

Chapitre X

Le régime de sécurité sociale

des marins : une réforme indispensable

PRÉSENTATION

L'Établissement national des invalides de la marine (Énim), qui gère le régime spécial des marins, a été créé en 1681. Cette origine lointaine, la spécificité des usages du secteur maritime et la dangerosité et la pénibilité des métiers exercés expliquent les règles favorables du régime par dérogation au droit commun, notamment pour l'âge de départ en retraite.

L'organisation du secteur maritime, ses pratiques, le droit international applicable à la navigation, les caractéristiques des navires et de l'exercice des métiers maritimes ont cependant beaucoup évolué depuis la deuxième guerre mondiale. Or, la réglementation des branches retraite et maladie gérées par l'Énim n'a été que très peu adaptée et apparaît aujourd'hui frappée d'obsolescence, comme l'a souligné la Cour⁴⁸⁸.

Les paramètres de ce régime spécial sont en effet fixés par des lois et des règlements dont la plupart remontent à plus de 70 ans. Son financement procède essentiellement du budget de l'État pour ses dépenses de retraite (997 M€ en 2021) et de l'assurance-maladie pour celles de son régime de prévoyance (420 M€). Parmi les régimes de sécurité sociale comptant un nombre significatif d'actifs, il est le plus subventionné : les cotisations sociales acquittées par ses 34 000 cotisants et leurs employeurs ne constituent que 10 % de ses recettes.

La complexité de la réglementation de ce régime explique en partie que les pouvoirs publics aient différé la transposition des réformes mises en œuvre dans les autres régimes de retraite de base depuis 2003 malgré le niveau élevé de son financement par le budget de l'État et ses paramètres très favorables par rapport aux autres régimes de sécurité sociale. Elle a également conduit au maintien d'une branche maladie autonome, alors que son déficit est intégralement financé par le régime général et que la gestion des prestations en nature y est adossée.

Les règles du régime s'avèrent cependant en trop grand décalage avec le droit commun pour qu'elles puissent être maintenues en l'état.

Le régime de sécurité sociale des marins est caractérisé par des règles complexes, obsolètes et inéquitables (I). La mise en œuvre de la déclaration sociale nominative dans le secteur maritime en 2021 rend désormais inéluctable l'adaptation de ce régime (II).

⁴⁸⁸ Cour des comptes, 2020 : « Les mesures de soutien à la flotte de commerce ». Observations définitives S-2020-1719.

Les ressortissants du régime spécial des marins en 2021

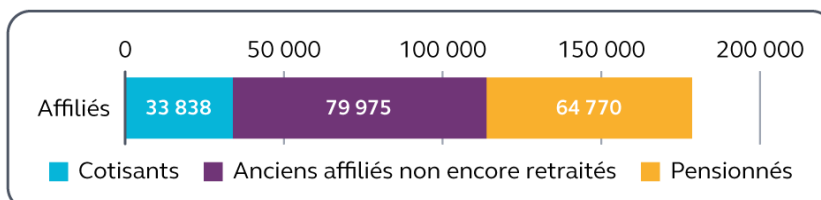
Les 34 000 actifs affiliés à l'Énim au titre de leur activité professionnelle se répartissent entre quatre secteurs maritimes à hauteur de :

- 45 % pour le secteur du commerce (transport de passagers et de marchandises, travaux maritimes...),
- 39 % pour la pêche,
- 12 % pour les cultures marines (conchyliculture, notamment),
- 3 % pour le secteur de la plaisance.

La branche vieillesse du régime spécial verse des pensions à environ 65 000 retraités de droit direct, pour un montant moyen de 946 € par mois (tous types de pensions confondues). Ce niveau moyen est à rapprocher d'une faible durée moyenne d'affiliation au régime. Celle-ci n'est en effet que de 15 ans pour l'ensemble des retraités, et la moitié de ceux qui ont liquidé leur pension depuis 2016 avaient moins de dix ans validés dans le régime. Parmi les pensionnés de l'Énim, 90 % bénéficient également de pensions versées par d'autres régimes de retraite.

La branche maladie du régime compte environ 90 000 affiliés, dont 70 000 assurés de droit direct et 20 000 ayants droit.

Graphique n° 31 : statut d'affiliation à l'Énim en 2021



Source : Énim, *Un régime dont les règles sont complexes, obsolètes et inéquitables*

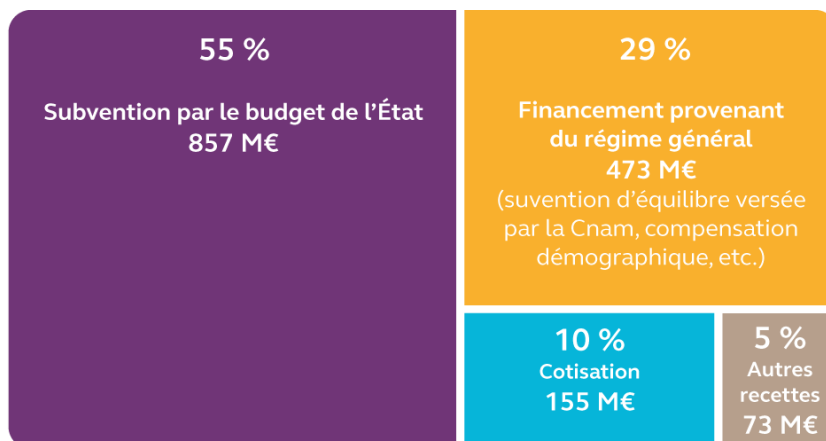
I - Un régime dont les règles sont complexes, obsolètes et inéquitables

A - Des règles de cotisations qui limitent les recettes du régime, des prestations financées par la solidarité nationale

1 - Une assiette de cotisation fondée sur des salaires forfaitaires

La part des cotisations sociales dans le financement du régime spécial des marins est très limitée, l'essentiel de ses ressources provenant soit du budget de l'État, soit du régime général de sécurité sociale. Cette situation n'est pas nouvelle et apparaît presque constitutive du régime. Elle résulte en partie de sa situation démographique, puisqu'il ne comporte que 34 000 affiliés pour environ 65 000 pensionnés de droit direct et 70 000 bénéficiaires au titre de l'assurance maladie. Cependant, le déficit de financement propre du régime résulte aussi de règles d'assiette reposant non pas sur des salaires réels mais sur des bases forfaitaires, et d'une accumulation d'exonérations et de taux de cotisation différenciés.

Schéma n° 7 : sources de financement de l'Énim en 2021



Source : Cour des comptes à partir de la synthèse des comptes de résultat de l'Énim

La réglementation du régime a été établie en 1948 et 1952 à partir de principes qui n'ont pas été revus depuis cette date. Elle prévoit une liste de « *fonctions à bord* » (280 fonctions possibles)⁴⁸⁹ déclarées par l'employeur ou l'affilié à l'occasion de chaque embarquement. Sont ensuite pris en compte une douzaine de critères (âge, type de navire et de navigation, etc.⁴⁹⁰) qui permettent de déterminer une catégorie de salaire forfaitaire (dans une grille qui en compte vingt⁴⁹¹), puis de calculer non seulement les cotisations dues mais aussi les droits acquis par les affiliés.

Une grille de fonctions complexe et obsolète

Pour une même fonction, le classement du marin pourra relever de catégories différentes selon qu'elle est exercée dans le secteur de la pêche ou du commerce, sur le pont ou à la machine, en fonction des jauge, taille ou puissance du navire. Le marin peut occuper des fonctions différentes selon les embarquements, ce qui, ajouté aux autres facteurs, peut le faire changer de catégorie plusieurs fois dans l'année.

La grille de fonctions ne correspond plus à la réalité de l'exercice professionnel dans le secteur maritime. Certaines fonctions n'existent plus, mais figurent toujours dans la grille réglementaire figée depuis 1952. D'autres, apparues depuis, ne sont pas prévues. Les nouvelles exigences internationales de qualification pour le renouvellement des brevets maritimes⁴⁹² ne sont pas non plus prises en compte.

Au total, près de 40 % de l'effectif des marins affiliés à l'Énim relève de cinq principales fonctions⁴⁹³ ; 166 fonctions comptent moins de 200 marins actifs et 79 fonctions n'en comptent aucun.

⁴⁸⁹ 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.

⁴⁹⁰ Ces critères sont aussi ancienneté, ses qualifications et brevets professionnels, les caractéristiques du navire et son type de navigation. Une même fonction pourra être classée dans des catégories différentes selon que le marin l'exerce dans le secteur de la pêche ou du commerce, sur le pont ou à la machine, selon la jauge, la taille ou la puissance du moteur du bateau.

⁴⁹¹ Le décret n° 52-540 classe les marins en vingt catégories d'après les fonctions qu'ils remplissent ; celles-ci ont été codifiées à l'article L.5533-5. Les salaires forfaitaires et les effectifs des différentes catégories sont consultables en annexe n°4. Les montants des salaires forfaitaires sont fixés chaque année par arrêté interministériel.

⁴⁹² *International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers* (STCW), adoptée le 7 juillet 1978 (STCW 78) dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI), sans qu'aucune conséquence n'en soit tirée sur la réglementation de l'Énim.

⁴⁹³ Matelot, patron, chef mécanicien, capitaine et patron mécanicien.

Ces constats illustrent l'obsolescence du tableau des fonctions des marins⁴⁹⁴ et des catégories qui en découlent, utilisées pour les seuls besoins du régime spécial : ainsi, 95 % des pensions servies par le régime en 2021 relèvent de cinq catégories seulement.

La Cour observe que ce système de déclaration de fonctions puis de classement en catégories nécessite de nombreuses données et complique de manière disproportionnée les tâches de gestion du régime⁴⁹⁵.

Une assiette forfaitaire dont la justification initiale a disparu

Le système de salaires forfaitaires trouve son origine historique dans la difficulté qu'il y avait à connaître les salaires réels dans le secteur de la pêche, où la rémunération dite « à la part »⁴⁹⁶ était autrefois essentielle.

Cette pratique de rémunération n'a jamais concerné les autres secteurs maritimes (commerce, plaisance et cultures marines), dont les effectifs sont majoritaires (61 % en 2021). Aucune donnée n'est disponible pour documenter son usage, ni pour déterminer avec précision la fraction de la rémunération qu'elle représente, le salaire fixe⁴⁹⁷ ayant depuis longtemps supplanté la rémunération aléatoire découlant de la vente de la marée. En tout état de cause, une assiette de droit commun fondée sur le salaire brut serait adaptée à des rémunérations comportant une part variable importante, comme en témoigne son utilisation par tous les autres secteurs d'activité.

La pratique de la rémunération à la part, minoritaire dans le secteur maritime, ne peut donc justifier le maintien d'une assiette sociale forfaitaire.

Les montants des salaires forfaitaires sont fixés chaque année par arrêté interministériel. Les chiffreages disponibles montrent qu'ils sont très inférieurs aux rémunérations réelles dans le secteur maritime. Pour le secteur du commerce, les données de l'Acoss montrent des rémunérations réelles de l'ordre de 650 M€ en 2021, soit un montant 2,5 fois plus élevé

⁴⁹⁴ Cet inventaire comprend des boulangers, bouchers, peintres, dactylos ou musiciens embarqués.

⁴⁹⁵ La direction générale de la mer, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a proposé en 2008 aux représentants du secteur de réduire le nombre de catégories de vingt à huit avec au total trente-six fonctions et deux critères (la jauge et la puissance du navire). Cette réforme, pourtant limitée, n'a pas abouti notamment du fait de réticences à voir le niveau des salaires forfaitaires augmenter pour certaines catégories.

⁴⁹⁶ Ce mode de rémunération consiste à partager le produit de la vente de la pêche déduction faite des frais communs nécessaires à l'exploitation du navire.

⁴⁹⁷ Les marins pêcheurs salariés bénéficient de deux garanties de rémunération : le smic annuel et une rémunération minimale en fonction du nombre de jours de mer.

que celui de l'assiette forfaitaire pour ce secteur (253 M€). Pour le secteur de la pêche, les rémunérations brutes demeurent à fiabiliser, mais sont également supérieures à l'assiette forfaitaire⁴⁹⁸.

Un barème de taux de cotisation d'une grande complexité

Contrairement aux autres régimes de sécurité sociale, le taux de cotisation au régime spécial des marins n'est pas uniforme. Il varie selon le secteur maritime, la jauge, la longueur et la puissance du navire, le type de navigation, le fait que le propriétaire du navire soit embarqué, ou encore selon le rattachement du salarié à un navire. Il existe onze taux de cotisation patronale de retraite et onze taux de cotisation patronale de prévoyance. Compte tenu des deux taux de cotisation de prévoyance et de l'unique taux de cotisation de retraite à la charge des salariés, il existe de multiples combinaisons de taux de cotisation à ce régime spécial⁴⁹⁹.

La détermination de ces multiples taux de cotisation patronale n'a pas été guidée par une logique d'assurance, de solidarité professionnelle ou d'équilibrage financier du régime spécial, mais par des considérations d'opportunité, en réponse le plus souvent à des revendications ou à des difficultés touchant certains secteurs maritimes.

Les taux de cotisation patronale dépendent ainsi des multiples caractéristiques du navire et du marin et de la fiabilité des informations censées fournir ces caractéristiques.

En outre, les différents secteurs maritimes bénéficient de vingt dispositifs différents de réduction ou d'exonération de cotisations patronales instaurés au fil du temps (dont dix concernent uniquement les départements d'outre-mer). Ces dispositifs sont devenus illisibles et peu contrôlables. Leur charge financière n'est ni chiffrée⁵⁰⁰, ni pilotable pour l'État. Leurs effets ne sont pas non plus évalués.

⁴⁹⁸ L'assiette forfaitaire est connue puisqu'elle constitue l'assiette des cotisations au régime spécial. Les rémunérations réelles sont en revanche affectées par la qualité des déclarations effectuées en 2021. Elles seront mieux connues à l'issue de l'exercice 2022, grâce à la stabilisation des pratiques déclaratives découlant de l'introduction de la déclaration sociale nominative (DSN) dans l'ensemble du secteur maritime en 2021.

⁴⁹⁹ Le taux de cotisation patronale applicable dépend de vingt-sept paramètres différents.

⁵⁰⁰ La DGAMPA évoque un coût total de l'ordre de 90 M€ pour les salariés (dont 71 M€ pour l'exonération pour concurrence internationale) et de 3,9 M€ pour les non-salariés. Ces chiffres sont sujets à caution et ne sont pas présentés en appui du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

2 - Des avantages hors normes en matière de retraite

Le régime spécial des marins permet l'acquisition de droits à retraite qui peuvent être liquidés dès 50 ans, soit très précocement par rapport aux autres régimes de retraite français. Les seize types de pensions servies par ce régime sont soumises à des conditions diverses, mais sont toutes calculées à l'aide d'un taux identique sur la base des annuités validées dans le régime⁵⁰¹. Contrairement aux règles générales, il n'est pas appliqué de décote en cas de durée d'assurance insuffisante.

Si les paramètres détaillés du régime sont très complexes, les règles de calcul des différentes pensions servies par l'Énim sont en revanche relativement simples. Elles sont toutes calculées à partir d'un salaire forfaitaire de référence (SFR) et du nombre d'annuités validées dans le régime spécial (NA) multipliées par un taux uniforme⁵⁰². Une bonification pour enfants⁵⁰³ s'ajoute au montant ainsi déterminé.

Le montant de la retraite du marin est ainsi déterminé par les multiples classements catégoriels dont ses activités ont fait l'objet durant sa carrière. Le paiement à bon droit des prestations de retraite versées par le régime exige donc l'exactitude de ce classement tout au long de la carrière⁵⁰⁴. Aucune erreur ou optimisation ne doit affecter ce classement⁵⁰⁵, ni en fin de carrière pour améliorer le montant de la pension servie, ni en cours de carrière pour minorer les cotisations à payer, une fois validées cinq années dans une catégorie élevée, qui assurent une liquidation optimale de la pension.

Les dépenses de retraite du régime spécial des marins sont financées en quasi-totalité par le contribuable⁵⁰⁶. Les cotisations patronales et salariales ne financent que 10 % de ces dépenses, conséquence des dérogations accordées en termes d'assiette et de taux des cotisations, notamment. Le rendement technique effectif du régime⁵⁰⁷ peut avoisiner 30 %, ce qui signifie que le

⁵⁰¹ Parmi ces pensions, quatre sont des pensions de retraite *stricto sensu*, pour lesquelles l'âge de liquidation et le nombre d'années exigées sont différents.

⁵⁰² Selon la formule suivante : $SFR \times NA \times 2 \%$

⁵⁰³ La moitié des pensionnés bénéficie d'une majoration pour enfants. Celle-ci est de 5 % pour deux enfants, 10 % pour trois enfants, 15 % pour quatre enfants et plus. Cette dépense représente 42 M€ en 2021, la moyenne de bonification se situant à 10 %.

⁵⁰⁴ Les règles de liquidation de la pension offrent une option entre les trois dernières et les cinq meilleures années de la carrière en termes de catégorie.

⁵⁰⁵ Un changement important de catégorie peut résulter de l'obtention d'un nouveau brevet, ou d'un changement du type de navigation ou de taille du navire.

⁵⁰⁶ À hauteur de 799,4 M€ en 2021 *via* le programme 197 du budget de l'État, sachant que la compensation des exonérations de charge est prise en charge par le programme 205. Le total des subventions au titre de ces deux programmes est de 857 M€ en 2021.

⁵⁰⁷ Valeur instantanée de la prestation annuelle servie par le régime, obtenue par le versement d'un euro de cotisation.

bénéficiaire récupère la totalité des cotisations versées au cours de sa vie active après seulement trois années de versement de sa pension⁵⁰⁸.

La pension du régime peut être versée dès 50 ans. Sa liquidation est conditionnée par la seule durée d'assurance (à partir de 25 ans de service), alors même que la pénibilité des métiers maritimes est variable selon les secteurs, les fonctions et les types de navire ou de navigation⁵⁰⁹.

La durée de service d'une pension dite d'ancienneté⁵¹⁰ au régime des marins avoisine 29,5 ans en 2021⁵¹¹ du fait d'âges de départ précoce et d'un âge moyen au décès supérieur à celui des retraités du régime général (entre un et trois ans selon le type de pension).

Par ailleurs, la moitié des pensions servies par l'Énim sont des pensions dites « spéciales », liquidées pour une durée de cotisation médiane de 3,5 ans⁵¹², soit une durée d'affiliation courte de 3 mois à 15 ans. Avant 1987, une durée d'affiliation courte s'entendait comme une durée comprise entre cinq ans et quinze ans. En deçà, les pensions ne relevaient pas du « régime spécial » mais étaient dans leur majorité calculées selon les règles du régime général (pensions dites « coordonnées »). Cette solution permettait aussi d'éviter les coûts de gestion pour des affiliés ayant peu cotisé au régime. Aujourd'hui, l'octroi à des affiliés, dès lors qu'ils ont cotisé plus de trois mois, d'une pension calculée selon les règles du régime spécial, entraîne des dépenses disproportionnées.

Enfin, 26 % des dépenses de pension de l'Énim sont imputables aux droits dérivés versés au conjoint survivant après le décès du titulaire, contre 11 % en moyenne pour l'ensemble des régimes de retraite. Le coût important des pensions de réversion découle du fait que les assurés sont en immense majorité des hommes, dont l'espérance de vie est statistiquement inférieure à celle des femmes. Il résulte aussi de l'absence de conditions d'âge ou de ressources pour le bénéfice de ces pensions, contrairement aux autres régimes de retraite.

⁵⁰⁸ À titre de comparaison, le rendement technique effectif de l'Agirc-Arrco est de 4,35 % sur la tranche de revenu en dessous du plafond annuel de la sécurité sociale (Pass), soit une récupération des cotisations versées après 23 ans de période de retraite.

⁵⁰⁹ La Cour constate que peu d'éléments statistiques objectivent la pénibilité du travail dans le domaine maritime, ce qui constitue un frein sérieux à sa prise en compte. Des travaux devraient être menés sur ce point, ainsi que sur l'espérance de vie en bonne santé de la population ayant eu la carrière maritime la plus longue.

⁵¹⁰ Les pensions d'ancienneté sont celles versées aux bénéficiaires dont la carrière est la plus longue, soit entre 25 ans et 37,5 annuités validées dans le régime spécial (environ 9 % des pensionnés en bénéficient).

⁵¹¹ Contre 19,9 ans pour les hommes au régime général en 2020 (Source : Cnav).

⁵¹² Cette durée de cotisation permet d'obtenir une pension annuelle brute de 1 604 € (catégorie de salaire forfaitaire n° 5).

3 - Un régime maladie aux archaïsmes défavorables aux assurés

Alors que les prestations en nature servies par la branche maladie du régime spécial sont les mêmes que celles versées aux salariés du régime général, les prestations en espèces servies par l'Énim reposent, comme pour la retraite, sur le salaire forfaitaire, sensiblement inférieur au salaire réel (cf. *supra*). L'indemnité journalière (IJ) servie par le régime spécial des marins, égale à 50 % du salaire catégoriel, est en conséquence souvent inférieure à celle servie par le régime général⁵¹³.

Le régime maladie-maternité de l'Énim assure le versement de 364 M€ au titre de la maladie-maternité et 56 M€ au titre des accidents du travail et maladies professionnelles.

Intégré financièrement au régime général, le régime bénéficie d'une contribution d'équilibre versée par la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) depuis la loi de finances pour 2006. Celle-ci s'est élevée à 365,5 M€ en 2021 (soit 86 % des dépenses). Cette situation est contestable dans la mesure où les niveaux de cotisations au régime maladie des marins sont très inférieurs à ceux du régime général, alors même que les droits sont identiques pour les prestations en nature, qui constituent la plus grande part de ses dépenses.

Pour ce qui concerne les prestations en espèces (indemnités journalières), les règles complexes du régime spécial sont globalement défavorables à ses assurés en matière de montant perçu et de délai de premier versement (jusqu'à 20 jours de plus qu'au régime général). Par ailleurs, les effectifs mobilisés pour la gestion des prestations sont plus de quatre fois supérieurs à ceux du régime général (65 équivalents temps plein à l'Énim contre 15 nécessaires dans une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) pour verser ces prestations à un même nombre de bénéficiaires selon les règles du régime général).

⁵¹³ Toutefois, un « complément de ressources » est versé par l'Énim en sus de l'indemnité journalière aux marins dont le contrat de travail prévoit le versement par l'employeur de l'indemnité de nourriture mentionnée à l'article L. 5542-24 du code des transports.

Enfin, en dépit d'une fréquence d'accidents élevée⁵¹⁴, le secteur maritime n'est pas couvert par un régime de réparation professionnelle responsabilisant les employeurs et distinct du régime maladie. L'indemnisation des arrêts de travail ne fait l'objet d'aucune majoration en fonction de leur durée, contrairement aux règles du régime général⁵¹⁵. De surcroît, la rente versée par le régime spécial aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle est versée jusqu'au départ en retraite du bénéficiaire, et non jusqu'à son décès, contrairement à celle versée par la branche AT-MP du régime général.

Une affiliation des marins et de leurs ayant-droits au régime général pour les prestations en nature dans un premier temps, puis pour les prestations en espèces, maladie et AT-MP, résoudrait ces difficultés.

B - Une gestion des paramètres du régime défaillante

1 - La disparition du contrôle *a priori* des lignes de service contenant les informations indispensables au régime spécial

Les informations complexes et mutuellement liées permettant d'établir le classement catégoriel des marins, et donc de calculer les cotisations et les prestations du régime spécial des marins, sont notamment contenues dans les données des « lignes de service ».

Les lignes de service, élément central de la gestion du régime

La ligne de service est un ensemble de données, caractérisant l'activité de chaque affilié pour chacune de ses périodes de navigation. Elle comprend :

- l'identification du marin ;
- son lieu de travail effectif (navire d'embarquement) ;
- les dates de début et de fin de la navigation ;
- la fonction occupée ;
- le genre de navigation ;
- la position du marin : embarqué, à terre, en congés, etc.
- la quotité travaillée.

⁵¹⁴ Le taux d'accident du travail dans le secteur maritime est de l'ordre de 4,65 % (2021). Le taux d'accident du travail du secteur de la pêche rapporté à ses effectifs (6 %) est plus élevé que la moyenne du secteur maritime. Il concentre 50 % des accidents du travail pour environ 39 % de l'effectif. L'accident du travail y est le motif le plus important d'arrêt de travail (28,5 %) (Source : Énim)

⁵¹⁵ Dans le régime général, elle est majorée à compter du trentième jour lorsqu'il s'agit d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle (AT-MP).

Depuis 1953 et jusqu'en 2017, les rôles d'équipage contenant ces lignes de services devaient être déposés à la délégation maritime du littoral (DML)⁵¹⁶ compétente. Cette formalité était nécessaire au départ du navire. Ces rôles d'équipage étaient généralement déposés sous forme manuscrite, les lignes de service étant ensuite saisies informatiquement par les services des affaires maritimes. Ceux-ci vérifiaient que l'armement du navire était conforme aux exigences de la sécurité⁵¹⁷.

Les affaires maritimes transmettaient ensuite ces données à l'Énim, lequel classait les marins dans les catégories du régime au regard de leur fonction à bord, du type de navire, etc.⁵¹⁸, corrigeait les éventuelles erreurs de saisie, calculait le montant des cotisations à payer et le transmettait à l'armateur, puis inscrivait les périodes et catégories au compte de l'affilié. Il s'agissait donc d'un dispositif de contrôle *a priori* qui garantissait la conformité des déclarations.

Ce système, bien qu'ancien⁵¹⁹, était donc cohérent et reposait sur différents points de contrôle. Sa logique a subitement disparu en raison de la réforme du « *permis d'armement* » introduite par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. En effet, le régime d'autorisation de la navigation comportait jusqu'alors trois titres de navigation : rôle d'équipage, permis de circulation, et carte de circulation⁵²⁰. Le rôle d'équipage a été supprimé. Or c'est ce document qui comportait les lignes de service des marins.

⁵¹⁶ Les DML étaient dénommés « quartier des affaires maritimes » avant 2010.

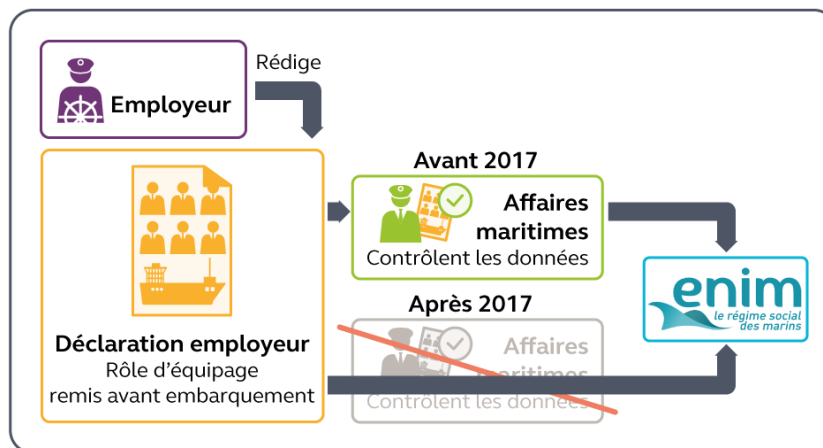
⁵¹⁷ La réglementation nationale ou internationale relative à la sécurité de la navigation prévoit l'effectif et les qualifications requises pour un navire et un type d'activité et de navigation données.

⁵¹⁸ Le classement catégoriel du marin était réalisé en trois étapes par les services de l'Énim à partir de sa ligne de service. En premier lieu, la vérification des fonctions autorisées sur le navire en fonction de son type de navigation, de sa taille ou de sa puissance. Ensuite, la vérification de la fonction occupée. Enfin, le classement proprement dit en fonction du brevet possédé et de l'ancienneté du marin. Il existe une douzaine d'éléments qui influent sur le classement catégoriel pour une même fonction déclarée.

⁵¹⁹ Certaines définitions tenant à la qualification du navire, par exemple le nombre de tonneaux, ne sont plus en usage dans la réglementation maritime internationale depuis 1969. Elles ont été remplacées à cette date par le système des UMS (*universal measurement system*) avec lequel la conversion n'est pas aisée car ce système ne mesure pas le volume mais de multiples caractéristiques du navire. D'autre part, la réglementation de l'Énim sur les brevets est restée figée dans les années 1990 alors que le droit des brevets a évolué en fonction du droit international, ce qui a conduit à une dichotomie croissante entre le classement catégoriel et les brevets attestés.

⁵²⁰ Ce régime était inchangé depuis 1942.

Schéma n° 8 : suppression du contrôle des rôles d'équipage



Source : Cour des comptes

De mai 2017 au 1^{er} janvier 2021⁵²¹, les services des affaires maritimes ont continué d'assurer la saisie informatique des lignes de service déposées par les armateurs pour les besoins du régime spécial, mais sans contrôler ces déclarations - cette tâche n'étant plus une nécessité juridique.

En raison de la stabilité de l'assiette de cotisations induite par le système des salaires forfaitaires et de la sécurité apportée par le contrôle *a priori* réalisé par les affaires maritimes, l'Énim n'avait pas été amené, jusqu'alors, à pratiquer des contrôles sur ces données, pourtant situées au cœur de son dispositif de cotisations et de prestations, ni même à mettre en place un régime de sanctions efficient en cas de fraude. L'établissement s'est ainsi retrouvé largement démuné à compter de 2017.

2 - La défaillance de l'Énim et de ses tutelles à tirer toutes les conséquences de cette évolution

Les conséquences de la fin du contrôle *a priori* des rôles d'équipage n'ont pas été tirées. L'Énim a continué à concentrer ses contrôles sur la régularité juridique des opérations de dépenses, alors même que la fiabilité des données sur lesquelles repose le calcul des cotisations et des droits à prestations était désormais incertaine.

⁵²¹ L'article 17 du décret n° 2017-942 du 10 mai 2017 relatif au permis d'armement dispose que la collecte des données d'activité par les services des affaires maritimes cesse avec la mise en œuvre de la DSN.

L'absence quasi-totale de contrôle des recettes

En 2019, le plan de contrôle interne de l'Énim était constitué de 73 programmes de contrôle, dont 47 % pour la branche maladie, 23 % pour la branche vieillesse, 12 % pour la taxation et le recouvrement, 17 % pour les fonctions supports et enfin 1 % pour l'action sanitaire et sociale. Pour la branche maladie, les contrôles consistaient en une duplication de ceux opérés dans le régime général. Sur la branche retraite, les contrôles, concentrés sur une fraction marginale de la dépense, concernaient essentiellement la recherche d'anomalies. Les contrôles réalisés en 2019 ont détecté 1,1 M€ d'indus, essentiellement sur la branche maladie (780 000 €, sur 450 M€ de dépenses, soit 0,17 %), et 120 000 € de rappels⁵²².

À l'inverse, aucun des contrôles prévus en ce qui concerne les recettes (exhaustivité des déclarations, continuité dans les déclarations de services, exonérations, variations fonctions/catégories, erreurs de classement catégoriel, affiliation des marins) n'a été mis en œuvre, alors qu'il s'agissait du principal facteur de risque pour le régime.

L'exactitude des déclarations et donc des cotisations appelées ne figure pas dans les plans de contrôle interne de l'Énim. Comme l'Énim bénéficie en pratique d'une garantie de financement et que ses déséquilibres financiers sont automatiquement comblés par le budget de l'État ou par les cotisants du régime général, l'incitation à de tels contrôles est nécessairement limitée. L'Énim n'avait ainsi pas considéré comme un impératif le fait de contrôler ses ressources de cotisations et n'avait pas cherché à adapter ses processus à des risques nouveaux liés à la disparition des rôles d'équipage et à la réforme du recouvrement.

L'Énim s'est engagé récemment dans une démarche d'identification de ses risques majeurs de gestion. Son conseil d'administration a adopté en décembre 2021 une cartographie des risques destinée à servir de socle aux plans de contrôle des années 2022 et suivantes. Cependant, ce document identifiait le contrôle des lignes de service comme un « risque faible », alors qu'il s'agit à l'évidence d'un risque majeur : il concerne en effet la fiabilité et la capacité à vérifier l'exactitude des informations spécifiques requises par le système et à limiter tout risque de fraude⁵²³.

⁵²² Des montants comparables sont observés pour 2018 et pour 2020.

⁵²³ La cotation de ce risque a été mise à jour pour 2023. Il est désormais considéré comme « un risque fort » ayant un impact sur la liquidation des retraites pour un montant significatif. Cet ajustement est le résultat des échanges intervenus entre la Cour et l'Énim à l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion, réalisé en 2022.

Les faibles résultats de la lutte contre la fraude

Au cours de l'année 2019⁵²⁴, la commission des fraudes de l'Énim a examiné seulement 34 dossiers litigieux. 24 ont été qualifiés de frauduleux, de fautifs ou d'abusifs (13 en maladie, 8 en retraite et 3 en cotisations). Le montant des fraudes constatées en 2019 n'est que de 278 000 € soit 0,02 % des dépenses (1,5 Md€) et un montant de cotisations recouvrées d'environ 150 M€. Pour la même année 2019, sur un champ de compétence très limité dans le secteur maritime⁵²⁵, l'union de recouvrement des cotisations de la Sécurité sociale (Urssaf) avait effectué 100 contrôles avec redressement pour un montant de 1 M€.

Les suites données à ces fraudes sont en outre peu dissuasives. En 2019, la commission a décidé de notifier dix avertissements ou rappels à la loi et de déposer sept plaintes. Parmi celles-ci, seuls trois dossiers de fraude concernant les cotisations ont été transmis au Procureur de la République, alors que la complexité extrême du système du classement catégoriel des marins conjuguée à la fin du contrôle *a priori* des fonctions occupées et des lignes de service le rendent très manipulable.

Ces défaillances du contrôle interne, de la gestion des risques et de la lutte contre la fraude ont été soulignées dès 2006 par la Cour. Elles ont été signalées à l'Énim et à ses tutelles par toutes les inspections ayant effectué une mission sur l'établissement depuis 2010. Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) de l'Énim ont indiqué à plusieurs reprises que les progrès dans ce domaine devaient être une priorité. Les constats quant aux faiblesses du contrôle interne et de la lutte contre la fraude sont récurrents et ces faiblesses n'ont pas été corrigées.

⁵²⁴ Aucune action de lutte contre la fraude n'a été menée en 2020.

⁵²⁵ Suite à la suppression de la caisse maritime des allocations familiales (Cmaf) par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016, le recouvrement maritime a été confié à l'Urssaf Poitou-Charentes (URPC) depuis le 1^{er} janvier 2016 pour les cotisations d'allocations familiales et les contributions (CSG-CRDS, fonds national d'aide au logement - Fnal, versement transport, formation professionnelle...).

II - Une adaptation du régime de sécurité sociale des marins devenue inéluctable

A - Un contrôle des déclarations impossible depuis 2021

1 - Un passage à la DSN préparé dès 2017, mais sur lequel les difficultés se sont accumulées

La déclaration des paies par les employeurs *via* la déclaration sociale nominative (DSN) est devenue obligatoire pour l'ensemble des entreprises en janvier 2017. Cette évolution était un préalable à la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, à compter de 2019. Elle est par ailleurs indispensable à l'automatisation du calcul et du versement de certaines prestations sociales, notamment l'allocation logement depuis janvier 2021.

Le secteur maritime a fait partie des secteurs pour lesquels la mise en œuvre de cette réforme a été décalée dans le temps. La deuxième COG de l'Énim (2016-2020⁵²⁶) avait prévu le passage à la DSN pour la déclaration des salaires versés à ses affiliés actifs. Cependant cette mise en œuvre a été décidée sans changement de la réglementation applicable au régime, alors même que cette réglementation est incompatible avec les contraintes techniques de la nouvelle déclaration informatisée. Des adaptations de la DSN aux spécificités du régime social des marins ont par conséquent été nécessaires.

L'examen de ce processus montre qu'en dépit d'une anticipation et d'une préparation importante, le secteur maritime demeurerait, début 2021, dans une situation anormale, du fait des paramètres atypiques de son régime spécial et de la complexité des adaptations rendues nécessaires.

L'adaptation de la DSN aux spécificités du régime géré par l'Énim

Les travaux d'expression des besoins ont été effectués par l'Énim et le ministère chargé de la mer. Pour l'essentiel, il s'agissait de pouvoir faire saisir dans la DSN, par les gestionnaires de la paie du secteur maritime les informations spécifiques nécessaires au régime social des marins⁵²⁷ jusqu'alors contenues dans le rôle d'équipage.

⁵²⁶ Cette COG a été prolongée sur l'année 2021.

⁵²⁷ Au sein du bloc 40 qui contient les informations relatives au contrat de travail.

La version dite « pilote » de la DSN maritime a été déployé le 25 septembre 2019, pour une entrée en vigueur initialement prévue au 1^{er} janvier 2020, soit trois ans après la plupart des entreprises françaises.

Afin de tenir compte des difficultés exprimées, la DSS a consenti à ne rendre obligatoire cette réforme des formalités déclaratives qu'au 1^{er} janvier 2021. Les anciennes modalités déclaratives ont été maintenues pendant une année supplémentaire, les armateurs pouvant toutefois commencer à déclarer en DSN dès 2020.

Le recours par les employeurs de marins à des tiers déclarant chargés de la paie étant fréquent⁵²⁸, notamment sur la façade atlantique, un référencement a été mis en place en 2020 pour permettre d'indiquer aux employeurs maritimes les tiers déclarants équipés d'un logiciel adapté qui s'engageant à respecter un plafond tarifaire. Une aide financière dégressive sur trois ans a été prévue pour les cotisants faisant appel à l'un des tiers déclarants référencés. Les consignes ont été largement diffusées à l'automne 2020. Une solution dégradée permettant de transmettre les DSN sans ligne de service jusqu'au 1^{er} juillet 2021 avait aussi été prévue.

Les employeurs des secteurs de la pêche et des cultures marines n'avaient aucune expérience de la déclaration des salaires, étant donné que les sommes à payer leur étaient précédemment signifiées par l'Énim sur la base du classement catégoriel des marins résultant du traitement des lignes de service⁵²⁹.

L'introduction de la DSN dans le secteur maritime s'est donc effectuée de manière dégradée, avec un taux élevé de non-déclarants. Au 31 janvier 2021, seuls 40 % des employeurs avaient transmis une DSN, essentiellement dans le secteur du commerce qui était déjà familiarisé avec ces procédures. Des actions de relance ont été effectuées envers les non-déclarants dès le début de l'année 2021. Malgré cela, la plupart des employeurs n'a transmis aucune DSN pendant toute la première partie de l'année 2021, et la minorité qui l'a fait a transmis une DSN sans donnée associée, afin de s'assurer d'être en conformité minimale avec les obligations déclaratives et de ne pas s'exposer à une taxation d'office.

⁵²⁸ Par exemple un expert-comptable, ou un prestataire de service de paie.

⁵²⁹ Les employeurs des secteurs du commerce et de la plaisance possédaient déjà une expérience déclarative car leurs cotisations famille et CSG sont recouvrées depuis 2016 par l'Urssaf-Poitou-Charente sur une assiette de droit commun.

Une saisie des déclarations trop complexe

Les gestionnaires de paie, qui sont le plus souvent des experts comptables et non les employeurs, n'avaient qu'une connaissance imparfaite des informations nécessaires à l'Énim pour le classement catégoriel, dès lors que celles-ci n'ont aucun rapport avec la paie. *A posteriori*, cette mission apparaît d'ailleurs hors de leur portée, au regard de la complexité des règles du régime.

En outre, le travail de saisie de ces informations dans la DSN est lourd et spécifique et s'ajoute au travail à réaliser pour une paie de droit commun. Il faut ainsi saisir le numéro de marin, sa fonction (un code Énim à cinq caractères), le Siret de l'employeur (qui désigne le navire concerné), le numéro du navire (qui permet de qualifier la puissance de sa propulsion, sa longueur, son tonnage, etc.). La ligne de service (qui recense des informations distinctes de celles issues du contrat de travail) est quant à elle reconstituée à partir des autres données entrées dans la DSN.

Étant donné leur spécificité, ces informations doivent être saisies manuellement sur des champs de données libres non codifiées, ce qui engendre inévitablement des erreurs. Aucun contrôle de cohérence n'existe entre les différents champs, les données étant si diverses qu'une automatisation du contrôle de leur saisie a paru impossible. Or, ces données potentiellement erronées ou non-saisies interagissent avec les informations contenues dans les autres blocs de la DSN⁵³⁰, multipliant les sources d'erreurs. Au-delà même des informations sur la fonction du marin et de la saisie de sa ligne de service de date à date, le calcul des cotisations patronales du régime spécial, pour ne citer que cet exemple, est tellement complexe avec 11 taux variant selon les caractéristiques du marin⁵³¹, le type de navire⁵³² et son type de navigation⁵³³, que l'absence d'une seule donnée en empêche le calcul.

Des relances téléphoniques ont été effectuées auprès des cotisants et de leurs tiers déclarants à partir du mois de juillet 2021. Ces actions ont permis d'atteindre un taux plus satisfaisant de déclaration DSN (hors départements d'outre-mer, pour lesquels la situation demeure problématique).

Elles n'ont toutefois pas suffi à assurer la qualité des données transmises au fur et à mesure de cette montée en puissance. Les lignes de services déclarées depuis juillet 2021 font apparaître de fréquents chevauchements de date, ce qui signifie qu'elles sont inexactes⁵³⁴. De nombreuses erreurs sont également constatées par l'Énim sur les fonctions déclarées, mais aussi sur les Siret, les numéros de navire ou encore les numéros de marin.

⁵³⁰ Le bloc 30 contient les informations sur l'individu, le bloc 40 les informations sur son contrat de travail, le bloc 50 le salaire en base fiscale, le bloc 51 le salaire brut au sens social, le bloc 51 les autres rémunérations, le bloc 78 les différentes assiettes d'assujettissement à cotisation et le bloc 81 les différents taux et types de cotisations.

⁵³¹ Ancienneté, brevets, propriétaire embarqué ou non, à terre rattaché à un navire ou non, etc.

⁵³² Puissance du moteur, longueur, nombre de tonneaux, etc.

⁵³³ Pêche, commerce, outre-mer ou métropole, exposition au commerce international, etc.

⁵³⁴ Le service étant de date à date, il est impossible que le même jour figure dans deux lignes de service.

Des actions de relance ont été effectuées aussi auprès des non-salariés afin de les inciter à s'inscrire sur le site internet *marins.urssaf.fr* puis, à partir de janvier 2022, à valider leur déclaration d'activité de l'année 2021 en une seule fois, de sorte que pour cet exercice et pour les non-salariés, les lignes de service ne sont ni fiables ni précises. Elles ne le sont pas plus en 2022 : faute d'une information adéquate des cotisants, les déclarations ont généralement été effectuées en bloc par trimestre civil et non selon la règlementation de l'Énim, qui peut nécessiter des changements de catégorie infra-trimestriels. Une large partie des informations sur les lignes de service est donc irrémédiablement perdue. Le reste est affecté d'un niveau d'erreurs tel que l'ensemble des dossiers devra être repris manuellement au fil des besoins de liquidation, avec des coûts administratifs élevés et une qualité dégradée.

L'ensemble de ces éléments aboutit à une situation très préoccupante en matière de paiement à bon droit des prestations du régime.

2 - Un contrôle devenu impossible en pratique

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 (art. 18) a introduit un autre changement majeur pour l'Énim, en transférant, à compter du 1^{er} janvier 2020, la responsabilité du recouvrement de ses cotisations aux Urssaf. Ce transfert du recouvrement a exigé de refondre les processus complexes existant entre les affaires maritimes, l'Énim et l'Urssaf Poitou-Charentes⁵³⁵ avant janvier 2021.

Ces deux changements, concomitants (DSN et recouvrement des cotisations) ont abouti à une situation peu satisfaisante, à la fois pour l'Énim et pour l'Urssaf de Poitou-Charentes, dont la mission est de recouvrer les cotisations attendues du secteur, n'utilise et ne connaît que les données agrégées des DSN. À l'inverse, l'Énim n'a accès, dans les flux DSN, qu'aux seules informations nominatives de ses affiliés, nécessaires pour enregistrer leurs droits.

L'accès de chacun des deux organismes aux informations de la DSN est donc cloisonné et limité aux besoins de chacun. Ainsi, l'Énim n'a plus aucun moyen de connaître les cotisations appelées pour un navire, une entreprise ou un secteur. Par ailleurs, il ne connaît que les données des périodes déclarées pour les marins et non les périodes pour lesquelles les cotisations ont été réglées (or, les droits ne sont octroyés que si les cotisations sont payées), ce qui crée des incertitudes sur le paiement à bon droit des prestations, qui s'ajoutent aux difficultés constatées sur le volet des cotisations (cf. *supra*).

⁵³⁵ L'Urssaf Poitou-Charentes est chargé depuis 2016 du recouvrement des cotisations pour l'ensemble du secteur maritime, dans une logique de guichet unique.

Inversement, l'Urssaf est dans l'incapacité de contrôler l'assiette des cotisations à l'échelle d'un affilié ou d'un employeur. Jusqu'à récemment, elle n'avait en effet pas accès à ces informations, qui se situent dans des blocs de données de la DSN distincts de ceux qu'elle exploite⁵³⁶. Au demeurant, quand bien même l'Urssaf y a désormais accès, elle n'est pas en mesure de les utiliser en appui d'éventuels contrôles, du fait de leur grande complexité⁵³⁷. En conséquence, l'Urssaf n'a réalisé aucun contrôle dans le secteur maritime depuis janvier 2021⁵³⁸. Elle n'a d'ailleurs engagé aucun profilage des fraudes, ni défini de plan national de contrôle, deux ans après que le recouvrement de ces cotisations lui a été confié.

Concrètement, la situation qui prévaut depuis 2017 dans le secteur maritime est qu'aucun acteur ne contrôle les fonctions déclarées par les employeurs et les non-salariés, donc les assiettes de cotisation, ni la réalité des lignes de service, ni la correcte application des multiples taux de cotisations patronales. En outre, du fait de l'étanchéité des flux de données découlant de la mise en œuvre de la DSN en 2021, aucun acteur n'est plus en mesure de réaliser ces contrôles.

Cette situation opérationnelle est d'autant plus problématique qu'en droit, ni l'Énim, ni l'Urssaf ne sont responsables du contrôle des assiettes. Ils ne sont pas non plus clairement habilités à sanctionner les éventuels abus et fraudes.

Des responsabilités de contrôle des déclarations à clarifier

L'article L. 5553-5 du code des transports indique : « Les cotisations des marins et les contributions des armateurs sont assises sur des salaires forfaitaires correspondant aux catégories dans lesquelles sont classés les marins compte tenu des fonctions qu'ils occupent et qui sont fixées par décret ». Cet article implique que la déclaration doit être conforme à la réalité de l'activité et à la réglementation, mais cette obligation s'adresse au déclarant, et ne désigne pas l'organisme qui doit assumer la responsabilité d'un contrôle. Dans les textes, l'Énim n'a aucune responsabilité en la matière et ne dispose d'ailleurs pas de moyen coercitif, à la différence de l'Urssaf, dont les missions et la capacité de sanction sont fixées dans le code de la sécurité sociale, ou de l'administration chargée de la mer, dont les compétences découlent du code des transports.

⁵³⁶ L'Urssaf Poitou-Charentes n'a accès aux informations à échelle individuelle de la DSN maritime que depuis septembre 2022, mais n'est pas en mesure de l'exploiter en production, faute d'outils informatiques dédiés.

⁵³⁷ Cette tâche suppose la vérification de 27 points différents (caractéristiques du marin, de l'employeur et du navire, fonctions occupées, type de navigation), et la compréhension fine, dès lors que celle-ci découle de la fonction du marin, de ses lignes de service et des multiples informations concernant le navire et le type de navigation, ainsi que des complexes mécanismes de classement catégoriel.

⁵³⁸ L'exercice 2021 peut toutefois faire l'objet de contrôles jusqu'en 2024, la prescription étant triennale en matière de cotisations sociales.

En droit, l'Énim n'a jamais eu la mission ou la capacité juridique de contrôler les déclarations des armateurs, ce rôle incombant jusqu'en 2017 aux délégations des affaires maritimes. Ce n'est qu'en contractualisant avec l'Urssaf que le contrôle d'assiette pourrait être délégué à l'Énim. Toutefois, dans une telle hypothèse, le contrôle ne pourrait pas concerner les taux de cotisation patronale ni les dispositions d'exonération ou de réduction de charges patronales, car l'Énim ne dispose pas des données permettant ce contrôle, qui relèvent de surcroît de la compétence de l'Urssaf.

Cette option juridique n'apporterait donc pas de solution aux difficultés exposées supra en matière de recouvrement. Elle ne réglerait pas non plus le problème de fond, à savoir l'impossibilité matérielle d'opérer ces contrôles.

Dans cette situation confuse, un paradoxe supplémentaire consiste en ce que l'agent comptable de l'Énim demeure juridiquement responsable du recouvrement des cotisations alors même que le recouvrement a été transféré à l'Urssaf, depuis la mise en œuvre de la DSN maritime.

Dans son rapport de certification des comptes de l'exercice 2021 du régime général de sécurité sociale, la Cour a constaté que, du fait d'anomalies significatives, elle n'était pas en mesure de certifier les comptes de l'activité de recouvrement. La Cour a en outre relevé des insuffisances de contrôle interne au regard des cotisations et contributions sociales des employeurs de marins et de marins non-salariés et des créances associées. L'ensemble de ces éléments a conduit le commissaire aux comptes de l'établissement à estimer ne pas être en mesure de vérifier l'absence d'anomalies significatives dans les comptes 2021 de l'Énim.

B - Les voies d'adaptation de la sécurité sociale des marins

1 - Une obsolescence sans remède

En théorie, des adaptations informatiques (recoupements et contrôles *a posteriori*) dans les systèmes de l'Énim et de l'Acoss pourraient atténuer certaines des difficultés constatées. Cependant, les mesures nécessaires exigeraient de lourds investissements informatiques, dans le cadre d'un chantier complexe qui ne pourrait aboutir avant plusieurs années. Une augmentation considérable des effectifs de l'Énim et de l'Urssaf dédiés au contrôle serait aussi nécessaire, alors que l'objectif du transfert du recouvrement à cette dernière était notamment d'en réduire les charges de gestion. Cette voie apparaît donc à la fois coûteuse et incertaine, alors même que le coût de la liquidation d'une pension de retraite par l'Énim avoisine déjà 900 €, soit le niveau le plus élevé de tous les régimes de sécurité sociale français⁵³⁹.

⁵³⁹ Cf. Projet annuel de performance du programme 197, 2021.

Des pistes complexes et peu crédibles de contrôle des déclarations

Une détection des chevauchements des lignes de service pourrait être envisagée au niveau des logiciels de l'Énim. Ce contrôle pourrait être effectué à échéance périodique par les agents de l'Énim. Il serait de même envisageable d'effectuer, lors de l'intégration des flux DSN, un contrôle des numéros de navire, par rapport au référentiel des navires tenu à jour par les affaires maritimes. En cas d'anomalie, une alerte serait envoyée au déclarant et signalée sur la ligne de service. La vérification du navire permettrait aussi d'identifier les embarquements sur les navires battant pavillon étranger, ce qui n'est plus possible actuellement.

Un contrôle des genres de navigation déclarés pourrait être aussi prévu à partir des informations détenues par les affaires maritimes sur les permis d'armement.

Toutefois, la mise en place de ces contrôles *a posteriori* nécessiterait de lourds développements informatiques, alors même que le développement des solutions actuelles a déjà nécessité près de quatre ans de travaux. Outre le coût et les aléas, toutes ces adaptations exigeraient une convention et une entente opérationnelle forte entre l'Urssaf, les affaires maritimes et l'Énim.

En tout état de cause, ces palliatifs ne résoudraient pas le problème fondamental de la désuétude des paramètres de l'Énim, fondés sur les lignes de service.

Des lignes de service sans utilité au regard des obligations internationales de la France

Les services du ministère de la mer continuent d'assumer deux obligations découlant du droit international (convention STWC et directive 2008/106) : d'une part, la re-certification périodique des brevets de navigation, et d'autre part le contrôle – désormais *a posteriori* – du respect par les armateurs de leurs obligations en matière d'armement des navires.

Les « *lignes de service* » au sens de leur définition administrative française n'existent pas dans les textes internationaux. Les États peuvent choisir librement les modalités de la mesure du temps opérationnel passé dans l'exercice de fonctions maritimes.

D'autres systèmes de recueil des informations nécessaires existent à l'étranger, et n'impliquent nullement que ce recueil soit organisé à partir de la paie du personnel, ni que les paramètres de la sécurité sociale des marins en dépendent. Le maintien de la déclaration des lignes de services en DSN pour les seuls besoins des services du ministère de la mer ne se justifie donc pas.

Sans enjeu pour les entreprises déclarantes, la qualité des données qu'elles déclarent n'est pas garantie par des contrôles, alors même qu'elles ont un impact financier sur les cotisations versées et les droits acquis. Il est en conséquence inutile d'imposer au secteur maritime des obligations déclaratives dont les éléments ne servent pas aux entreprises concernées pour leur gestion, et qui sont en outre particulièrement complexes, rendant incertain le paiement à bon droit des prestations sociales qui en dépendent.

2 - Les évolutions nécessaires de la sécurité sociale des marins

Au regard des constats exposés *supra*, la refonte des paramètres du régime apparaît inévitable, dès lors que leurs fondements historiques - à savoir les lignes de service - ne sont plus vérifiables. L'assiette des cotisations et l'acquisition des droits sociaux des marins devraient découler du contrat de travail et du revenu brut.

Cette modernisation indispensable permettrait aussi de régler les nombreux problèmes que soulèvent les règles actuelles et les évolutions structurelles auxquelles est soumis le régime, en termes de soutenabilité pour le budget de l'État et d'équité à l'égard des cotisants aux autres régimes.

L'analyse des données montre que le nombre de personnes d'une génération ayant été affiliées à l'Énim (actifs, dormants et pensionnés) connaît une diminution constante depuis 40 ans. Il est passé de 3 600 pour les affiliés nés en 1960 à moins de 500 pour les générations les plus récentes. En 2021, on dénombre moins de 1 000 personnes par année de naissance dans les comptes actifs de l'Énim. En outre, on observe une diminution marquée de la durée moyenne d'affiliation. Elle est passée de 12,5 ans pour la génération 1960 à 6,5 ans pour la génération 1982⁵⁴⁰.

Depuis longtemps, le régime des marins n'est plus un régime dans lequel la plupart des affiliés accomplit la totalité de sa carrière. La majorité des comptes de personnes d'âge actif sont des comptes « dormants », c'est-à-dire des comptes d'assurés qui n'ont plus d'activité dans le secteur maritime (jusqu'à 60 % selon l'année de naissance).

⁵⁴⁰ Personnes ayant actuellement 40 ans et qui ont donc largement dépassé les durées médiane et moyenne d'affiliation à l'Énim, dès lors la première affiliation à l'Énim intervient en moyenne à 22 ans.

Un régime de passage

L'affiliation à l'Énim intervient généralement en tout début de vie professionnelle⁵⁴¹. Plus du tiers des liquidants en 2021 a été affilié au régime pendant moins de cinq ans, et la moitié l'a été moins de dix ans. La part des affiliés liquidant leur pension avec 37,5 années de périodes validées à l'Énim⁵⁴² n'est que de 9 %.

Environ 40 % des affiliés de l'Énim ont occupé un autre emploi en même temps que leur activité de marin au cours de leur carrière. Le secteur maritime est en effet caractérisé par des repos et des congés importants, au point que ceux-ci permettent matériellement d'occuper un autre emploi.

La durée de carrière passée en poly-activité⁵⁴³ avoisine ainsi 25 % de la durée d'affiliation à l'Énim pour les générations 1945-1974, et jusqu'à 37 % pour les générations récentes⁵⁴⁴.

Ces éléments mettent en évidence que l'Énim est un régime de passage dans une carrière professionnelle, auquel les assurés sont affiliés au début de leur vie active pour une durée assez courte au cours de laquelle ils sont nombreux à occuper un autre emploi. Ils poursuivent ensuite majoritairement leur vie professionnelle au régime général.

Ces éléments invitent à une réforme d'ensemble, et non à un simple ajustement des paramètres du régime.

S'agissant de la branche maladie du régime spécial, la Cour estime qu'il serait favorable aux assurés de procéder dans un premier temps à l'affiliation au régime général des marins pensionnés, puis des marins actifs, d'abord pour les prestations en nature et ensuite pour les prestations en espèces, avec un alignement correspondant des assiettes et des taux de cotisation.

S'agissant de la branche retraite du régime spécial, au regard de la situation du système de retraite dans son ensemble, il est peu justifié de maintenir un dispositif aussi coûteux pour les finances publiques au bénéfice d'un nombre si limité d'affiliés, qui, dans leur grande majorité, n'y effectuent que quelques années de leur vie professionnelle, souvent d'ailleurs en exerçant une deuxième activité.

⁵⁴¹ Pour les générations nées entre 1960 et 2000, l'âge de la première affiliation à l'Énim est en moyenne de 22,1 ans et en médiane de 20,5 ans.

⁵⁴² La durée de 37,5 ans est le maximum d'annuité qui peut être acquis dans le régime.

⁵⁴³ Sa durée moyenne est de quatre années. Environ 10 % des individus concernés par cette situation passent la totalité de leur vie professionnelle en situation de poly-activité.

⁵⁴⁴ Étude réalisée par la Cnav à la demande de la Cour, Juin 2022.

L'impossibilité de maintenir l'assiette de cotisation en l'état, suppose, pour l'avenir, de faire évoluer les règles d'acquisition des droits, qui pourraient donc être celles du régime général. Les droits à retraite acquis par les cotisants de l'Énim antérieurement à la date de la réforme seraient quant à eux préservés ; ils seraient liquidés selon les règles dérogatoires antérieures et l'Énim resterait chargé de leur service, dont le financement serait assuré par des crédits budgétaires de l'État. Les marins pourraient enfin bénéficier d'une prise en compte de l'usure professionnelle et de la pénibilité liées à leurs métiers, pour ce qui concerne leurs droits à retraite nouvellement acquis au régime général.

Un dispositif unifié de réduction des charges patronales, adaptable en fonction de la situation économique de chaque secteur, permettrait de faire perdurer la solidarité nationale envers le monde de la mer.

Sans attendre l'aboutissement de ces évolutions indispensables, la refonte du dispositif de la pension dite « spéciale » et l'introduction de conditions d'âge et de ressources pour le bénéfice de la pension de réversion servie par le régime gagneraient à être mise en œuvre rapidement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le régime géré par l'Énim a été profondément déstabilisé par deux réformes récentes, relatives pour la première aux règles de la circulation maritime et pour la seconde à l'utilisation du système de déclaration sociale nominative (DSN) : les paramètres, souvent désuets, nécessaires au calcul des cotisations et des prestations en espèces qu'il sert ne peuvent plus être recueillis dans des conditions en garantissant l'exactitude.

En conséquence, la Cour estime qu'une discussion doit être engagée avec les représentants des salariés et des employeurs sur la modernisation de la protection sociale dans le secteur maritime.

Les mesures à prendre devront répondre à la fois aux enjeux de la viabilité économique du secteur, de la préservation des droits constitués dans le régime spécial et de la restauration de l'équité vis-à-vis des assurés des autres régimes de sécurité sociale. L'ampleur et la complexité du travail législatif et réglementaire à mener exige qu'une gestion de projet forte et structurée soit mise en place par les administrations de tutelle.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ministère de la santé et de la prévention, secrétariat d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer) :

- 35. refonder l'assiette des cotisations et l'acquisition de droits aux prestations de sécurité sociale des marins sur la base du revenu brut en préservant les droits à retraite antérieurement constitués dans le régime spécial sur la base des salaires forfaitaires ;*
 - 36. restaurer la durée de cinq ans d'affiliation, en-dessous de laquelle les marins ne sont pas éligibles à la pension spéciale et introduire des conditions d'âge minimum et de ressources pour le bénéfice de la pension de réversion ;*
 - 37. affilier les marins à la branche maladie du régime général en commençant par les prestations en nature et en poursuivant par les prestations en espèces et la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles pour les actifs ;*
 - 38. appliquer un seul taux de cotisation patronale à tous les employeurs maritimes et prévoir un dispositif simplifié de réduction ou d'exonération de charges modulable uniquement en fonction des contraintes économiques propres à chaque secteur maritime.*
-