



## La sécurité sociale des marins : faut-il vraiment désarmer l'établissement national des invalides de la Marine (ENIM) ?

Dylan Vloëbergh-Lair

Élève-administrateur à l'École nationale de la sécurité et de l'administration de la mer

*« L'homme isolé n'existe pas »<sup>1</sup>. Dans son ouvrage fondateur de la doctrine du solidarisme, Léon Bourgeois se faisait le héraut d'un courant de pensée qui a profondément irrigué la progressive émergence du système français de protection sociale, jusqu'à son point d'orgue avec les ordonnances de 1945 créant la Sécurité sociale. Ces dernières n'ont pas fait table rase du passé, et ont préservé (du moins de façon temporaire initialement)<sup>2</sup> les régimes déjà en place, construits par et pour certaines professions au cours des siècles précédents. Devenus régimes spéciaux après 1945, compte tenu de la naissance du régime général, ils ont fait l'objet de débats politiques passionnés et d'une médiation singulière (bien souvent à charge), au gré des réformes successives de l'assurance vieillesse depuis 1993. En effet, le terme « régime spécial » renvoie un son anachronique, à l'ère de la contrainte budgétaire et de la nouvelle gestion publique.*

Relevant de cette catégorie<sup>3</sup>, le régime social des marins est pourtant porteur d'un esprit initialement pionnier, celui d'être l'un des premiers<sup>4</sup> systèmes de protection sociale fondés sur la solidarité professionnelle. Aux origines, un édit de Colbert créant, en 1673<sup>5</sup>, le Fonds des invalides de la

1. BOURGEOIS, Léon, Solidarité, 1896, 3<sup>e</sup> éd., p.137.

2. Article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

3. Article R. 711-1-4<sup>o</sup> du code de la sécurité sociale.

4. Si un édit de 1604 imposa aux propriétaires des mines de consacrer une part de leurs recettes à un crédit permettant que « les pauvres blessés soient secourus gratuitement », c'est bien le régime en faveur des marins qui fut le premier à être institutionnalisé et à couvrir les risques d'accidents du travail et de vieillesse.

marine pour les marins du roi blessés au combat. Cet embryon de sécurité sociale fut complété par la demi-solde, pour les marins invalides<sup>6</sup>, et élargi aux marins de la flotte de commerce en 1709. Parallèlement à l'évolution de l'Inscription maritime, également créée par Colbert, le régime des marins s'est finalement adressé exclusivement aux marins civils à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

Devenu formellement Établissement national des invalides de la marine (ENIM), en 1930<sup>7</sup>, cette institution incarne depuis plus de trois siècles la solidarité entre les gens de mer. Elle couvre les risques principaux (accidents du travail, invalidité, vieillesse, décès) inhérents à leur métier hors norme, recelant taux d'accidentologie et de mortalité très élevés.

Ce régime a cultivé ses spécificités. En marge de l'ensemble des réformes de l'assurance vieillesse, menées entre 1993 et 2014, il a régulièrement été mis à l'index pour ses règles complexes<sup>8</sup> (induisant une perte de compétitivité pour les armateurs français), et son rapport démographique très défavorable, à l'origine d'un déficit couvert par l'État. C'est dans ce contexte que le projet de loi instituant un système universel de retraite (SUR), déposé au début de l'année 2020 par le Gouvernement, a ouvert la voie à la mise en extinction à long terme du régime social des marins<sup>9</sup>. Si le projet visait une prise en compte de la pénibilité des métiers de la mer, pour les marins nés après 1987 et concernés par le nouveau SUR, il permettait d'amorcer la fin d'un système.

Toutefois, après l'ajournement de la réforme systémique des retraites et la création du ministère de la Mer comme symbole de la volonté présidentielle de faire du XXI<sup>e</sup> siècle un « siècle maritime »<sup>10</sup>, il apparaît souhaitable de raviver la réflexion sur le sort de l'ENIM et du concept protecteur qu'il incarne.

Dès lors, faut-il vraiment désarmer l'ENIM ?

## *L'ENIM système pionnier de solidarité entre les gens de mer devenu régime spécial bénéficiant de la solidarité de la société.*

*Avant d'être un régime spécial, l'ENIM a d'abord été pensé comme outil de la solidarité professionnelle entre les gens de mer*

5. Edit de Nancy, 22 septembre 1673.

6. Ordonnance du 15 avril 1689.

7. Loi du 1<sup>er</sup> janvier 1930 portant réorganisation des services d'assurance des marins français contre la vieillesse, la décès, et les risques et accidents de leur profession.

8. Néanmoins admise par les bénéficiaires du régime, tant armateurs que marins, qui recherchent la meilleure prise en compte de chaque spécificité.

9. Article 7, projet de loi du 24 janvier 2020 instituant un système universel de retraite.

10. Discours du Président de la République aux assises de l'économie de la mer à Montpellier, 3 décembre 2019.



Si Victor Hugo a qualifié la mer d'« *espace de rigueur et de liberté* », c'est surtout la rigueur de ce milieu qui a conduit à l'élaboration d'une protection sociale spécifique à ceux qui y consacrent leur force de travail. Ces derniers revêtent plusieurs dénominations dans le langage courant : marins, gens de mer ou bien travailleurs de la mer. Mais d'un point de vue juridique, l'ENIM est un régime s'adressant aux gens de mer, c'est-à-dire ceux qui sont marins au sens du code des transports (sous conditions de formation, de qualifications professionnelles et d'aptitude physique) et ceux qui exercent, à bord, des activités liées à l'exploitation d'un navire sous pavillon français<sup>11</sup>. Mais ces catégories juridiques recèlent une pluralité d'activités professionnelles : pêche, cultures marines, commerce, nautisme, plaisance, etc. En 2019 : 30 302 actifs cotisant à l'ENIM relevaient donc de l'une de ces activités professionnelles. La France comptant alors 29,2 millions d'actifs selon le Bureau international du travail (BIT), les gens de mer ne représentaient qu'une infime partie des travailleurs. Quelle est donc la justification à l'existence d'un tel régime spécial, composé de la caisse générale de prévoyance (CGP - branche maladie) et de la caisse de retraite des marins (CRM - branche vieillesse) ?

En premier lieu, l'existence de l'ENIM recèle des faits sociologiques. Les logiques de solidarité, qui structurent la protection sociale, ont été définies dans l'ouvrage de Guy Bajoit portant sur le changement social dans les sociétés occidentales, qui en a établi une typologie. Rappelant que « *les individus qui choisissent la (les) même(s) logique(s) d'échange ont souvent (mais pas toujours) tendance à se reconnaître réciproquement dans l'action, et à construire des liens de solidarité entre eux* »<sup>12</sup>, il a mis en exergue deux logiques de solidarité :

- d'une part, la solidarité instrumentale qui peut notamment être basée sur une condition sociale commune. Bien que tous les individus n'aient pas d'affinités, et que leurs valeurs et intérêts puissent diverger, ils peuvent se montrer solidaires compte tenu de leur appartenance à une même organisation sociale<sup>13</sup> ;
- d'autre part, il a identifié une logique de solidarité expressive, soit fusionnelle (communauté de convictions) soit affective (partage entre individus d'expériences communes)<sup>14</sup>.

Cette typologie s'entrecroise, puisque la solidarité expressive est résolument tournée vers le passé, quand la solidarité instrumentale est tournée vers l'avenir. Guy Bajoit considère alors que l'organisation d'un groupe social a tendance à receler plusieurs logiques de solidarité à la fois. Et ce, avec pour effet une solidification des interactions sociales des membres du groupe.

11. Article L. 5511-1 3° et 4° du code des transports.

12. BAJOIT, Guy, *Le changement social : Approche sociologique des sociétés occidentales contemporaines*, Paris : Armand Collin, 2003, p. 137.

13. BAJOIT, Guy, op. cit. p. 137.

14. BAJOIT, Guy, op. cit. p. 138.

Sur cette base, l'existence et la persistance du régime social des marins sont justifiées. Les logiques de solidarité conditionnelle (condition de marin) et affective (partage de l'expérience du milieu maritime) ont néanmoins eu une traduction limitée à un milieu professionnel et non à une entreprise (l'ENIM se distingue ainsi du régime spécial de la SNCF)<sup>15</sup>.

En second lieu, le régime social des marins assure contre les risques que ce secteur professionnel recèle. Faut-il le rappeler, un navire est un lieu de travail flottant qui ne connaît pas d'arrêt (hors périodes à quai), impliquant des horaires décalés, un bruit permanent, une exposition aux aléas météorologiques, et s'agissant de la pêche, la manutention d'appareils dangereux. Les statistiques épidémiologiques qui en découlent sont à ce titre éloquentes. Le bilan des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) maritimes, publié en novembre 2020 par le ministère de la Mer, fait état de chiffres certes encourageants, mais toujours éloignés de la moyenne des autres secteurs. Ainsi, en 2018, 42 accidents du travail pour 1 000 marins ont été recensés, contre une fréquence moyenne tous secteurs professionnels confondus de 34,5 pour 1 000<sup>16</sup>. Cette fréquence déjà élevée n'est pourtant qu'une moyenne. Dans le détail, s'agissant de la pêche, 50 accidents du travail maritime pour 1 000 pêcheurs ont été enregistrés en 2018, contre 46,4 pour 1 000 parmi les salariés des industries des transports, de l'eau, du gaz et de l'électricité<sup>17</sup>. La tendance est certes à la baisse, puisqu'en 2013, 48 accidents du travail pour 1 000 marins avaient été enregistrés. Mais s'agissant des maladies professionnelles, les évolutions ne sont pas aussi positives. Par exemple, 105 troubles musculosquelettiques (TMS - provoqués par une sollicitation excessive des membres) ont été reconnus en 2018, contre 75 en 2007<sup>18</sup>. Au-delà des AT-MP, c'est bien par leur taux de mortalité que se distinguent malheureusement les travailleurs de la mer des autres professions. En 2018, 11 décès ont été enregistrés, soit 4,11 pour 10 000 marins (équivalent temps plein) contre 0,067 dans le BTP. Dans ce dernier secteur, la tendance est en nette baisse (le taux était de 0,090 en 2014), alors qu'elle est stable dans le secteur maritime et que ce phénomène reste 14 fois plus fréquent que dans la moyenne nationale des autres secteurs<sup>19</sup>.

Derrière ces statistiques, la justification du régime social des marins se fait jour. Bien avant la mise en œuvre de véritables politiques publiques, visant à prévenir les AT-MP et la mortalité dans la profession, le modèle curatif a impliqué l'existence d'un régime spécial visant à compenser ces risques liés au travail maritime.

15. « Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins », Conseil supérieur des gens de mer (CSGM), 2017, p.11.

16. « Accidents du travail et maladies professionnelles maritimes », Bilan 2018, ministère de la Mer, novembre 2020, p.3.

17. « Accidents du travail et maladies professionnelles maritimes », op. cit., p.4.

18. « Accidents du travail et maladies professionnelles maritimes », op. cit., p.12.

19. « Accidents du travail et maladies professionnelles maritimes », op. cit., p.9.



Que sa justification soit sociologique ou épidémiologique, l'existence de l'ENIM n'en demeure pas moins controversée.

*Reposant désormais sur la solidarité de la société, l'ENIM apparaît porteur d'un régime figé dans ses spécificités, malgré une première mutation.*

Fondé sur une solidarité intra-professionnelle, le régime social des marins a malgré tout connu une mutation sensible : il est devenu dépendant de la solidarité du reste de la société. Si ce processus s'est opéré de manière progressive et discrète, ses conséquences ont nourri la remise en cause de l'existence de l'ENIM.

Le principal phénomène en cause est de nature socio-économique. Alors que la France comptait 140 000 inscrits maritimes en 1950<sup>20</sup>, elle ne recensait plus que 32 302 actifs dans le secteur en 2019, soit une baisse de plus de 78 % en sept décennies. À titre d'exemple, la flotte de commerce française est passée de 424 navires (de plus de 100 tonneaux de jauge brute) en 1980 à seulement 170 en 2018<sup>21</sup>. Multifactorielle, la dégradation de la situation du secteur économique maritime en France (avec pour corollaire la réduction du nombre de marins cotisants) a été l'objet du rapport de Bernard Lathièrre en 1986<sup>22</sup>, et de l'ouvrage de Bernard Cassagnou en 2002<sup>23</sup>.

Cette situation a eu deux conséquences majeures sur le régime social des marins. D'une part, un rapport démographique irrémédiablement dégradé : entre 1993<sup>24</sup> et 2019<sup>25</sup>, le chiffre d'actif cotisant pour un pensionné est passé de 0,66 à 0,28. D'autre part, une politique de baisse des cotisations sociales (nombreux abattements et exonérations pour la pêche et le commerce), pour tenter de redresser la compétitivité du pavillon français. Ainsi, les cotisations recouvrées par l'ENIM sont passées de 212 M € en 2003<sup>26</sup> à 159,8 M € en 2018<sup>27</sup>. Dans un tel contexte de diminution du nombre de cotisants et des taux de cotisation, le recours à des ressources extérieures pour le financement du système ENIM est devenu sans cesse croissant. Cela s'est traduit par une subvention d'équilibre versée annuellement par l'État, toujours plus importante, passant d'environ 518 M € en 1984<sup>28</sup>

20. CASSAGNOU, Bernard, *Les grandes mutations de la marine marchande française 1945-1995*, 2002, p.391.

21. « *Place de la flotte française dans la flotte mondiale* », ministère de la Transition écologique, 2019.

22. « *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la situation et les perspectives de la marine marchande française* », Bernard Lathièrre, la Revue Maritime, 1986.

23. CASSAGNOU, Bernard, op. cit., voir notamment les chapitres XVI et XVII.

24. « *La Sécurité sociale* », *Cour des comptes*, septembre 2010, p.64.

25. *Rapport annuel*, ENIM, 2019, p. 20.

26. « *Rapport d'information au nom de la commission des finances sur le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM)* », Francis Delattre, Sénat, 2 juillet 2013, p.27.

27. *Rapport annuel*, ENIM, 2020, p. 24.

28. « *Rapport à Monsieur le Premier ministre...* », op. cit., p.9.

à 825 M € en 2019<sup>29</sup>. Si l'ENIM n'est évidemment pas le seul régime spécial à bénéficier d'une subvention étatique pour assurer ses missions (c'est le cas de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières, etc.), il se distingue par le fait que la proportion de celle-ci dans ses recettes totales dépasse 50 %.

Parallèlement, l'inexistence d'une branche AT-MP propre à l'ENIM entraîne également un coût pris en charge par la Sécurité sociale. De manière contre-intuitive, le secteur professionnel combinant les taux d'accidentologie et de mortalité les plus élevés en France ne prévoit en effet aucune cotisation patronale ou salariale, pour le financement des prestations en nature ou en espèce dont le versement est causé par les AT-MP<sup>30</sup>. En conséquence, la branche AT-MP du régime général a versé 57,3 M €<sup>31</sup> en 2019 à l'ENIM pour couvrir les dépenses liées à ce risque. Cette situation est doublement préjudiciable : d'une part, elle consiste à reporter en totalité sur la collectivité le coût élevé de la forte accidentologie du secteur professionnel maritime ; d'autre part, elle aboutit à une déresponsabilisation des employeurs maritimes qui sont exemptés de toute contribution aux risques pris par les marins.

Au-delà de la situation financière du régime social des marins, qui a alimenté les raisonnements justifiant le projet de sa mise en extinction, il convient également de mentionner une caractéristique propre à l'ENIM : la complexité. Cette dernière découle du décret de 1938<sup>32</sup>, qui a unifié les différents régimes d'assurances couvrant les gens de mer et a institué des règles qui ont perduré sans vraiment changer. Parmi celles-ci figurent les cotisations sociales. Ainsi, les cotisations salariales ne sont pas calculées sur des salaires réels mais sur des salaires forfaitaires, eux-mêmes répartis en 20 catégories de marins qui comprennent chacune jusqu'à 28 fonctions. Au total, 210 fonctions, auxquelles il faut ajouter une douzaine d'autres critères (durée d'exercice, titres professionnels en cause, type de navire, etc.), déterminent les taux de cotisations applicables. S'agissant des cotisations des employeurs, près de trente taux coexistent, selon le risque, la navigation et le navire en cause. Ces éléments, couplés à la multiplicité des exonérations et abattements, rendent le calcul et le recouvrement des cotisations sociales afférentes au régime social des marins extrêmement difficiles. Cette complexité entraîne notamment d'importants coûts de gestion pour la Caisse de Retraire des Marins (CRM) et la Caisse Générale de Prévoyance (CGP) : 23,5 M € en 2019<sup>33</sup>.

Face à ce constat d'un régime social cultivant ses spécificités, dans une situation financière chroniquement déficitaire et une complexité réglementaire

29. *Rapport annuel, ENIM, 2019, p. 32.*

30. « *Rapport d'information au nom de la commission des finances sur le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM)* », Francis Delattre, Sénat, 2 juillet 2013, p. 16.

31. « *Comptes combinés AT-MP. Exercice 2019* », Assurance maladie, 2020, p. 62.

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

33. *Rapport annuel, ENIM, 2019, pp. 28-29.*





peu compétitive (bien qu'admise par les marins et armateurs), l'État a entrepris une réforme d'ampleur qui a abouti en 2010. Originellement, l'ENIM était à la fois une direction d'administration centrale (la DENIM, située place Fontenoy à Paris), et un établissement public administratif sous tutelle de l'État. Cette situation avait pour corollaire le fait que la DENIM privilégiait ses missions régaliennes d'élaboration des normes de protection sociale des marins, au détriment de la qualité du service rendu aux affiliés et des coûts de gestion. L'écart culturel avec les autres organismes de sécurité sociale (OSS) était donc important et contribuait à inhiber les évolutions du régime spécial des marins<sup>34</sup>. La révision générale des politiques publiques (RGPP)<sup>35</sup> a amorcé une première mutation de l'établissement, en le transformant en établissement public administratif plein et entier, sous triple tutelle<sup>36</sup> et lié à l'État par une convention d'objectifs et de gestion (COG), insufflant une dynamique d'amélioration du service rendu aux usagers et de rationalisation des moyens, donc des coûts de fonctionnement du régime spécial.

Si cette première mutation a indéniablement constitué un progrès, avec ce virage ambitieux vers le modèle des autres OSS, elle n'a pas pour autant impliqué toutes les transformations qui permettraient à l'ENIM d'accompagner les évolutions du monde maritime.

*Si les régimes spéciaux sont progressivement désarmés en Europe, une voie reste cependant possible pour conjuguer préservation de l'ENIM et valorisation de l'économie bleue.*

*Face à la tendance européenne de suppression des régimes spéciaux des travailleurs de la mer, le contre-exemple espagnol rappelle le véritable enjeu du débat : quelle place pour la solidarité en matière de protection sociale ?*

Il convient d'écarter rapidement une idée simple qui fausse le débat : supprimer le régime social des marins ne fera pas économiser 825 M € à la société française. En effet, compte tenu des spécificités irréductibles des métiers de la mer, aucun régime de retraite ne saurait traiter les gens de mer comme les autres travailleurs. Même le très économe système de retraite allemand prévoit des départs anticipés (56 ans) pour les gens de mer<sup>37</sup>, qui bénéficient d'une pension spéciale dans l'attente de la pension de droit commun, versée à partir de 65 ans. Dès lors, l'intégration des marins dans un système universel, comme le prévoyait le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement le 24 janvier

34. « Rapport d'information au nom de la commission des finances sur le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM) », Francis Delattre, Sénat, 2 juillet 2013, p.30.

35. Décret n°2010-1009 du 29 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'ENIM.

36. Direction des affaires maritimes (DAM), Direction de la sécurité sociale (DSS) et Direction du Budget (DB).

37. La suppression de la Seemannskasse (caisse des gens de mer) en 2005 n'a pas remis en cause le traitement spécial des gens de mer pour le droit à la retraite.

2020, relève du choix politique et non financier. L'enjeu véritable de la réforme du régime social des marins est ailleurs : quelle solidarité la société française veut-elle maintenir avec les gens de mer ? Une solidarité institutionnalisée par l'ENIM ou bien une solidarité aménagée au sein du système universel ?

La seconde option correspond à la tendance européenne. C'est ce qu'il illustre la publication de la Commission européenne d'avril 2020 portant sur les régimes spéciaux de retraite dans l'Union européenne (UE)<sup>38</sup>. Lors des deux dernières décennies, la réforme de l'État, encouragée par l'UE et déclinée dans chaque État-membre, s'est presque systématiquement concrétisée par la suppression de régimes spéciaux de retraite ou du moins la réduction de leurs spécificités. S'agissant des travailleurs de la mer, nombre d'États-membres ont fait ce choix : l'Allemagne en 2005, l'Italie en 2010, la Belgique en 2019. Cette politique a été provoquée sinon accélérée par la concurrence internationale dans le secteur maritime. Le phénomène des « pavillons de complaisance » a mis en lumière le décalage entre les couvertures sociales, jugées coûteuses et non compétitives des marins européens, et l'indigence des protections sociales de nombreux États du pavillon hors UE.

La France semble donc être restée à l'écart de ce mouvement, avec sa quarantaine de régimes spéciaux (dont l'ENIM) recensés en 2020. Pourtant, contrairement à ce qui a été mis en avant durant le débat sur la réforme des retraites ces deux dernières années, les régimes spéciaux ne sont pas une anomalie française. Les auteurs de la publication de l'UE l'ont d'ailleurs rappelé : en 2019, les dépenses consacrées aux régimes spéciaux de retraite en proportion du PIB ont été de 1,2 % en France, contre 1,3 % au Danemark et 2,1 % au Luxembourg<sup>39</sup>. Leur maintien est même justifié par la publication européenne, dès lors qu'il s'agit de métiers aux conditions physiques hors normes, ayant pour conséquences la dégradation de la santé des travailleurs et impliquant des risques pour leur sécurité<sup>40</sup>. Ces critères couvrent indubitablement les métiers de la mer.

Dès lors, la première option est défendable. C'est d'ailleurs le choix que l'Espagne a fait, en préservant et renforçant l'*Instituto social de la marina* (ISM). Dans une perspective européenne, l'ISM est de loin le système qui se rapproche le plus de l'ENIM français. Entité publique, placée sous la tutelle du ministère du Travail, des Migrations et de la Sécurité sociale, l'ISM a une double compétence : organisme en charge des problèmes sociaux du secteur de la pêche maritime et gestionnaire du régime particulier de sécurité sociale des gens de mer (RETM). Son organisation actuelle remonte à 1941<sup>41</sup>, et lui attribue de nombreuses compétences : pensions de retraite, incapacité temporaire, maternité, grossesse, action sociale et formation professionnelle. S'agissant des pensions de retraite,

38. « *Special Pensions in the EU* », European commission, Per Eckefeldt and Anda Patarau, discussion paper 125, avril 2020.

39. « *Special Pensions in the EU* », op. cit., p.9.

40. « *Special Pensions in the EU* », op. cit., p.13.

41. *Loi du 18 octobre 1941 portant réorganisation de l'Institut social de la marine.*





l'âge légal d'ouverture des droits est de 65 ans, mais un coefficient s'applique selon la catégorie du travailleur de la mer et peut avancer jusqu'à 10 années l'âge de départ<sup>42</sup>. Fort de ses 1 348 employés, en 2018 l'ISM couvrait 72 000 affiliés au RETM pour 126 000 pensionnés<sup>43</sup>, soit un rapport démographique de 0,57 cotisant pour 1 pensionné (0,28 à l'ENIM en 2019). Doté d'un budget d'environ 1,9 Md €, l'ISM verse des pensions de retraite d'une valeur moyenne de 990 € (contre 935 € à l'ENIM) financées à hauteur de 21 % par les cotisations sociales (contre 11 % à l'ENIM).

Si le régime spécial des marins espagnols est donc également chroniquement déficitaire<sup>44</sup>, il présente toutefois une situation globale proportionnellement plus favorable que l'ENIM. Deux facteurs l'expliquent :

- le premier a trait au dynamisme du nombre de cotisants au RETM. Alors que le nombre de pensionnés poursuit sa baisse (- 3,7 % entre 2014 et 2018), à l'instar de ce que connaît l'ENIM, le nombre de cotisants est en hausse constante : + 4,6 % entre 2014 et 2018<sup>45</sup>, alors qu'il est stable voire en baisse du côté de l'ENIM<sup>46</sup>. Dans le détail, les marins à la pêche (+ 1,2 % entre 2013 et 2018) et les marins au commerce (+ 24,2 % entre 2013 et 2017) sont les deux catégories d'affiliés les plus dynamiques. Si pour la première cela s'explique par l'attractivité du secteur espagnol de la pêche, la seconde a été dynamisée en 2015<sup>47</sup> par l'élargissement des catégories de travailleurs de la mer couverts par le régime spécial de l'ISM : depuis cette date, les pilotes portuaires, les personnels de sécurité à bord des navires, les observateurs de pêche ou encore les personnels des plateformes offshore, ont été inclus. Contrairement à tous les autres États-membres de l'UE, l'Espagne a donc fait le choix non seulement de préserver son régime spécial en faveur des marins, mais également d'en élargir le spectre, afin d'augmenter le rapport démographique (cotisants/pensionnés) ;
- le second facteur de la situation plus positive du RETM par rapport à l'ENIM est lié à un système plus simple de cotisations sociales. Avec 370 M € de cotisations sociales recouvrées en 2018, l'ISM a perçu plus du double (159,8 M €) des cotisations versées à l'ENIM. L'absence de

42. Les coefficients réducteurs du RETM varient selon le type de bateau, les types de navigation et la nature du travail (e.g : le travail à bord de bateaux de pêche implique un coefficient compris entre 0,40 à 0,15).

43. Informe anual, Instituto social de la marina, 2018.

44. Contrairement à l'Etat français, l'Etat espagnol ne verse pas pour autant de subvention d'équilibre. Le déficit annuel (1,3 Md € environ) alimente le déficit général de la Sécurité sociale espagnole.

45. Informe anual, Instituto social de la marina, 2018, pp. 36-37.

46. Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins, Projet annuel de performance, 2020, p. 5.

47. Loi 47 du 21 octobre 2015 réglementant la protection sociale des travailleurs du secteur de la pêche maritime.

salaires forfaitaires, comme base des cotisations, et le faible nombre d'exemptions de cotisations expliquent l'optimisation du financement du régime spécial des marins espagnols.

Ces éléments de comparaison témoignent donc de la possibilité d'une autre voie en matière de régimes spéciaux bénéficiant aux gens de mer. La France pourrait l'emprunter.

## *Conjuguer la réforme de l'ENIM à la valorisation de l'économie bleue pour le renouvellement de la solidarité entre la société française et les gens de mer.*

La réforme de l'ENIM, et en son sein de la CRM et de la CGP, n'est pas une idée neuve et ne prétend pas être une solution miracle compte tenu de la structure démographique défavorable du secteur en cause. A ce titre, que les gens de mer conservent un régime spécial ou non, le stock de 112 117 pensionnés<sup>48</sup> ne s'éteindra que très lentement, donc, le déficit ne sera que fondu dans les comptes de l'assurance vieillesse du régime général pendant la transition. La réforme ne saurait donc suffire : une politique ambitieuse pour le secteur maritime est indispensable pour que la solidarité entre la société et les gens de mer repose sur deux piliers.

Premier pilier du renouvellement de la solidarité entre la société et les gens de mer, la réforme de l'ENIM est un vaste champ des possibles. Les mesures envisageables sont nombreuses et connues depuis longtemps, puisqu'elles ont été détaillées dans plusieurs rapports, dont deux peuvent être mentionnés.

D'une part, le rapport de la mission d'audit de modernisation de 2006<sup>49</sup> a formulé dix recommandations ambitieuses, dont deux sont toujours d'actualité. La première conduisait à la création d'un classement des armateurs et des navires par niveau de risque AT-MP, avec la possibilité pour l'ENIM de mener des actions récursoires contre les armateurs, afin de mettre à leur charge les prestations supportées par l'établissement dans le cadre d'AT survenus à cause du non-respect des consignes de sécurité. La seconde visait la mise en place d'un observatoire permanent des salaires pour le passage au salaire réel dans le calcul des cotisations sociales.

D'autre part, le rapport d'information de 2013 du sénateur Francis Delattre<sup>50</sup>, a jugé non pertinente l'option de mise en extinction de l'ENIM, compte tenu du fait que le régime ne concerne pas des populations appelées à disparaître<sup>51</sup>. Il a principalement préconisé : l'harmonisation partielle des règles de la CRM avec celles du régime général, l'instauration d'un âge d'ouverture des droits à la retraite modulé selon la pénibilité de l'emploi occupé et une simplification :

48. *Rapport annuel, ENIM, 2019, p. 20.*

49. « *Rapport sur l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)* », Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), Inspection générale des affaires sociales (IGAS), mission d'audit de modernisation, avril 2006.

50. « *Rapport d'information au nom de la commission des finances sur le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM)* », Francis Delattre, Sénat, 2 juillet 2013.

51. « *Rapport d'information...* », op. cit. p. 63



- assouplissement de la grille de salaires forfaitaires par catégories (sans pour autant préconiser le passage au salaire réel),
- réduction du nombre de taux de cotisations patronales applicables aux armateurs,
- rationalisation des dispositifs d'exonération de cotisations sociales.

Surtout, le rapport insistait sur la nécessité de rendre le régime social des marins français plus attractif compte tenu de la forte concurrence des pavillons tiers.

Certes, la Convention sur le travail maritime (MLC, 2006), portée par l'Organisation internationale du travail, a permis une avancée significative pour harmoniser *a minima* les standards de protection sociale des marins. Mais la France souffre d'une présomption de moindre compétitivité compte tenu du niveau des prestations de l'ENIM. Cet enjeu a notamment été médiatisé au cours de l'été 2017, lorsqu'une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS 2017) devait être mise en œuvre. Il s'agissait d'affilier automatiquement à l'ENIM les marins étrangers résidant en France mais travaillant sur des navires battant pavillon tiers. Devant la fronde des acteurs du *yachting*, l'État a finalement fait le choix de la souplesse : l'article 26 de la LFSS pour 2017 prévoit cette affiliation seulement s'ils ne sont pas soumis à la législation de sécurité sociale d'un État étranger, en application des règlements de l'UE, ou d'accords internationaux de sécurité sociale conclus avec la France ; ou s'ils ne bénéficient pas d'une protection sociale au moins équivalente à celle prévue par l'ENIM.

Néanmoins, ce manque de compétitivité n'est en rien irrémédiable. C'est ce que mettait en avant le rapport, en recommandant que l'ENIM s'appuyât sur une vaste campagne de communication, pour se faire connaître auprès des acteurs de l'économie bleue, et pour engranger de nouvelles affiliations auprès de certains secteurs, peu au fait des possibilités en la matière (notamment la plaisance et les professionnels munis d'une carte de circulation)<sup>52</sup>. Par ailleurs, aucune étude n'a établi de comparaison entre les coûts engendrés par l'affiliation à l'ENIM et ceux des protections privées, à prestations équivalentes. Le faible niveau des cotisations des armateurs et des marins, et la complétude des prestations (maladie, vieillesse, AT-MP, maternité, décès, action sociale, etc.), pourraient finalement rendre l'ENIM compétitif, à condition que les réformes précitées soient menées.

Dans cette perspective, il convient néanmoins de constater que la tendance actuelle est plutôt inverse. La fin de l'affiliation à l'ENIM (1<sup>er</sup> août 2020)<sup>53</sup> des gens de mer, exerçant une activité maritime accessoire à leur activité terrestre ou embarqués sur la base de brevets requis pour les voyages à proximité du littoral, en est l'illustration la plus récente. Si la démarche est aisément justifiée pour la

52. « Rapport d'information... », op. cit. pp. 58-59.

53. Article 135 4° de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ; arrêté du 7 août 2020 pris en application du 2° du III de l'article L. 5521-1 et du II de l'article L. 5551-1 du code des transports.

première catégorie (l'activité maritime n'étant qu'accessoire), elle l'apparaît moins pour la seconde catégorie, d'autant que les gens de mer affectés aux services portuaires demeurent concernés par l'affiliation obligatoire à l'ENIM.

En tant que second pilier, l'ambition politico-économique en faveur des activités maritimes recèle une plus grande complexité. Car, au-delà des ajustements techniques du régime, l'enjeu est bien de pérenniser les activités maritimes que l'ENIM protège en tant que régime de sécurité sociale. Il ne s'agit donc pas plus de défendre l'existence en soi de l'ENIM que de maintenir sa raison d'être, c'est-à-dire les activités liées à la mer, milieu particulièrement hostile qui appelle une protection particulière pour ceux qui y consacrent leur force de travail. Or, faire le choix de maintenir l'ENIM implique de fixer des objectifs ambitieux pour redynamiser les métiers de la mer donc, réduire le déséquilibre entre les cotisants et les pensionnés. En ce sens, la création du ministère de la Mer le 6 juillet 2020 et le discours du Président de la République, aux assises de l'économie de la mer le 3 décembre 2019, sont les premiers jalons d'une politique donnant leur place aux travailleurs de la mer dans la relance économique dont la France a besoin. Sans prétention d'exhaustivité, deux axes pourraient structurer cette ambition.

Il s'agit d'une part de rendre les métiers de la mer plus attractifs. À cet effet, il est indispensable de réduire la forte accidentologie et l'exceptionnelle mortalité qui les caractérisent (en particulier à la pêche). À cette fin, les recommandations du rapport de l'IGAS et du CGPC en 2006 (cf. *supra*) restent d'actualité. La France pourrait aussi s'inspirer du système adopté en Espagne<sup>54</sup>, où a été instaurée une baisse des cotisations des armateurs ayant contribué à la réduction et à la prévention des accidents du travail. Une telle mesure aurait évidemment pour préalable l'instauration d'une véritable branche AT-MP au sein de l'ENIM, chantier que la directrice de l'établissement, Malika Anger, a remis à jour lors de ses vœux pour 2020, qui est inscrite au titre des réflexions à mener « *en vue de faire de l'ENIM un acteur national de la prévention des risques professionnels maritimes* »<sup>55</sup>.

D'autre part, le contexte du plan de relance appelle un investissement massif dans l'économie bleue. 650 M € ont d'ores et déjà été annoncés par la ministre de la Mer le 4 septembre 2020 en faveur du secteur maritime, mais restent à concrétiser. A ce titre, la mise en œuvre des 150 propositions du rapport que la députée Sophie Panonacle a porté en 2020<sup>56</sup>, après concertation avec toutes les filières de l'économie maritime, qui sont de nature à augmenter l'attractivité du secteur (donc le nombre d'emplois et de potentiels cotisants pour l'ENIM) est souhaitable. Ces propositions concernent notamment la formation, pierre angulaire de toute ambition en matière maritime.

54. Décret royal 231 du 10 mars 2017.

55. Rapport annuel, ENIM, 2019, p.8.

56. « *Concertation nationale de l'économie maritime : 150 propositions pour rebondir* », Sophie Panonacle, juin 2020.



## Conclusion

Loin d'être seulement un sujet maritime, le sort de l'ENIM est un sujet de société, celui de la place que la France réserve à cet environnement à part, constitué de femmes et d'hommes bravant les risques à une époque où ceux-ci sont si peu acceptés.

Si le choix de mettre fin au régime social des marins en tant qu'institution spéciale peut sembler rationnel, au regard des grandes tendances à l'œuvre en Europe, la stratégie de pérenniser l'ENIM par l'attractivité des métiers de la mer ne doit pas être minorée. Elle est d'autant plus envisageable que l'anticipation d'une disparition progressive des métiers de la mer en France a été largement démentie. En effet, dans son rapport de 2013, le sénateur Delattre prévoyait 20 000 cotisants en 2020 à l'ENIM<sup>57</sup>. Le rapport annuel 2019 de l'établissement faisait état de 30 302 actifs<sup>58</sup>.

Mais, au-delà des chiffres, ce sont les choix politiques qui détermineront si la France du XXI<sup>e</sup> siècle sera effectivement maritime.

57. « Rapport d'information... », op. cit. p.61.

58. Rapport annuel, ENIM, 2019, p. 20.

## Institut Français de la Mer

47, rue de Monceau - 75008 Paris

Tél.: 01 53 89 52 08

[institutfranc@aol.com](mailto:institutfranc@aol.com)

### Rejoindre et soutenir l'IFM



Promouvoir sans relâche les activités maritimes, réunir tous les responsables maritimes, faire entendre et respecter la voix de tous ceux pour qui la mer est une priorité, tels sont les objectifs majeurs de l'Institut Français de la Mer, le « Parti de la Mer ».