires** a été présentée par le président de la commission de classement de l'ENIM en 2008⁴. Ce projet consistait en la **réduction du nombre de catégories de huit à vingt**, avec au total trente-six fonctions et deux critères (la jauge et la puissance du navire). Toutefois, cette réforme a été abandonnée en raison de la réticence de certains professionnels à voir le niveau des salaires forfaitaires augmenter pour certaines catégories. La remise en cause de droits acquis dans un certain nombre de « niches », comme les métiers portuaires, a également rencontré une forte opposition.

La direction des affaires maritimes confirme le caractère très sensible de ce sujet chez les professionnels des secteurs maritimes. Cette réforme lui semble d'autant plus difficile à mener aujourd'hui que le contexte économique est difficile. La direction du budget considère quant à elle que toute refonte de la grille des salaires doit être effectuée avec prudence. En faisant varier le niveau des salaires réels, cette réforme risquerait de diminuer les cotisations ou d'augmenter les montants des pensions à liquider.

En dépit de ces difficultés, votre rapporteur spécial considère que la question de la réforme de la grille des salaires forfaitaires doit être intégrée à la réflexion globale sur la simplification des règles du régime.

Recommandation n° 4 : simplifier et assouplir la grille de salaires forfaitaires par catégories.

¹ Rapport du président de la commission de classement à M. le directeur de l'ENIM portant proposition de réforme du classement catégoriel des marins et de la grille de salaires forfaitaires, septembre 2008.

² Ibid.

³ Conseil général des ponts et chaussées et inspection générale des affaires sociales, mission d'audit de modernisation, rapport sur l'ENIM, avril 2006.

⁴ Rapport du président de la commission de classement à M. le directeur de l'ENIM portant proposition de réforme du classement catégoriel des marins et de la grille de salaires forfaitaires, septembre 2008.

b) Une multitude de taux de contributions patronales

Un deuxième facteur de complexité du régime de retraite et de sécurité sociale des marins est la **très grande diversité des taux de contributions sociales applicables aux armateurs.**

Les taux des cotisations salariales payées par les marins ne varient pas selon le secteur ou le type de navigation. Les taux des cotisations salariales vieillesse du régime des marins sont légèrement supérieurs à ceux du régime général (10,85 % pour la caisse de retraite des marins contre 6,75 % pour la CNAV).

**Comparaison des taux des cotisations salariales
du régime des marins et du régime général**

	Caisse de retraite des marins	Caisse générale de prévoyance
Navigation au commerce et plaisance	10,85	1,25
Navigation à la pêche et aux cultures marines	10,85	1,25
	CNAV	CNAMTS
Travailleurs salariés du régime général	6,75	0,75

Source : commission des finances, d'après le décret n° 2008-338 du 14 avril 2008¹

Les taux des **contributions sociales versées par les employeurs** à l'ENIM sont très variés. Il existe **plus de trente taux différents** selon le risque concerné, le secteur maritime, le type de navigation, la taille du navire ou encore le poste occupé par le salarié. S'agissant des contributions patronales vieillesse, les taux varient ainsi de 0 % à 19,30 %. Concernant la branche maladie, les taux des contributions employeurs vont de 0 à 35,5 %.

¹ Décret n° 2008-338 du 14 avril 2008 fixant les taux de calcul des contributions patronales et des cotisations personnelles à la caisse de retraites des marins et à la caisse générale de prévoyance au titre de certains services accomplis par les marins.

**Comparaison des principaux taux de contributions patronales
du régime des marins et du régime général**

	Caisse de retraite des marins	Caisse générale de prévoyance
Navigation au commerce et plaisance		
Navire < 25 mètres, propriétaire non embarqué	19,30	15,75
Navire > 25 mètres, propriétaire non embarqué	19,30	16,75
Navire < 12 mètres, propriétaire embarqué	1,60	6,85
Navire entre 12 et 25 mètres, propriétaire embarqué	15,60	11,00
Navire de commerce immatriculé au registre international français (RIF)	6,80	4,80
Navigation à la pêche		
Navire < 12 mètres (pêche au large, pêche côtière et petite pêche)	2,00	2,00
Navire > 12 mètres utilisant des arts traînants (chalut)	2,20	2,20
Navire utilisant des arts dormants	4,40	4,40
Services accomplis à la pêche non liés à un navire	19,30	16,35
Navigation conchyliculture-petite pêche		
Navire < 12 mètres, propriétaire embarqué (autres membres d'équipage)	1,60	6,85
Navire < 12 mètres, propriétaire non embarqué	8,80	8,80
	CNAV	CNAMTS
Travailleurs salariés du régime général	8,40 %	12,80 %

Source : commission des finances, d'après le décret n° 2008-338 du 14 avril 2008¹

La diversité excessive des taux de contributions patronales rend le **système peu lisible pour les professionnels et peut être source d'erreurs, voire de fraude**. Cette situation est étroitement liée aux nombreuses exonérations de charges sociales dont bénéficient les secteurs maritimes.

Recommandation n° 5 : réduire le nombre de taux de contributions patronales applicables aux armateurs.

¹ Décret n° 2008-338 du 14 avril 2008 fixant les taux de calcul des contributions patronales et des cotisations personnelles à la caisse de retraites des marins et à la caisse générale de prévoyance au titre de certains services accomplis par les marins

c) La superposition des dispositifs d'exonération de charges sociales

Au fil des crises touchant les secteurs maritimes, différents mécanismes d'exonération de cotisations patronales ont été créés. En plus de la **réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale**, dit dispositif « Fillon », les secteurs maritimes bénéficient des dispositifs suivants d'exonération totale ou partielle des contributions patronales au régime de prévoyance des marins et des contributions d'assurance vieillesse :

- exonérations pour les **propriétaires embarqués** sur leurs propres navires armés à la petite pêche, à la pêche côtière, à la pêche au large, aux cultures marines ou à la navigation côtière ;

- exonérations liées à l'**immatriculation au registre international français (RIF)**. Ce dispositif s'applique aux entreprises d'armement maritime employant des marins embarqués à bord de navires de commerce effectuant des activités de transport soumises « à titre principal » à la concurrence internationale ;

- dispositif du « **demi-rôle** » dont peuvent bénéficier les propriétaires embarqués et les marins des **départements d'outre-mer (DOM)**. Il s'agit d'une réduction de 50 % sur les taux de cotisation applicables à la caisse de retraite des marins et à la caisse générale de prévoyance.

Principaux dispositifs d'exonération de contributions patronales applicables aux secteurs maritimes en 2012

(en millions d'euros)

Secteur concernés	Dispositif d'exonération de contributions patronales	Montant
Tous	Réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale	11
Pêches maritimes et navigations côtière	Réductions « propriétaire embarqué »	7*
	« Demi-rôle » d'équipage en outre-mer	8
Flotte de commerce	Réductions pour les navires immatriculés sous pavillon « registre international français » (RIF)	43

* Estimation de la commission des finances d'après les données de la direction du budget et l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

Source : données de la direction du budget

En 2012, l'Etat a compensé près de 69 millions d'euros d'exonérations de charges sociales pour les secteurs maritimes, ce qui est supérieur à l'ensemble des contributions patronales émises au titre de l'année 2012 (66 millions d'euros). La compensation de l'Etat s'élève à 44 millions d'euros pour la seule partie vieillesse du régime en 2012.

S'il est pertinent de soutenir ces secteurs soumis à une forte concurrence internationale, la multiplication des « niches sociales » fragilise le régime de retraite et de sécurité sociale des marins, qui souffre déjà d'un déficit structurel important. De plus, ces divers mécanismes d'exonération amplifient la complexité, déjà grande, du mode de calcul des charges sociales. Ils se traduisent en effet par l'application des taux extrêmement variables d'un secteur et d'un type de navigation à l'autre.

Recommandation n° 6 : rationaliser les dispositifs d'exonération de charges sociales, afin de rendre le système plus lisible.

2. La complexité, un facteur d'inefficience du régime

a) Des coûts de gestion et de liquidation des pensions élevés

La grande complexité des règles de calcul des cotisations, des contributions et des pensions expliquent en partie les dépenses de gestion élevées du régime de retraite des marins.

En 2012, les **charges de gestion de l'ENIM concernant les pensions de retraite** ont représenté **10,65 millions d'euros**. Ce montant apparaît élevé au regard du volume total de prestations vieillesse servies, qui s'élève à 1 092 millions d'euros en 2012. Le ratio entre les dépenses de gestion et les prestations servies est l'un des plus hauts parmi les régimes spéciaux de retraite. Il s'élève à 0,92 centimes d'euros pour 1 euro de pension versé en 2012. Le nombre important de **pensions de retraite versées à l'étranger** – environ 4 000 bénéficiaires dans soixante pays – et les frais de contrôle qui y sont liés expliquent en partie ce ratio élevé.

Tableau comparatif des coûts de gestion des régimes de retraite

(en euros)

Régimes de retraite	Dépense de gestion pour 1 euro de prestations servies		Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite	
	2012 (prévision)	2012 (réalisé)	2012 (prévision)	2012 (réalisé)
Marins	0,0083	0,0092	850	831,00
RATP	0,0075	0,0059	372	373,00
SNCF	0,0041	0,0040	313	335,00
Mines	0,0129	0,0126	195	171,00
SEITA	0,0024	0,0021	323	323,93

Source: d'après le rapport annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2012

Le **coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite**, c'est-à-dire du calcul des droits à la retraite, est particulièrement élevé pour le régime de retraite des marins. Il représente ainsi près de trois fois le coût d'une primo liquidation pour le régime de retraite de la SNCF, soit **831 euros en 2012**.

Ces écarts importants entre régimes de retraite s'expliquent à la fois par le rapport démographique différent entre régimes, par les règles de calcul de liquidation particulièrement complexes du régime de retraite des marins ainsi que par les difficultés spécifiques de la reconstitution des carrières maritimes (vérification des lignes de services, prise en compte des changements de fonction au cours d'un même emploi).

De plus, **près de 80 % des retraités de l'ENIM sont désormais des polyensionnés**. Cela signifie qu'ils ont acquis des droits à la retraite dans d'autres régimes. Les règles des différents régimes de retraite de base n'étant pas identiques, la liquidation est alors plus complexe. Cette situation rend, pour l'ENIM, d'autant plus indispensable la collaboration avec les autres régimes de retraite.

b) La difficile refonte du système d'information et de gestion des pensions

En 2006, l'ENIM a entrepris de moderniser son système d'information et de gestion des pensions. Développées dans les années 1980, les deux applications utilisées, l'une pour la liquidation (ICARE) et l'autre pour le paiement (PENBASE), sont limitées et présentent l'inconvénient de ne pas être reliées par une interface, ce qui oblige à réaliser des saisies manuelles.

Le **projet « PENHIR »**, lancé en 2008, consiste en une refonte complète du système d'information des pensions afin d'améliorer l'efficacité de la gestion mais aussi de faciliter la communication avec les autres régimes de retraite. Le **choix de développer un progiciel spécifique à l'ENIM** a conduit l'établissement à piloter un projet d'envergure, à la fois en termes financiers et humains.

Ce projet a donné lieu à la passation de marchés de réalisation en août 2009, répartis en trois lots. La mise en œuvre du marché avec l'un des prestataires a toutefois connu d'importantes difficultés. Face au retard du prestataire et à son incapacité à remplir ses obligations dans les coûts fixés, l'ENIM a été contraint de résilier le marché, aux torts du prestataire. Selon l'ENIM, **ces difficultés s'expliquent principalement par le fait que le prestataire a mal mesuré la complexité des règles du régime de retraite et de son fonctionnement**. Ceci a eu pour conséquence une sous-estimation du coût réel du projet.

L'ENIM a désormais entrepris d'achever le projet « PENHIR » en interne. Le **déploiement** du progiciel, reporté à plusieurs reprises, devrait intervenir au **second semestre 2014**. Le coût final du projet n'est quant à lui

pas stabilisé. Jusqu'à présent, **le coût du projet s'élève à 5,6 millions d'euros** contre 3,9 millions d'euros prévus en 2011.

3. La nécessité de rendre le régime plus attractif dans un contexte de forte concurrence internationale

a) La forte concurrence des pavillons tiers

Les professionnels des secteurs maritimes affiliés à l'ENIM sont confrontés, y compris dans les eaux territoriales françaises, à une forte concurrence des navires immatriculés sous pavillons tiers n'appliquant pas le même niveau de protection sociale.

Dans le cadre de l'Union européenne (UE), les Etats membres ont ouvert à la concurrence le transport maritime en 1986, puis le cabotage maritime en 1992. Si le corpus de règles communautaires concernant la sécurité maritime est exigeant, les **normes sociales** en matière de protection et de règles de travail et de vie à bord, sont **harmonisées a minima dans le secteur maritime**. La transposition de la convention du travail maritime de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 23 février 2006 dans le droit de l'UE¹ constitue une avancée, mais elle demeure insuffisante pour enrayer la concurrence des pavillons d'autres Etats membres.

¹ Directive 2009/13/CE du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les associations des armateurs de la communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs de transports (ETF) concernant la convention du travail maritime de 2006 et modifiant la directive 1999/63/CE. La France a transposé cette directive dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 2 juillet 2013.

Comparaison des régimes de protection sociale des marins en Europe

Outre la France, huit pays européens disposent d'un régime spécial de retraite ou de sécurité sociale pour les marins. Le régime spécial des marins français semble toutefois se distinguer par la diversité des secteurs maritimes et par l'étendue des risques couverts.

Selon des informations recueillies en 2006, les principaux pays disposant d'un régime spécial de retraite ou d'assurance maladie pour les marins sont :

- la **Belgique**. La caisse de secours et de prévoyance des marins gère les risques maladie et invalidité pour les marins de la marine marchande. Les marins pêcheurs sont pris en charge par le régime général mais selon des règles spécifiques (notamment des cotisations sociales assises sur la base de salaires forfaitaires) ;

- l'**Espagne**. L'institut social de la marine (*Instituto social de la marina*) gère les risques maladie, AT-MP, chômage et vieillesse des travailleurs salariés et des armateurs des secteurs de la marine marchande, de la pêche, du trafic portuaire et de la navigation sportive et de loisirs. Le système de retraite est basé sur les mêmes règles que le régime général (âge de départ à soixante-cinq ans) mais un coefficient réducteur est appliqué pour l'entrée en jouissance de la pension ;

- l'**Italie**. Le régime spécial des marins, géré par l'*Instituto di previdenzia del settore marittimo*, couvre uniquement les besoins spécifiques des professionnels de la marine marchande en matière d'assurance maladie, maternité et d'AT-MP ;

- les **Pays-Bas**. Les marins actifs dans la navigation commerciale, la navigation fluviale et la pêche maritime peuvent bénéficier d'un régime d'assurance maladie et accidents du travail spécifique (*Algemeen ziekenfonds voor Zeelieden*). En matière de retraite, ils bénéficient d'une retraite de base servie par l'Etat à partir de 65 ans et des fonds de pension distincts pour la pêche maritime et la marine marchande offrent des prestations vieillesse complémentaires à partir de soixante-cinq ans.

En **Allemagne**, la caisse maritime (*Seemannskasse*), fondée en 1907 à Hambourg, a été fusionnée en 2005 avec les régimes des mines et des transports terrestres (*Knappschaft Bahn See*). Une allocation transitoire est versée aux marins de plus de cinquante-six ans qui ne sont plus en capacité d'exercer leur activité professionnelle, jusqu'à l'atteinte de l'âge légal de départ à la retraite.

Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, éléments partiels de comparaison des régimes sociaux des marins recueillis auprès des représentations diplomatiques françaises, 2006

La France a fait le choix de maintenir des règles sociales exigeantes, y compris sur son second registre, le registre international français (RIF). Tel n'est pas le cas d'un certain nombre d'autres Etats membres, comme par exemple le Danemark ou les Pays-Bas, pour lesquels il n'existe **pas d'obligation d'embarquement de marins communautaires** et où **l'embauche de marins dans les conditions des pays tiers** est permise. S'agissant des navires immatriculés sous pavillon britannique, les marins y sont parfois embauchés sous le statut de travailleur indépendant, afin de contourner les normes sociales.

Cette situation est préjudiciable pour le régime de retraite et de sécurité sociale des marins car les marins français travaillant à bord de navires immatriculés sous des pavillons tiers « échappent » à l'ENIM. La plupart des

pavillons dits « de complaisance » ont ainsi recours à des **assurances sociales privées**. Faute de données disponibles, il n'est pas possible de comparer le prix de ces assurances privées et le niveau de protection qu'elles offrent avec ceux de l'ENIM. Cependant, il est certain qu'elles offrent un système plus simple et plus souple aux armateurs.

Dans un tel contexte de concurrence internationale, votre rapporteur spécial estime qu'il est d'autant plus important de simplifier les règles du régime de retraite et de sécurité sociale des marins afin de le rendre plus attractif.

b) Promouvoir le régime auprès des professionnels

Héritant d'une culture administrative forte, l'ENIM ne s'est engagé que très récemment dans le développement de sa **politique de communication vis-à-vis des professionnels**. Les initiatives récentes en la matière sont la mise en place d'un partenariat avec l'hebdomadaire spécialisé dans l'économie maritime *Le Marin*¹ et la refonte de l'identité visuelle du régime, avec la création d'un nouveau logo.

Pour votre rapporteur spécial, la seconde étape à franchir par l'ENIM est **la promotion active du régime, en particulier auprès des nouveaux secteurs de l'économie maritime**. Dans les secteurs de la pêche maritime et de la marine marchande, la connaissance du régime est satisfaisante. Toutefois, il semblerait que l'ENIM soit encore peu connu auprès de certains professionnels, en particulier ceux issus du secteur de la plaisance. Il serait possible pour l'ENIM de **recruter de nouveaux affiliés** en lançant une campagne ciblant en particulier :

- les **nouvelles activités maritimes** (plaisance professionnelle, sports nautiques, plateformes *offshore*) ;

- les **professionnels munis d'un permis ou d'une carte de circulation** ; aux termes de la loi n° 42-427 du 1^{er} avril 1942 relative aux titres de navigation maritime, tous les navires ne reçoivent pas de rôle d'équipage. Certaines embarcations² reçoivent un permis de circulation tandis que les sociétés de navigation de plaisance ou de sports nautiques doivent être titulaires d'une carte de navigation. L'absence de rôle d'équipage semble souvent se traduire pour ces professionnels par la non affiliation au régime de protection sociale des marins.

¹ Des pages « protection sociale des gens de mer » sont publiées environ trois à quatre fois par an depuis 2011 dans l'hebdomadaire *Le Marin*.

² Les embarcations affectées à l'exploitation de parcelles concédées sur le domaine public maritime lorsque cette navigation n'atteint pas trois milles, les embarcations non pontées utilisées par des entreprises industrielles ou agricoles, les embarcations affectées à un service public (douane, affaires maritimes, ponts et chaussées) armées par des agents de l'Etat acquérant des droits à pension civile ou militaire, les bateaux utilisés pour les travaux de scaphandrier.

Les douze **lycées professionnels maritimes**, accueillant chaque année entre cent et deux cents étudiants¹ en formation initiale et environ deux cents professionnels en formation continue, sont des lieux clés pour mener des campagnes d'information et d'affiliation.

Recommandation n° 7 : lancer une campagne d'affiliation à destination des publics qui, de par leur activité, pourraient s'affilier à l'ENIM (secteur de la plaisance, professionnels munis d'une carte de circulation).

B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU RÉGIME

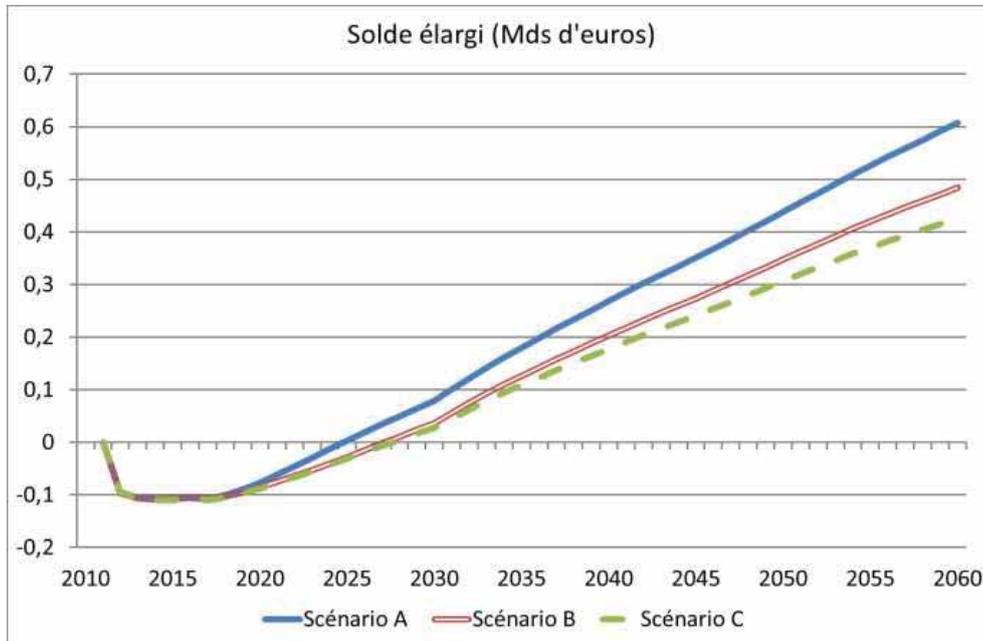
1. Les perspectives financières du régime de retraite des marins

Selon les projections d'évolution de la masse des ressources et de la masse des pensions communiquées au conseil d'orientation des retraites (COR), **le solde financier du régime devrait continuer de se dégrader jusqu'en 2018**. Cette dégradation serait due en particulier à la baisse des ressources.

Les **transferts de compensation entre régimes** d'assurance vieillesse au bénéfice du régime des marins **devraient diminuer tout au long de la période de projection**. Ainsi, le solde dit « élargi » du régime de retraite des marins, c'est-à-dire le solde prenant en compte les transferts des autres régimes et la subvention de l'Etat à son niveau de 2011, ne devrait se rétablir qu'à partir de 2019.

¹ Les élèves suivant un enseignement dans un lycée professionnel maritime sont affiliés à l'ENIM.

Perspectives d'évolution du solde élargi du régime de retraite des marins à l'horizon 2060



Source : secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, « Perspectives 2020, 2040 et 2060 du régime de retraite des marins », mars 2013

Les **mesures d'âge de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 n'ont eu et ne devraient avoir que très peu d'effets** sur la situation financière du régime spécial des marins, dans la mesure où ce dernier a été exclu de la réforme. Les effets ne sont qu'indirects et concernent uniquement les bénéficiaires d'une pension spéciale, qui ont cotisé quinze années ou moins à l'ENIM. Pour ceux-ci, l'âge moyen de départ à la retraite a augmenté de 60 ans en 2010 à 60,4 ans en 2012, tandis qu'il est resté stable pour les bénéficiaires d'une pension proportionnelle ou d'ancienneté (54,6 ans en 2012).

Enfin, il convient de noter qu'il n'existe **pas d'obligation juridique d'équilibrage annuel du régime des marins par l'Etat**, contrairement aux caisses de retraite de la SNCF et de la RATP. La direction du budget considère que la subvention doit seulement contribuer à assurer l'équilibre. Ces dernières années, la subvention de l'Etat a ainsi été calibrée de sorte à laisser un déficit pour l'ENIM. Cette situation a pour conséquence un prélèvement sur son fonds de roulement de l'ordre de 28 millions d'euros en 2012 et de 47 millions d'euros en 2013.

2. Trois scénarios d'évolution

a) La mise en extinction du régime

Face au déficit structurel du régime de retraite et de sécurité sociale des marins, plusieurs solutions sont envisageables. Une première option serait **la fermeture de l'affiliation au régime**, afin de rattacher progressivement les professionnels des secteurs maritimes au régime général.

Une mise en extinction aurait pour conséquence le **transfert des obligations** – c'est-à-dire des droits acquis par les marins, les anciens marins et leurs ayants droit – contractées par le régime de retraite des marins au régime général, soit un montant estimé à **27,8 milliards d'euros au 31 décembre 2012**. Le régime des marins continuerait d'exister pendant plusieurs décennies, jusqu'à ce que le dernier retraité du régime disparaisse.

Cette option a été utilisée à plusieurs reprises, notamment pour les régimes suivants :

- **le régime de retraite de la SEITA** ; l'affiliation à ce régime a été fermée en 1981, ce qui correspond à l'arrêt du recrutement de personnel sous le statut particulier de la SEITA ;

- **le régime minier** ; la réforme de 2011¹ a posé le principe selon lequel seules les personnes affiliées au régime avant le 1^{er} septembre 2010 peuvent prétendre au bénéfice du régime de sécurité sociale dans les mines ;

- **le régime d'assurance maladie de la Banque de France** ; depuis le 1^{er} janvier 2008, les personnes relevant de ce régime sont désormais affiliées au régime général de sécurité sociale. Le régime spécial d'assurance vieillesse reste néanmoins ouvert.

S'agissant du régime de retraite et de sécurité sociale des marins, **le scénario de la mise en extinction n'apparaît pas être une solution pertinente à court et moyen terme** pour les deux raisons suivantes :

- le régime ne concerne pas des professions qui sont totalement en extinction. Si le nombre de marins actifs est faible, avec environ 29 000 cotisants en 2012, celui-ci devrait se stabiliser aux alentours de 20 000 actifs en 2020. La fermeture du régime enverrait de surcroît un signal très négatif vis-à-vis des secteurs concernés ;

- le régime jouit d'un attachement fort de la part des bénéficiaires. Selon l'enquête d'opinion réalisée en 2011², 94 % des affiliés interrogés sont attachés à l'ENIM et considèrent qu'il est important que les marins aient un régime spécifique de protection sociale, compte tenu des particularités des métiers maritimes.

¹ Décret n° 2011-1034 du 30 août 2011 relatif au régime spécial de sécurité sociale dans les mines.

² « Valeurs et opinions » et CSA, « Etude d'image et de satisfaction de l'ENIM : regards croisés bénéficiaires et armateurs », décembre 2011.

b) Le transfert de la gestion du régime spécial au régime général

Un deuxième scénario envisageable serait le transfert de la gestion du régime de retraite et de sécurité sociale des marins au régime général, c'est-à-dire à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) pour les risques maladie, maternité, invalidité et AT-MP et à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour le risque vieillesse. Cette option permettrait de conserver le régime spécial et ses règles spécifiques mais aurait pour conséquence la disparition de l'ENIM.

Compte tenu des efforts importants entrepris par l'établissement depuis 2009 pour moderniser ses outils et ses méthodes de gestion ainsi que ses efforts de rapprochement avec les autres régimes, **un tel transfert n'apparaît pas nécessaire.**

En outre, les difficultés de l'adossement technique à la CNAMTS pour les prestations maladie ont montré les limites de l'intégration de règles spécifiques en matière de prestations dans le cadre du régime général.

Votre rapporteur spécial suivra avec attention les progrès de l'ENIM dans sa démarche de mise à niveau du service offert aux assurés, par rapport aux autres organismes de protection sociale.

c) L'alignement progressif avec le régime général, tout en conservant certaines spécificités

Parmi les diverses options disponibles, l'alignement partiel du régime spécial des marins sur le régime général représente l'option la moins radicale.

C'est la démarche qui a été retenue en 2008 pour les régimes spéciaux de retraite de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières, de la Comédie française et de l'Opéra national de Paris. L'une des mesures principales de cette réforme était l'allongement de la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Le régime choisi comme référence était alors le régime de la fonction publique.

En 2010, les règles du régime de retraite de la fonction publique – notamment en matière de taux de cotisations salariales et de possibilité de départs anticipés pour les parents de trois enfants et plus – ont quant à elles été alignées sur celles du régime général d'assurance vieillesse.

La réforme de 2008 des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP

Deux décrets, adoptés en juin 2008, ont réformé les régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP, en les **harmonisant partiellement avec le régime de retraite de la fonction publique**. Les principaux paramètres de convergence ont été les suivants :

- le passage de 37,5 ans à 40 ans en 2012, puis à 41 ans en 2016, de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein ;
- l'indexation des pensions sur les prix, et non plus sur les rémunérations des entreprises ;
- l'introduction d'une décote et d'une surcote afin d'encourager les salariés à travailler plus longtemps ;
- la suppression des bonifications gratuites de trimestres pour les nouveaux recrutements ;
- la suppression des « clauses-couperets », c'est-à-dire de la mise à la retraite d'office des salariés par leurs employeurs dès l'ouverture de leurs droits.

En compensation, des « **mesures d'accompagnement** » ont été accordées aux salariés de la SNCF et de la RATP, telles que :

- la création d'échelons supplémentaires d'ancienneté, attribués de façon automatique à partir de 28,5 ans d'ancienneté à la SNCF et de 28 ans d'ancienneté à la RATP ;
- l'intégration de primes pour le calcul de la retraite, en particulier au travers de l'intégration de la prime de travail dans la prime de fin d'année et de la prime de vacances dans le salaire liquidable ;
- diverses mesures de fin de carrière. Celles-ci prennent principalement la forme de majorations salariales à la SNCF tandis qu'à la RATP, l'attribution systématique de « points retraite » est privilégiée.

Selon la Cour des comptes, les **gains prévisionnels** de ces réformes pour les caisses de retraite des deux entreprises seraient **insuffisants pour alléger substantiellement la subvention de l'Etat**. La subvention de l'Etat à la caisse de retraite du personnel de la SNCF devrait ainsi rester au même niveau jusqu'en 2017 (soit environ 3,1 milliards d'euros) et celle versée à la caisse de retraite de la RATP devrait croître de façon significative jusqu'en 2019, pour atteindre un maximum de 690 millions d'euros.

En outre, les « **mesures d'accompagnement** » se traduisent par un **surcoût important pour les deux entreprises** : le coût cumulé de ces mesures est estimé à 1,7 milliard d'euros sur la période 2011-2018 pour la SNCF et à 200 millions d'euros sur la période 2011-2020 pour la RATP. La Cour des comptes conclue : « *l'aspect symbolique de ces réformes a été privilégié sur leur contribution à l'équilibre des finances publiques* ».

Source : Cour des comptes, « Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale », septembre 2012

Pour votre rapporteur spécial, l'harmonisation partielle avec le régime général, combinée à une simplification des règles de calcul des pensions et des contributions patronales, constitue la meilleure option pour moderniser le régime spécial des marins et permettre ainsi d'assurer son maintien.

3. Dépassez le *statu quo* pour véritablement moderniser le régime

a) Une harmonisation « vers le haut » en matière de protection des femmes marins enceintes et d'AT-MP

Aligner le régime spécial des marins sur le régime général ne signifie pas nécessairement revoir « à la baisse » les garanties offertes par le régime. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas du régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins, dont certaines règles ont pour conséquence une protection moins favorable que celle offerte par le régime général.

Au cours de ses travaux, l'attention de votre rapporteur spécial a été attirée sur deux points : la protection des femmes marins enceintes et la couverture des marins en matière d'accidents du travail et de maladie professionnelle (AT-MP).

S'agissant des femmes exerçant la profession de marins, comme il l'a déjà été indiqué plus haut, l'arrêté du 16 avril 1986 relatif aux conditions d'aptitude physique à la profession de marin¹ prévoit que **l'état de grossesse est incompatible avec la navigation**. Cette disposition réglementaire a pour conséquence la suspension du contrat de travail pour inaptitude physique dès qu'une grossesse est constatée et entraîne donc une perte de revenus jusqu'à ce que les indemnités journalières maternité n'interviennent, six semaines avant l'accouchement. Certes, ce problème concerne un public très limité – le régime comptait en 2012 seulement 1 486 femmes marins actives pour environ soixante cas de grossesse – mais une solution pérenne doit être trouvée.

La décision de l'ENIM² de mettre en place **un dispositif d'indemnisation spécifique au titre de l'action sanitaire et sociale** de l'établissement est une avancée importante. Cette indemnité représente 90 % du salaire forfaitaire, dans la limite d'un certain plafond. Le montant total de ces indemnisations représenterait entre 350 000 et 450 000 euros par an.

Si cette indemnisation par l'ENIM permet de répondre en partie aux difficultés des femmes marins, **l'obligation de reclassement dans un emploi à terre constituerait à terme une solution plus satisfaisante** et présenterait l'avantage de limiter la hausse de la subvention versée à l'ENIM. L'action sanitaire et sociale de l'établissement est en effet financée en grande majorité par une subvention du budget général de l'Etat.

Concernant la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles, **l'absence de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur est défavorable aux marins**. Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 6 mai 2011³, prise à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité, il serait envisagé de mettre en place pour les

¹ Article 24, alinéa 2 de l'arrêté du 16 avril 1986 relatif aux conditions d'aptitude physique à la profession de marin à bord des navires de commerce, de pêche et de plaisance.

² Décision n° 001 du 7 janvier 2013 du directeur de l'ENIM.

³ Décision 2011-125 QPC du 6 mai 2011.

marins une prestation de majoration de rente en cas de faute inexcusable de l'employeur, telle qu'elle existe dans le régime général.

Votre rapporteur spécial suivra avec attention les mesures proposées pour moderniser la couverture AT-MP du régime des marins dans le cadre du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Recommandation n° 8 : garantir aux femmes marins enceintes une protection satisfaisante, en rendant applicable l'obligation de reclassement sur un emploi à terre.

Recommandation n° 9 : moderniser la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles, en tirant les conséquences, sur les plans réglementaire et financier, de la décision du Conseil constitutionnel du 6 mai 2011, ayant permis aux marins d'invoquer la faute inexcusable de l'employeur.

b) Approfondir l'analyse par secteur d'activité afin de faire évoluer les règles d'âge

La pénibilité importante du travail à bord d'un navire est l'une des principales raisons de l'existence d'un régime dérogatoire au droit commun pour les marins. En plus de la France, un certain nombre d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques¹ prévoient des règles d'âge de départ à la retraite et de durée de cotisation plus favorables pour les marins, en raison de la pénibilité de leur métier.

Au vu des progrès réalisés dans la construction des navires et de la diversité des professions maritimes affiliées à l'ENIM, **il est nécessaire de mener une réflexion approfondie sur les conditions réelles de pénibilité de chaque profession et de chaque secteur**. Si les conditions de travail demeurent très difficiles dans le secteur de la pêche maritime, un départ à la retraite à cinquante-cinq ans semble moins justifié pour certains emplois, notamment dans le secteur du transport maritime.

¹ Notamment la Belgique, la Finlande et le Portugal. OCDE, « La prise en compte de la pénibilité du travail dans les systèmes de retraite des pays de l'OCDE », mars 2011.

Age moyen de départ à la retraite en 2011

(en années)

Salariés du secteur privé (CNAMTS)		61,9
Fonctionnaires de l'Etat		57,1
Fonctionnaires hospitaliers et territoriaux (CNRACL)		58,4
Commerçants et artisans (RSI)		62,2
Professions libérales		63,7
Personnel de la SNCF		55,1
Personnel de la RATP		54,4
Marins	Pension spéciale (pour les marins ayant cotisé moins de quinze annuités)	60,1
	Pension proportionnelle et d'ancienneté	54,6

Source : ENIM ; secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, projections régime par régime, mars 2013

Les abus en matière de **cumul d'une pension de l'ENIM avec un emploi de navigant** chez certains officiers et marins du personnel d'exécution¹ de navires de la marine marchande ont mis en lumière les effets pervers que peuvent avoir des conditions d'âge de départ à la retraite trop favorables. Une circulaire du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 13 février 2013² tente de mettre fin à ces pratiques en rappelant les règles applicables aux marins en matière de cumul emploi-retraite.

Une meilleure connaissance de la pénibilité des différents métiers maritimes est nécessaire. Sur le fondement d'une analyse détaillée de la pénibilité par secteur et profession, il serait possible de mettre en place une modulation de l'âge de départ selon le niveau de pénibilité. **Une telle mesure permettrait de renforcer l'équité au sein du régime des marins, mais aussi entre le régime des marins et les autres régimes de retraite.**

Votre rapporteur spécial souhaite que les régimes spéciaux, et en particulier le régime spécial des marins, ne soient pas écartés des discussions sur la pénibilité dans le cadre du futur projet de loi portant réforme des retraites, qui sera examiné à l'automne 2013.

<p>Recommandation n° 10 : réfléchir à une prise en compte de la pénibilité plus juste entre les différentes professions du régime et moduler l'âge de départ à la retraite selon ce critère.</p>

¹ Le personnel d'exécution exerce principalement des travaux de maintenance, de nettoyage (sur le pont ou en machine) et participe aux manœuvres d'appareillage.

² Circulaire du 13 février 2013 relative au cumul emploi-retraite pour les marins.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 juillet 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Régimes sociaux et de retraites », sur le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM).

M. Philippe Marini, président. – Nous allons entendre une communication de Francis Delattre sur le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins, qui fait référence à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM).

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Merci, Monsieur le Président. Comme vous le savez, je suis rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et de la mission budgétaire « Régimes sociaux et de retraite ». Parmi les régimes spéciaux de retraite, ceux des transports terrestres, en particulier de la société nationale des chemins de fer (SNCF) et de la régie autonome des transports parisiens (RATP), sont souvent évoqués dans l'actualité. Le régime de retraite et sécurité sociale des marins est le régime spécial qui reçoit la troisième dotation de l'Etat la plus élevée.

Ce régime présente une double spécificité. D'une part, il ne s'agit pas d'un régime en extinction, contrairement au régime de retraite de la société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA). Le régime des marins est encore ouvert et dispose de ressources propres, provenant des cotisations salariales et des contributions employeurs. D'autre part, il reçoit une dotation de l'Etat, en raison de son déséquilibre démographique.

Une réforme importante a été conduite en 2010 : l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), auparavant direction d'administration centrale, a été transformé en établissement public de plein exercice. Les fonctions de gestion des prestations et d'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs au régime ont ainsi pu être séparées.

Avant de revenir sur ce point, je souhaiterais rappeler les principales caractéristiques du régime. Tout d'abord, le régime des marins est l'un des plus anciens régimes de protection sociale. Il trouve son origine dans l'institution par Colbert, en 1673, du fonds des invalides de la marine.

Aujourd'hui, le régime spécial des marins est un régime multirisques : il couvre toutes les assurances sociales, à l'exception des prestations familiales. L'assurance vieillesse est l'activité la plus importante en termes de montants de prestations servies : elle représente environ 1,2 milliard d'euros sur un budget total de 1,6 milliard, toutes assurances confondues. Elle est gérée par la caisse de retraite des marins (CRM), qui est intégrée à l'ENIM. Par ailleurs, l'ENIM a développé une action sanitaire et

sociale spécifique et reçoit pour ces dépenses une subvention de 6 milliards d'euros de l'Etat.

Qui sont les affiliés à ce régime ? Il s'agit de l'ensemble des « gens de mer », c'est à dire les professionnels des secteurs maritimes : la pêche, les cultures marines, le commerce ainsi que la plaisance professionnelle. Sur les quelques 30 000 affiliés à l'ENIM, on compte environ 55 % de marins des secteurs de la pêche et des cultures marines et 45 % d'affiliés issus du commerce et de la plaisance professionnelle.

Les conditions de travail peuvent varier fortement d'un secteur à l'autre. La pénibilité est particulièrement importante dans les métiers de la pêche. Il s'agit, de plus, du secteur le plus accidentogène en France, devant le bâtiment et les travaux publics.

Enfin, le régime spécial est qualifié de « régime de passage ». Cela signifie que peu de personnes sont affiliées à l'ENIM durant toute leur carrière. Fin décembre 2012, la part de polypensionnés s'élevait ainsi à 80 % des pensionnés de droits directs.

J'en viens maintenant à un point important : la situation démographique du régime de retraite. Celui-ci compte un peu moins de 30 000 cotisants, pour environ 117 000 bénéficiaires. Le ratio cotisants / retraités est donc particulièrement faible, avec 0,25 cotisant pour un retraité. A titre de comparaison, ce ratio est de 1,39 pour le régime général, 0,68 pour la SNCF et 0,95 pour la RATP.

M. Philippe Marini, président. – Il s'agit donc du plus mauvais taux de couverture des régimes spéciaux ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Oui, il s'agit du taux de couverture le plus faible parmi les régimes spéciaux ouverts, qu'il convient de distinguer des régimes des mines ou de la SEITA, qui sont en extinction.

Le ratio entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités n'a cessé de se dégrader en raison de la forte baisse des effectifs de marins. Ce recul de l'emploi maritime en France s'explique en partie par l'apparition de pavillons de complaisance. Les armateurs utilisant ces pavillons préfèrent alors recourir à des assurances privées, d'autant plus que les formalités d'immatriculation et d'affiliation prennent souvent entre un et deux mois.

Le déficit démographique explique le versement par l'Etat d'une subvention au régime de retraite des marins, afin d'assurer son équilibre. Pour l'année 2013, l'Etat verse une subvention de 834 millions d'euros à l'ENIM, qui sert à financer les pensions de retraite des marins. En outre, une subvention de 6 millions d'euros est versée au titre de l'action sanitaire et sociale de l'établissement. La dotation de l'Etat à l'ENIM représente donc plus de la moitié des ressources de l'établissement, toutes prestations confondues. A cette subvention totale de 840 millions d'euros de l'Etat s'ajoutent 169 millions d'euros versés au titre du mécanisme de transfert de compensation démographique entre régimes. Afin de financer les prestations

maladie, l'ENIM reçoit en outre une subvention de 284 millions d'euros de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. Comme vous pouvez le constater, le régime se trouve sous perfusion massive de l'Etat et des autres régimes.

Au final, les contributions patronales et les cotisations salariales ne représentent que 10 % des ressources de l'ENIM, toutes prestations confondues. Il faut également souligner que l'Etat prend en charge, à hauteur de 69 millions d'euros, les exonérations de charges sociales dont bénéficient les secteurs maritimes, notamment celui de la pêche, qui constitue un secteur en difficulté.

Je souhaiterais maintenant aborder le bilan de la réforme de l'ENIM. Comme je l'ai indiqué précédemment, une réforme importante a eu lieu en 2010. L'ENIM, qui était jusqu'ici une direction d'administration centrale, a été transformé en établissement public administratif. Ceci est une bonne solution pour séparer les tâches de gestion et de réglementation du régime.

S'agissant des effectifs de l'établissement – question à laquelle je suis toujours attentif – leur évolution est maîtrisée. A l'occasion du déménagement du siège de l'établissement à La Rochelle, les 110 fonctionnaires travaillant dans les locaux parisiens de l'ENIM, ont été pour la plupart reclassés dans d'autres directions du ministère de l'écologie. Un recrutement important de personnels sur place a donc été nécessaire, dont certains sont issus de caisses primaires d'assurance maladie. Malgré tout, le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) de l'ENIM est en baisse : entre 2010 et 2012, 34 ETPT ont été supprimés, sur un total de 425 agents en 2012. Cette baisse a notamment été rendue possible par la fermeture du centre de prestations de Bordeaux. Le recrutement de personnel extérieur, à l'occasion de la réforme de l'établissement, a été particulièrement bénéfique et a participé à la modernisation de ce système vieillissant.

L'une des conséquences de la transformation de l'ENIM en opérateur de l'Etat est la signature d'une convention d'objectifs et de gestion (COG) avec les trois directions de tutelle (affaires maritimes, budget et sécurité sociale). Couvrant la période 2013 à 2015, elle s'articule autour de trois axes : l'amélioration du service rendu à l'assuré, le développement de partenariats avec d'autres acteurs du secteur social et la mise en œuvre des politiques générales de l'Etat, telles que la lutte contre la fraude ou la réduction des dépenses de fonctionnement.

Lors de mes travaux, j'ai toutefois relevé deux points problématiques dans la gestion du régime. Le premier concerne le partage des tâches entre l'ENIM et les services déconcentrés de l'Etat. En vertu d'une convention, les directions départementales des territoires et de la mer effectuent un certain nombre de missions importantes pour le compte de l'ENIM : instruction des demandes d'affiliation des marins, enregistrement des entreprises d'armement, constitution des dossiers de demande d'aide sociale ou encore préparation des dossiers de pension d'invalidité. *De facto*, les services des affaires maritimes

demeurent le lieu principal d'information et de contact pour les marins et les armateurs en matière de protection sociale. Or, lors de mon déplacement à Saint-Malo, j'ai pu constater que les agents sur place ne peuvent pas toujours répondre aux demandes d'information qui leur sont faites. C'est un vrai problème pour l'ensemble du système. Il s'agit certainement de l'une des raisons pour lesquelles le régime ne parvient pas à attirer certains nouveaux professionnels. Il conviendrait d'avoir un référent sérieux dans les principaux ports.

Le second domaine où des difficultés persistent est la coopération avec les autres organismes de protection sociale. La mise en œuvre de l'adossement informatique à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) a apporté quelques améliorations, mais la coopération avec les autres régimes spéciaux, notamment pour mutualiser certains outils, est encore insuffisante. Ceci étant, je note la volonté du nouveau directeur de l'ENIM d'avancer dans ce sens. Un véritable travail de fond est mené pour moderniser la gestion du régime mais, malheureusement, certaines structures sont un peu dépassées.

Le régime est resté à l'écart des principales réformes des retraites, dont la réforme des régimes spéciaux de 2008. A première vue, les règles du régime apparaissent favorables. L'âge légal de départ à la retraite pour les marins est fixé à cinquante-cinq ans, avec une possibilité de départ anticipé à cinquante ans. Il n'existe pas de mécanisme de décote en cas de durée de cotisation insuffisante et la pension est calculée sur les trois dernières années de service, contre les vingt-cinq années les plus avantageuses dans le régime général. Malgré ces conditions plus avantageuses que le droit commun, le régime de retraite des marins apparaît peu attractif. Ceci est principalement dû à sa très grande complexité et à la rigidité d'un certain nombre de règles.

Tout d'abord, il existe plus d'une trentaine de taux de contributions patronales et de cotisations salariales différents. Ces derniers varient notamment en fonction du secteur maritime, du poste occupé par le salarié ou de la taille du navire. Ensuite, le calcul des pensions, des contributions des armateurs et des cotisations salariales s'effectue sur la base d'une grille de salaires forfaitaires, organisée en vingt catégories. Enfin, différents dispositifs d'allègement et d'exonération de charges sociales se sont empilés au fil des années. La multiplication des « niches sociales » tend à fragiliser le régime, qui souffre déjà d'un déficit structurel important. Le système est donc peu lisible à la fois pour les employeurs, les usagers et les services chargés de la gestion du régime. Lors des auditions, j'ai constaté qu'il y a unanimité pour considérer le régime de retraite des marins comme le plus complexe des régimes spéciaux. Il convient donc de profiter de la prochaine réforme des retraites pour poursuivre la modernisation et la simplification de ce régime spécial.

Ainsi, je m'essaie là à quelques audaces en formulant dix recommandations. En premier lieu, il convient de remettre à plat le partage des tâches entre l'ENIM et les services déconcentrés de l'Etat.

M. Philippe Marini, président. – Il s'agit de donner plus ou moins de missions aux services déconcentrés ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Il s'agit de transférer davantage de tâches à l'ENIM, afin qu'il ait la responsabilité pleine et entière du régime. Par ailleurs, il conviendrait d'avoir des renforts dans les services de l'Etat des principales villes maritimes, afin de disposer de référents compétents et en capacité de réagir face aux demandes des armateurs.

S'agissant des règles applicables au régime, comme je l'ai indiqué précédemment, une simplification est nécessaire. Celle-ci pourrait passer par la réduction du nombre de catégories des grilles de salaires forfaitaires et par la rationalisation des dispositifs d'exonération, qui se sont ajoutés au fil des crises.

Enfin, lors du contrôle mon attention a été attirée sur le cas des femmes marins enceintes. Le droit du travail maritime prévoit en effet que les femmes marins ne peuvent travailler dès que la grossesse est constatée. Leur contrat de travail est alors suspendu et elles se trouvent privées de revenus jusqu'au versement des indemnités journalières maternité – qui ne sont servies que six semaines avant l'accouchement. Le fonds d'action sanitaire et sociale de l'ENIM a mis en place une indemnité pour combler cette période sans rémunération. Toutefois, ce problème pourrait être réglé de façon plus satisfaisante en rendant applicable l'obligation de reclassement des femmes marins enceintes sur un emploi à terre.

Enfin, la grande variété des conditions de travail selon les secteurs et les professions, et leur évolution grâce aux progrès technologiques, m'amènent à penser que le départ à la retraite à 55 ans n'est pas toujours justifié. Une analyse de la pénibilité par secteur pourrait permettre de mettre en place une modulation de l'âge de départ à la retraite selon le critère de pénibilité.

En conclusion, ces travaux ont permis de constater que le bilan de la réforme de l'ENIM est globalement satisfaisant. Les principales difficultés sont liées aux règles du régime lui-même, qui sont complexes et rigides. Je propose que dans le cadre d'un prochain débat sur les régimes spéciaux, la question du régime des marins soit également traitée.

M. Philippe Marini, président. – Cher collègue, je vous remercie donc pour cette approche à la fois précise et équitable.

M. François Trucy. – C'est Kafka, ce régime ! Ma première question est la suivante : y a-t-il beaucoup de régimes spéciaux qui sont aussi déséquilibrés ? Ma seconde question concerne la position de la Commission européenne sur ces régimes spéciaux subventionnés par l'Etat. S'est-elle manifestée sur ce sujet, alors qu'elle est souvent très sourcilleuse sur les aides d'Etat ?

Je partage l'opinion du rapporteur spécial sur l'appréciation de la pénibilité. Entre la bête humaine sur les trains d'autrefois et le conducteur de train à grande vitesse (TGV) d'aujourd'hui, je pense qu'il y a une grosse

différence. La situation est la même chez les marins, le rapporteur spécial a eu raison de la souligner. Les marins qui sont dans de gros bâtiments ultra-perfectionnés ont une vie tout à fait différente de celle qu’avaient auparavant les marins de la marine à voile. Si nous ne sommes pas rigoureux sur cette question, nous ne parviendrons plus à gérer ces régimes de retraite, qu’ils soient spéciaux ou non.

M. Jean Germain. – J’ai trouvé que ce sujet était traité par le rapporteur spécial de façon humaine et compréhensive. Je pense, tout de même, que le travail en mer est toujours difficile, que l’on soit sur un bateau de pêche ou sur un pétrolier.

Concernant la situation démographique du régime, on constate en effet une diminution de la flotte française d’année en année. Ceci est assez incompréhensible, compte tenu de la position géographique de la France. Cette situation démographique dégradée est notamment due, Francis Delattre l’a souligné, à la concurrence des pavillons de complaisance. Sur ces navires, de nombreux équipages sont presque entièrement composés de marins étrangers.

Pour revenir à la pénibilité, je pense qu’il convient de protéger le statut des marins pêcheurs. Ceci est important, à la fois pour conserver ce métier mais aussi pour protéger la ressource halieutique. Car les petits bateaux, notamment en Bretagne ou sur la côté du Pas-de-Calais, pêchent en moins grandes quantités et exercent dans des conditions particulièrement pénibles.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Je suis d’accord sur le fait qu’il convient de cibler les métiers les plus pénibles.

S’agissant de la composition des équipages, il y a en général un grand nombre de marins étrangers mais souvent l’encadrement demeure français. Nous avons toujours une bonne école d’officiers.

Lorsque j’ai commencé à travailler sur ce rapport, il se trouve que le plus grand paquebot d’Europe, accueillant près de 1 400 membres d’équipages, est parti de Saint Nazaire. J’ai tenté de me renseigner pour savoir combien d’entre eux étaient affiliés à l’ENIM. En réalité, il semble y en avoir moins de 200, ce qui correspond au personnel d’encadrement. Dans le secteur de la plaisance en général, on trouve très peu d’affiliés à l’ENIM.

M. Philippe Marini, président. – Peut-on comparer les garanties offertes par l’ENIM et les assurances privées ? Ceci serait intéressant.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – C’est difficile. Et dans la plupart des cas, les marins étrangers n’ont pas le choix ; l’armateur décide. Il conviendrait d’être plus « agressif » commercialement, dans les ports de taille importante. Mais les services déconcentrés des affaires maritimes sont maintenant réduits à la portion congrue.

M. Philippe Marini, président. – La proposition du rapporteur serait donc que l'ENIM s'implique davantage, ce qui irait dans le sens d'une responsabilisation plus grande.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Tout à fait. L'ENIM devrait s'impliquer davantage, commercialement, afin de gagner de nouveaux affiliés.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte de sa communication à M. Francis Delattre, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE I – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)**
 - **M. Philippe Illionnet**, directeur ;
 - **M. Stéphane Bonnet**, directeur adjoint ;
 - **M. Patrick Vassal**, sous-directeur de la production et des opérations ;
 - **M. Alain Herzog**, adjoint au directeur de la production et des opérations ;
 - **Mme Myriam Murat**, responsable de la plateforme des services ENIM.

- **Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**
 - **Mme Régine Bréhier**, directrice des affaires maritimes, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ;
 - **M. Yann Bécouarn**, sous-directeur des gens de mer et de l'enseignement maritime, direction des affaires maritimes, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ;
 - **M. Karl Dupart**, bureau des affaires financières, direction des affaires maritimes, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ;
 - **M. Patrice Beaulieu**, chef du service des gens de mer, de la plaisance et des affaires portuaires, délégation à la mer et au littoral (DML), direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) d'Ille-et-Vilaine ;
 - **M. Lionel Gesbert**, chef du pôle gens de mer et navigation professionnelle, délégation à la mer et au littoral (DML), direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) d'Ille et Vilaine ;
 - **Mme Dominique Cohue**, responsable de l'unité protection sociale de la délégation à la mer et au littoral (DML), direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) d'Ille et Vilaine.

- **Ministère de l'économie et des finances**
 - **M. Gautier Bailly**, sous-directeur chargé de la sixième sous-direction, direction du budget ;
 - **M. Sébastien Colliat**, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux, sixième sous-direction, direction du budget.

- **Ministère des affaires sociales et de la santé**

- **Mme Marie Daudé**, sous-directrice en charge des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire, direction de la sécurité sociale ;

- **Mme Marine Pardessus**, chef du service régimes spéciaux de retraite, sous-direction des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire, direction de la sécurité sociale ;

- **M. Liévin Feliho**, service des régimes spéciaux de retraite, sous-direction des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire, direction de la sécurité sociale.

- **Chambre de commerce et d'industrie de Saint-Malo Fougères**

- **M. Philippe Cracosky**, directeur des équipements et de l'outillage (port de Saint-Malo) ;

- **Mme Anne Le Saux**, responsable des ressources humaines.

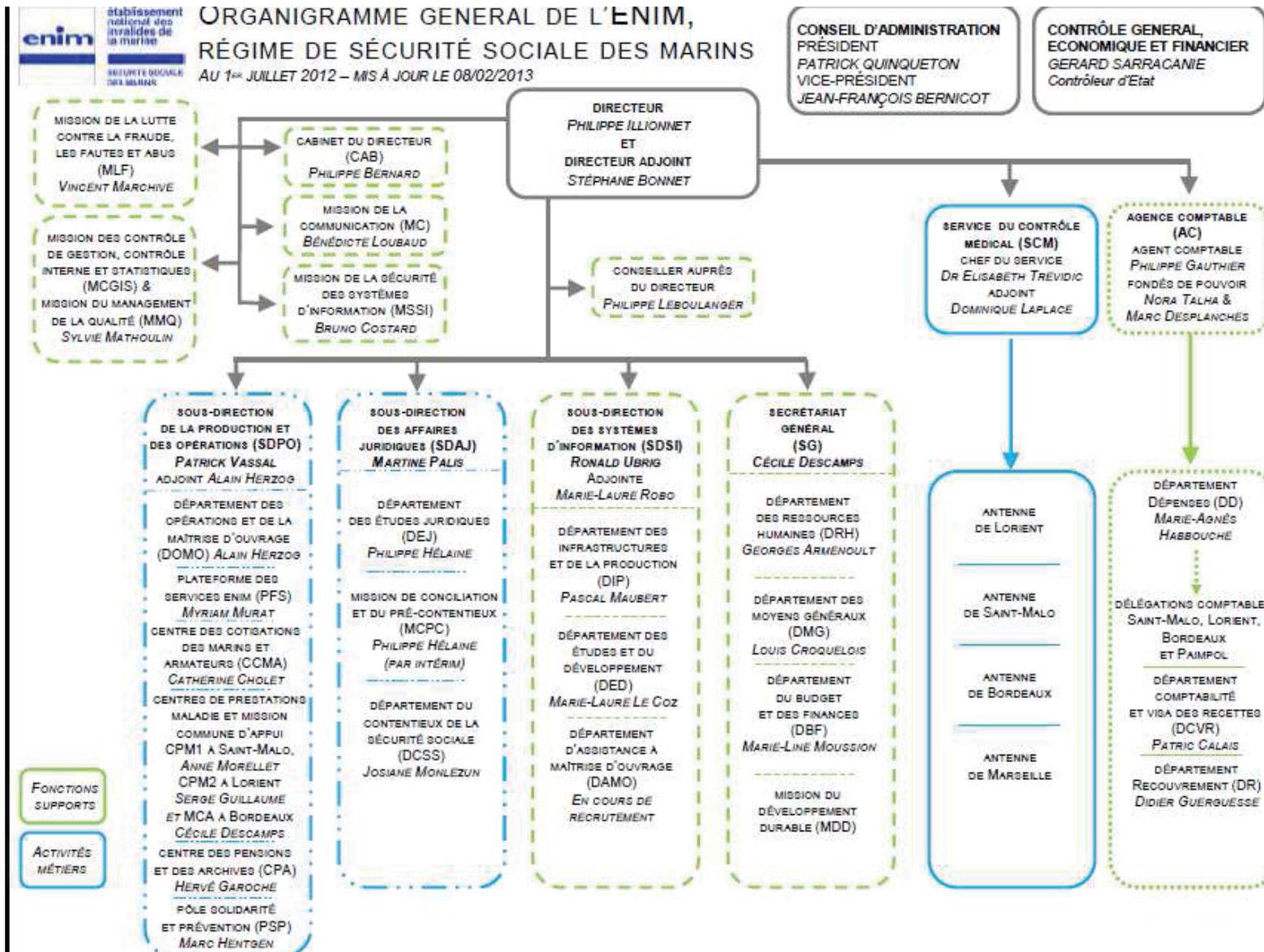
- **Association de pensionnés de l'ENIM de la région « Nord Bretagne »**

- **M. Jean-Claude Provaux**, président de la zone Est.

ANNEXE II - PRINCIPAUX TEXTES RELATIFS AU RÉGIME DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS

- **Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) :**
 - décret n° 2010-1009 du 30 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'ENIM.
- **Assurance vieillesse :**
 - code des transports, partie législative, titre V du livre V de la 5^e partie.
- **Assurance maladie :**
 - décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins.
- **Cotisations et contributions :**
 - décret n° 53-953 du 30 septembre 1953 concernant l'organisation administrative et financière de l'établissement national des invalides de la marine ;
 - décret n° 2008-338 du 14 avril 2008 fixant les taux de calcul des contributions patronales et des cotisations personnelles à la caisse de retraites des marins et à la caisse générale de prévoyance au titre de certains services accomplis par les marins.
- **Classement catégoriel des marins :**
 - Décret n° 52-540 du 7 mai 1952 modifiant le décret n° 48-1709 du 5 novembre 1948 relatif au salaire forfaitaire servant de base au calcul des cotisations des marins et des contributions des armateurs au profit des caisses de l'établissement national des invalides de la marine.

ANNEXE III – ORGANIGRAMME DE L'ENIM



Source : ENIM

ANNEXE IV – OBJECTIFS FINANCIERS DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION 2013-2015

POSTES BUDGÉTAIRES	2012 Base COG	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Évolution 2012 > 2015
SECTION DE FONCTIONNEMENT					
Dépenses à caractère limitatif					
Personnel (dont MAD) : rémunérations et charges	25 979 309	25 810 690	25 135 640	24 238 944	
Sous-total	25 979 309	25 810 690	25 135 640	24 238 944	-7%
Autres comptes de fonctionnement : autres dépenses de fonctionnement (dont 413 k€ loyer siège à compter de 2013)	3 731 200	3 555 674	3 326 000	3 240 601	
Sous-total	3 731 200	3 555 674	3 326 000	3 016 003	-13%
Informatique : charges d'exploitation (dont 200 k€ PRA-PCA 2013)	4 871 000	4 729 812	3 779 812	2 929 812	
Sous-total	4 871 000	4 729 812	3 779 812	2 929 812	-40%
TOTAL DÉPENSES À CARACTÈRE LIMITATIF	34 581 509	34 096 174	32 241 452	30 409 357	-12%
Dépenses à caractère évaluatif					
Amortissements	3 160 278	3 085 000	3 054 000	2 814 000	
SECTION D'INVESTISSEMENT					
Divers travaux (dont 767 k€ délocalisation 2012)	865 000	175 000	125 000	125 000	
réhabilitation thermique centres (votée par CA)		210 000	210 000	210 000	
Informatique (enveloppes 2014 et 2015 à déterminer fin 2013)	5 039 500	5 700 000	à déterminer	à déterminer	
TOTAL INVESTISSEMENT	5 904 500	6 085 000	335 000	335 000	

Source : ENIM