



Conseil général des ponts
et chaussées

Inspection générale
des affaires sociales

Mission d'audit de modernisation

Rapport

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

Etabli par

Yves Trempat

Ingénieur général des ponts et
chaussées

Daniel Postel-Vinay

Inspecteur général des affaires
sociales

- Avril 2006 -

Synthèse

L'ENIM

Constats

Ministère des transports de l'équipement du tourisme et de la mer

1. Cadre de l'audit

- L'ENIM gère le régime spécial de sécurité sociale des marins (branches maladie et vieillesse), avec le double statut d'administration centrale du ministère de l'Équipement, et d'établissement public chargé de la gestion d'un régime spécial de sécurité sociale;
- Il n'y a pas nécessairement dans ce contexte optimisation du fonctionnement de l'institution
- Il était donc demandé aux auditeurs de suggérer des réorganisations administratives optimisant la gestion du régime, avec pour objectifs :
 - ✓ D'améliorer le fonctionnement de l'établissement public
 - ✓ D'examiner les différents scénarios d'évolution de l'établissement

2. Dysfonctionnements constatés

- Les tendances lourdes d'évolution de la profession sont insuffisamment prises en compte
- Les ressources à la charge de la profession couvrent moins de 20% des dépenses de l'ENIM, l'équilibre financier étant atteint grâce aux compensations démographiques interprofessionnelles et à la subvention d'équilibre de l'Etat.
- L'organisation géographique des services est éclatée sans justification réelle autre qu'historique
- Les objectifs du schéma directeur informatique 2003-2005 ne sont pas atteints, avec de forts risques identifiés :
 - ✓ Gestion des projets d'externalisation avec la CNAMTS insuffisante
 - ✓ Pérennisation des ressources clés des services informatiques
 - ✓ Chantier de modernisation du recouvrement en cours

MINEFI - DGME - 2006

L'ENIM

Propositions

Ministère des transports de l'équipement du tourisme et de la mer

3. Recommandations

- **S'abstenir de modifier le statut de l'ENIM, mais rationaliser le dispositif existant, en établissant notamment une convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'ENIM, l'Équipement et les Affaires Sociales pour conduire les chantiers de modernisation nécessaires**
- **Conduire 5 chantiers prioritaires :**
 - ✓ Simplifier la procédure d'examen des pensions d'invalidité
 - ✓ Renforcer l'incitation à la prévention des AT (analyses des risques+actions contre l'employeur si les consignes ne sont pas respectées)
 - ✓ Étudier l'externalisation vers les CPAM pour la liquidation des prestations en nature (en particulier vérifier le bien-fondé des particularismes résiduels du régime des marins pour la liquidation des prestations)
 - ✓ Étudier la substitution du salaire réel au salaire forfaitaire pour les calculs de cotisations
 - ✓ Préparer l'échéance de 2008 sur les retraites en lançant 2 enquêtes (profils de carrières souhaités par les marins et pénibilité)

4. Impacts attendus et échéances

- 185 ETP
- Qualité de service usagers

MINEFI - DGME - 2006

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

(par ordre chronologique de mise en œuvre)

| Numéro | Recommandation | Pages du rapport | Responsables de mise en œuvre | Calendrier d'exécution |
|--------|--|------------------|--|------------------------|
| 01 | <i>Recommandation n°1 : Enrichir les statistiques démographiques des actifs pour dégager les tendances lourdes au regard des différents métiers de la mer, en tenant compte notamment des critères du mode de vie (durée des embarquements), de la durée annuelle du travail, de la pénibilité du travail et de l'accidentologie, enfin de la durée des carrières</i> | 1à2 | ENIM | 2006 |
| 02 | <i>Recommandation n°2 : 1° Elaborer sans délai un nouveau schéma directeur informatique. 2° Avec l'appui de la direction de la sécurité sociale, conclure avec la CNAMTS une convention sur l'adossement informatique pour les prestations en nature et en espèces. 3° Conduire à son terme le chantier de la modernisation des déclarations trimestrielles des services pour le recouvrement des cotisations. 4° Pérenniser les compétences stratégiques pour la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.</i> | 3à7 | ENIM | 2006 |
| 03 | <i>Recommandation n°3: S'abstenir de modifier le statut de l'ENIM, mais étendre au régime spécial le dispositif des conventions d'objectifs et de gestion (COG), avec le concours de la sous-direction du travail et des affaires sociales de la DTMRF et du Contrôle général économique et financier pour le suivi de sa mise en œuvre.</i> | 8 à 11 | Direction des transports maritimes, routiers et ferroviaires. Direction de la sécurité sociale. Direction du budget. | 2006 / 2007 |
| 04 | <i>Recommandation n 4: Simplifier la procédure d'instruction des pensions d'invalidité en envisageant la suppression des Commissions Spéciales de Visite.</i> | 11 et 12 | DTMRF et ENIM | 2006/2007 |
| 05 | <i>Recommandation n°5: 1° Procéder à l'analyse microéconomique des risques d'accidents du travail, rendre public le classement des armateurs et des navires par</i> | 12 et 13 | DTMRF, DAMGM et ENIM | 2006 / 2007 |

| | | | | |
|----|--|----------|--|--|
| | <p>niveau de risque, et organiser chaque année un débat sur la prévention des accidents du travail au sein du Conseil Supérieur de l'ENIM, avec le concours de l'Institut Maritime de Prévention.</p> <p>2° Doter l'ENIM des outils juridiques nécessaires à l'exercice d'une action récursoire pour mettre à la charge de l'employeur les prestations en nature et en espèces supportées par l'ENIM au titre des accidents survenus alors que les consignes de sécurité n'étaient pas respectées.</p> | | | |
| 06 | <p>Recommandation n°6: Vérifier le bien-fondé des particularismes résiduels du régime des marins pour la liquidation des prestations en nature.</p> | 14 et 15 | DTMRF, Direction de la sécurité sociale, direction du budget et ENIM | 2006, en raison de l'impact sur le chantier d'adossement informatique à la CNAMTS. |
| 07 | <p>Recommandation n°9 : Mobiliser le concours d'une personnalité mandatée par le Ministre pour négocier avec les armateurs les conditions de l'alimentation d'un observatoire permanent des salaires et , au vu du constat, pour concevoir les modalités et les étapes du passage au salaire réel dans conditions acceptables par chacun des acteurs.</p> | 16 à 19 | DTMRF | 2006 |
| 08 | <p>Recommandation n°10 : Mettre l'ENIM en mesure d'apporter une contribution aux travaux préparatoire du rapport sur les retraites prescrit par la loi du 21 août 2003, en lançant deux enquêtes portant respectivement sur les profils de carrière souhaités par les différentes catégories de marins, en insistant sur les modèles de fin de carrière, et sur la pénibilité des différents métiers à la pêche comme au commerce.</p> | 19 et 20 | ENIM | 2006 |
| 09 | <p>Recommandation n°8 : Simplifier la grille des salaires forfaitaires par la réduction drastique du nombre des catégories et du nombre des critères de classement.</p> | 17 et 18 | DTMRF, direction du budget et ENIM | 2007 / 2008 |
| 10 | <p>Recommandation n°7 : Procéder à l'étude préalable des conditions de l'externalisation vers les caisses primaires de la liquidation des prestations en nature maladie, maternité et accidents du travail.</p> | 13 à 16 | DTMRF, DAMGM, ENIM, direction de la sécurité sociale, CNAMTS | 2008 |

PRINCIPALES AMELIORATIONS ATTENDUES

| Amélioration attendue | Numéro des recommandations correspondantes | Principaux bénéficiaires | | | | Impact | |
|--|--|---|-------------------------------------|-----------------------------------|--------|--------|---------------------------------------|
| | | Citoyen <i>efficacité socio-économique</i> | Usager <i>qualité du service</i> | Contribuable <i>efficience</i> | Agents | en ETP | financier |
| Connaissance de l'évolution démographique des métiers de la mer | 1 | oui | oui | | | | |
| Consolidation de l'informatique, notamment pour le recouvrement | 2 | oui | oui | | | 30 | |
| Maîtrise de la gestion des chantiers stratégiques, grâce à la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'ENIM et l'Etat. | 3 | oui | oui | | | | |
| Simplification et raccourcissement de la procédure d'instruction des pensions d'invalidité | 4 | | oui | | | | |
| Renforcement de l'efficacité de la politique de prévention des accidents du travail | 5 | oui | oui | | | | |
| Vérification de la justification du particularisme résiduel de la réglementation ENIM pour les prestations en nature | 6 | | | | | | Economies sur le risque et la gestion |
| Externalisation vers les caisses primaires la liquidation des prestations en nature maladie, maternité et accidents du travail | 7 | | oui | | | 150 | |
| Simplification de la grille des salaires forfaitaires | 8 | | oui | | | 5 | |
| Connaissance des salaires réels, meilleure prise en compte des capacités contributives, notamment à terme pour le calcul des retraites ; | 9 | oui | oui | oui | | oui | Minimisation du risque |
| Meilleure connaissance des souhaits de profils de carrière des gens de mer et de la pénibilité relative des métiers pour préparer le rendez-vous sur les retraites de 2008 | 10 | oui | oui | oui | | | |

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| PREMIERE PARTIE : LES CONSTATS | 7 |
| 1.1 Le contexte démographique, sanitaire et financier | 7 |
| 1.1.1 Un déclin démographique difficilement réversible à brève échéance | 7 |
| 1.1.2 Une situation sanitaire marquée par une accidentologie élevée à la pêche | 8 |
| 1.1.3 Un financement faisant très largement appel à la solidarité interprofessionnelle et nationale | 8 |
| 1.1.4 L'organisation administrative originale, à laquelle les professionnels sont profondément attachés, a jusqu'à présent donné satisfaction, en dépit d'une situation informatique à risque | 8 |
| 1.1.4.1 Une organisation administrative originale, tant au niveau national que local | 9 |
| 1.1.4.2 L'attachement des professionnels au statu quo institutionnel est profond | 9 |
| 1.1.4.3 La situation de l'informatique est une source de préoccupations | 9 |
| 2 DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS. | 14 |
| 2.1 La rationalisation du cadre institutionnel ne nécessite pas la création d'un établissement public de plein exercice..... | 14 |
| 2.1.1 La création d'un établissement public de plein exercice soulève des questions délicates | 14 |
| 2.1.1.1 L'exercice de la tutelle et le choix de la direction d'administration centrale de rattachement | 14 |
| 2.1.1.2 Le mode de gouvernance de l'établissement public de plein exercice et le devenir du Conseil Supérieur de l'ENIM | 15 |
| 2.1.1.3 Le patrimoine immobilier de l'ENIM | 16 |
| 2.1.1.4 Le statut des personnels de l'ENIM | 16 |
| 2.1.2 Les impacts de la création d'un EPA de plein exercice semblent difficilement compatibles avec les objectifs d'un audit de modernisation | 16 |
| 2.1.3 Il est en revanche possible de rationaliser le dispositif institutionnel existant | 16 |
| 2.2 La priorité consiste à ouvrir cinq chantiers dont dépendent simultanément l'optimisation du fonctionnement de l'ENIM et la qualité de la protection sociale des gens de mer. | 17 |
| 2.2.1 Simplifier et accélérer les procédures d'examen des demandes de pensions d'invalidité | 17 |
| 2.2.2 Renforcer les incitations à la prévention des accidents du travail dans les métiers à risque. | 18 |
| 2.2.2.1 Le suivi microéconomique des risques | 19 |
| 2.2.2.2 Le renforcement des incitations financières au respect des normes de sécurité applicables au navire et aux marins. | 19 |
| 2.2.3 Etudier les conditions de l'externalisation vers les caisses primaires de la liquidation des prestations en nature et de la prévention sanitaires. | 20 |
| 2.2.3.1 Les conditions de l'externalisation de la liquidation des prestations en nature des risques maladie, maternité et accidents du travail | 20 |
| 2.2.4 Etudier les conditions de l'éventuelle substitution du salaire réel au salaire forfaitaire pour le calcul des cotisations et des prestations | 23 |
| 2.2.4.1 Une situation peu transparente et contraire à la loi | 23 |
| 2.2.4.2 Une grille des salaires forfaitaires excessivement complexe | 24 |
| 2.2.4.3 Une situation inéquitable, préjudiciable aux marins et à la solidarité nationale | 25 |
| 2.2.4.4 Les conditions du passage au salaire réel | 25 |
| 2.2.5 Préparer l'échéance de janvier 2008 en matière de retraites. | 26 |
| CONCLUSION | 28 |
| OBSERVATIONS DU MINISTERE | 32 |
| ANNEXES | 35 |

PREMIERE PARTIE : LES CONSTATS.

L'établissement national des invalides de la marine (ENIM) gère le régime spécial de sécurité sociale des marins, pour les branches maladie et vieillesse.

L'établissement présente la particularité d'avoir le double statut d'administration centrale du ministère de l'Equipeement, et d'établissement public chargé de la gestion d'un régime spécial de sécurité sociale.

Considérant qu'en raison du double statut « *il n'y a pas nécessairement optimisation du fonctionnement de l'institution* », il est demandé aux auditeurs de « *suggérer des réorganisations administratives optimisant la gestion du régime* ».

Le particularisme du monde maritime justifie de rappeler le contexte dans lequel l'ENIM remplit ses missions, avant de faire le constat du fonctionnement actuel.

1.1 Le contexte démographique, sanitaire et financier

1.1.1 Un déclin démographique difficilement réversible à brève échéance.

Les dernières projections démographiques établies fin 2004 par l'ENIM pour le Conseil d'Orientation des Retraites sont les suivantes :

| Années | Actifs commerce | Actifs pêche | Total cotisants | pensionnés |
|--------|-----------------|--------------|-----------------|------------|
| 2006 | 15 226 | 24 660 | 39 886 | 121 542 |
| 2017 | 14725 | 23821 | 38545 | 130 313 |
| 2050 | 13 808 | 22 264 | 36 072 | 88 880 |

Pour les pensionnés, la chute des effectifs est sensible après le pic de 2017. Pour les actifs cotisants, la prévision de lente décroissance semble particulièrement incertaine. D'une part, plus de 10% de ces marins sont actuellement des saisonniers qui exercent le métier moins de trois mois par an, tant à la pêche qu'au commerce. D'autre part, il est difficile de savoir quels seront à moyen terme les effectifs d'actifs compte tenu des incertitudes qui résultent moins, semble-t-il, de la poursuite probable du développement des secteurs économiques de la pêche et du commerce au niveau mondial, que des conditions économiques du maintien de l'emploi européen dans ces activités, des conséquences de la raréfaction et des règles de gestion de la ressource halieutique en Europe, zone où se concentre l'essentiel des actifs à la pêche¹, enfin de l'attractivité pour les jeunes générations des métiers du commerce, de la pêche², et de la conchyliculture.

¹ En 2004, la direction des affaires maritimes estime que 44% des pêcheurs embarquent pour des marées de moins de 24h et qu'à l'autre extrême, moins de 5% des pêcheurs embarquent à la « grande pêche », dans l'Océan Indien notamment.

² Selon la direction des affaires maritimes, près de la moitié des marins ayant débuté leur carrière en 1995 avaient quitté la profession en 2001.

Pour le commerce, la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF) , qui comporte des mesures d'exonération de charges sociales et fiscales de portée exceptionnelle³, est réputée exercer un effet plutôt stabilisateur sur les effectifs d'actifs .

Recommandation n° 1 : Enrichir les statistiques démographiques des actifs pour dégager les tendances lourdes au regard des différents métiers de la mer, en tenant compte notamment des critères du mode de vie (durée des embarquements), de la durée annuelle du travail, de la pénibilité du travail et de l'accidentologie, enfin de la durée des carrières

1.1.2 Une situation sanitaire marquée par une accidentologie élevée à la pêche

Suivant l'Institut Maritime de Prévention, un marin au commerce sur 20 est en 2004 victime d'un accident du travail, soit un niveau d'accidentologie comparable à la moyenne des secteurs d'activités terrestres. En revanche, un marin pêcheur sur 8 est chaque année victime d'un accident du travail maritime.

1.1.3 Un financement faisant très largement appel à la solidarité interprofessionnelle et nationale

En 2004, les charges de l'ENIM se sont élevées à 1506 millions €, dont 1073 millions pour le risque vieillesse, 367 millions pour le risque maladie et 66 millions pour les accidents du travail. Les ressources à la charge de la profession ont couvert moins de 20% des dépenses de l'ENIM. L'équilibre financier est atteint grâce aux compensations démographiques interprofessionnelles et à la subvention d'équilibre de l'Etat.

L'avenir est marqué, d'une part, par le transfert de l'Etat au régime général du déficit du régime maladie des marins⁴, pour un montant prévisionnel de 174 millions € en 2006 et, d'autre part, par la suppression par étapes jusqu'en 2012, en application de la loi du 21 août 2003, de la surcompensation démographique vieillesse entre régimes spéciaux, dont a encore bénéficié l'ENIM à hauteur de 246 millions € en 2004.

1.1.4 L'organisation administrative originale, à laquelle les professionnels sont profondément attachés, a jusqu'à présent donné satisfaction, en dépit d'une situation informatique à risque

Les origines de l'ENIM remontent à la Caisse des Invalides de la Marine Royale créée sous l'égide de COLBERT par l'Edit de Nancy du 22 septembre 1673.

³ Les charges patronales maladie, vieillesse et famille assises sur les rémunérations des navigants au commerce en situation de « concurrence internationale effective » sont prises en charge par l'Etat. Les rémunérations des navigants sous pavillon RIF sont exonérées d'impôt sur le revenu.

⁴ En application de l'article 57 de la loi de finances pour 2006.

1.1.4.1 *Une organisation administrative originale, tant au niveau national que local.*

En décembre 2005, l'ENIM employait 495 agents permanents, dont 425 fonctionnaires titulaires.

➤ **Au niveau national.**

Le niveau national, qui emploie à Paris 128 agents permanents, est caractérisé par le double statut d'administration centrale et d'établissement public. En outre, alors que l'établissement public⁵ est dépourvu de conseil d'administration, le Conseil Supérieur de l'ENIM, conseil tripartite réunissant l'Etat, les employeurs et les salariés à la pêche et au commerce, siège directement auprès du ministre avec pour double mission la « surveillance » et la « protection de l'ENIM ».

➤ **Au niveau local.**

Le niveau local est caractérisé par l'imbrication étroite des implantations propres de l'ENIM et des services extérieurs de la direction des affaires maritimes.

- ✓ Les implantations propres de l'ENIM sont réparties entre quatre sites, soit par ordre d'importance décroissante : Saint-Malo (191 agents permanents pour la liquidation des prestations maladie et le recouvrement des cotisations), Lorient (85 agents permanents pour la liquidation des prestations maladie, l'informatique et la documentation), Paimpol (63 agents permanents pour la liquidation des retraites) et Bordeaux (28 agents permanents pour la liquidation des prestations maladie).
- ✓ Les services extérieurs de la direction des affaires maritimes (DAM), implantés sur la côte aux sièges des directions départementales des affaires maritimes, et dans leurs « stations maritimes », sont placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur de l'ENIM pour servir de « front office » à l'établissement, à hauteur d'environ 81 ETP⁶.
- ✓ Pour l'action sociale, l'ENIM s'appuie sur deux réseaux d'assistantes sociales dédiés respectivement à la pêche et au commerce, financés pour partie par la profession et pour partie sur les fonds publics de l'ENIM et de la Caisse maritime d'allocations familiales.
La mission ne peut qu'appuyer les efforts de l'ENIM tendant au regroupement des deux réseaux en une seule institution.

1.1.4.2 *L'attachement des professionnels au statu quo institutionnel est profond.*

Des contacts pris par les auditeurs, il ressort que l'attachement des professionnels au statu quo institutionnel aux niveaux national et local est manifeste et profond. Les services des affaires maritimes et l'organisation actuelle de l'ENIM sont vécues comme faisant partie d'un patrimoine identitaire auquel la profession tient sans doute d'autant plus qu'elle se sent menacée dans certaines de ses composantes par l'évolution économique.

Les agents de l'ENIM sont d'autre part apparus très motivés et désireux d'œuvrer au service des marins.

1.1.4.3 *La situation de l'informatique est une source de préoccupations.*

⁵ Régi par le décret du 30 septembre 1953 modifié.

⁶ **L'importance des moyens mis à la disposition de l'ENIM par les affaires maritimes affecte la signification des ratios de gestion de l'ENIM qui seraient calculés en ne prenant en considération que les moyens propres de l'établissement.**

L'amélioration du service rendu aux ayants droit, et les gains de productivité réalisables passent par une modernisation des applications informatiques de l'ENIM. Or, le service informatique de l'ENIM a été décentralisé de Paris à Lorient en 2000, ce qui a occasionné un démantèlement complet de ce service à cette époque. La remise sur pied du service s'est effectuée progressivement, mais reste néanmoins fragile.

➤ Le Schéma Directeur Organisation et Informatique 2003-2005

En 2002, la direction de l'ENIM, consciente de ses retards en matière informatique, a mis en place un Schéma Directeur Organisation et Informatique (SDOI) 2003-2005, avec les objectifs suivants :

- rénover l'architecture informatique basée sur des systèmes Bull-GCOS, dont la fin de garantie de maintenabilité par le constructeur Bull était prévue à fin 2004, en visant une architecture UNIX, utilisant les technologies modernes Web et java ;
- moderniser les fonctions recouvrement des cotisations, taxation des ressources (DMIST, DTS, DTA), et gestion des pensions à l'horizon mi-2004, avec en vue des gains de productivité ;
- externaliser les fonctions prestations maladie (natures et espèces) en s'adossant à un organisme dont le métier est de gérer ces fonctions, avec un objectif de basculement mi- 2004. A cet effet, après une consultation de la CNAMTS, de la MFP, et de la MSA, la CNAMTS a été retenue à mi 2003 ;

➤ L'adossement informatique à la CNAMTS

L'externalisation du traitement informatique des prestations maladie à la CNAMTS se déroule plus que laborieusement.

Seul le volet prestations en nature pour les cliniques (T2A/CCAM) fonctionne depuis septembre 2005. Les autres fonctions prestations en nature seraient maintenant prévues à mi-2006, mais officieusement on parle de janvier 2007.

Quant à la fonction prestations en espèces, officieusement la CNAMTS semble ne plus vouloir la prendre en compte, compte tenu de la spécificité du régime des marins.

Une des conséquences notables de ces reports de délais est que l'ENIM est obligée de maintenir en service l'architecture Bull- GCOS, ce qui lui coûte fort cher (150Keuros/an) du fait de la mise en place d'un contrat particulier de maintenance du système obsolète et du maintien de compétences ad hoc. La coexistence des applications CNAMTS (partie cliniques privées) et du reste des applications restées sur l'ancien système fragilise le service d'ensemble.

On note que l'ENIM rencontre de grandes difficultés au niveau du dialogue technique avec les services de développement de la CNAMTS, n'a pour interlocuteur que la Mission d'Assistance aux Régimes Partenaires (MARP) de la CNAMTS, qui ne semble pas avoir les capacités d'intervention nécessaires auprès des services techniques de projet. Ce dialogue n'est pas de plus facilité par la localisation à Lorient du service informatique de l'ENIM, alors que la plate-forme de production de la CNAMTS se trouve à Toulouse, et que les personnels techniques de développement de l'application ENIM à la CNAMTS ne sont ni identifiés ni localisés avec certitude⁷.

⁷ Alors qu'au départ, la caisse de Rennes avait été désignée par la CNAMTS comme caisse de référence pour l'adossement informatique de l'ENIM, c'est en pratique celle de Toulouse qui remplit ce rôle, mais de manière officieuse.

Enfin il est surprenant qu'il n'existe pas pour les développements informatiques de convention formelle⁸ signée entre la CNAMTS et l'ENIM, précisant le cahier des charges, les échéances, les interlocuteurs de part et d'autre, et les engagements réciproques. Cette opération semble se dérouler dans « l'informel ».

En conclusion, la situation n'est pas stabilisée, il n'y a pas ou plus d'engagement sur les échéances⁹ ni sur le contenu des prestations à offrir à l'ENIM. Cela bloque aujourd'hui tout gain de productivité à venir, au niveau de l'adossement technique, et au niveau de la proposition d'adossement aux CPAM pour les opérations médico-administratives de liquidation (cf. infra point 2.2.3.).

Dans le cadre de la signature de la convention d'objectifs et de gestion à mettre en place entre l'ENIM et ses tutelles (dont la direction de la sécurité sociale), il y a lieu de prévoir les grands principes des chantiers de modernisation informatiques, avec les principales échéances attendues, d'y fixer les gains de productivité attendus, ainsi que les économies de gestion, et d'y prévoir un suivi rapproché de l'adossement informatique à la CNAMTS, par la direction de la sécurité sociale. C'est le principal verrou à la poursuite des objectifs de modernisation, déjà fixés ou que l'on pourrait recommander au-delà (liquidation transférée aux CPAM). C'est aussi, dans cette phase délicate, un sujet de risque majeur pour le service rendu, compte tenu de la nécessité de maintenir en cohérence deux systèmes (la partie CNAMTS déjà en service, et la partie ENIM non encore migrée), et leurs bases de données.

Il convient également de mettre en place une convention formelle signée avec la CNAMTS, précisant les engagements respectifs de la CNAMTS et de l'ENIM, avec les échéances associées. On devra y trouver les noms des responsables de maîtrise d'ouvrage côté ENIM, ainsi que l'identification de l'équipe de maîtrise d'œuvre CNAMTS chargée de la réalisation. On y prévoira des dispositions de même nature devant régir la phase de production et d'exploitation. Un comité de pilotage mixte ENIM/CNAMTS devrait être mis sur pied, afin de suivre formellement la progression des travaux. Un suivi resserré est nécessaire dans la phase de transition délicate actuelle.

- La modernisation des outils de recouvrement des cotisations, de taxation des ressources et de gestion des retraites.

Aujourd'hui, cette modernisation a été étudiée, et l'ENIM a fait le choix d'un scénario parmi quatre possibles. Ce scénario dit « *tendanciel intégré* », prend pour base des calculs le système actuel des vingt catégories de salaires forfaitaires servant de base de calcul des cotisations, des prestations en espèces et des pensions.

En ce qui concerne les déclarations des plus importantes compagnies d'armateurs (commerce et grande pêche), celles-ci sont déjà largement informatisées (DMIST) et cette application a déjà été migrée sur la nouvelle architecture UNIX.

Pour les armateurs à la petite pêche artisanale, le système actuel de déclaration trimestrielle des services (DTS) est lourd, nécessite des collectes et la saisie de déclarations journalières papier ou fax dans les DDAM, leur transmission à l'ENIM, le contrôle au Centre National de Liquidation des Rôles d'Equipage (CNLRE), suivi de l'envoi du projet de liquidation de l'ordre de recette aux armateurs aux fins de vérification.

⁸ Il existe une convention signée avec la CNAMTS, mais portant seulement sur l'exploitation, et limitée aux domaines de la tarification à l'activité (T2A) et de la classification commune des actes médicaux (CCAM).

⁹ La CNAMTS vient néanmoins de s'engager à produire à l'ENIM avant fin mars un échéancier pour les prestations en nature.

Le scénario étudié prévoit, dans un premier temps les saisies par les armateurs dans les DDAM, ou depuis chez eux s'ils sont équipés informatiquement, ou encore de leur centre de gestion.

L'aller-retour pour vérification par l'armateur serait supprimé, ce qui allègerait notablement l'application en évitant corrections et reprises. Une première version de cette DTS informatisée, appelée DTA, devrait être mise en service à la Réunion à des fins d'expérimentation, en mars 2006.

La décision formelle par la direction de l'ENIM de développer cette nouvelle application et de sa mise en service en métropole, ne sera prise qu'après concertation avec la profession. Cette concertation vient tout juste de commencer. Au mieux, la mise en service progressive pourrait intervenir fin 2006. Les gains de productivité de ce scénario sont estimés à 30 ETP.

On note que ces applications sont des applications partagées de façon imbriquées entre le service informatique de l'ENIM de Lorient, et celui des Affaires Maritimes de Saint-Malo. En effet, compte tenu de leur mission de police en mer, les Affaires Maritimes ont besoin des informations concernant le rôle d'équipage, informations qui interviennent dans les calculs des cotisations sociales. Là aussi la situation du service à Lorient ne facilite pas les échanges directs et en boucle courte avec le CNLRE et la Direction des Systèmes d'Information (DSI) des Affaires Maritimes. Une convention, à ce sujet, a été signée entre les deux directions, ENIM et DAM.

Le projet de modernisation des mouvements de service servant de base au recouvrement des cotisations, des taxations et de gestion de pension doit être engagé, afin de simplifier le système DMIST, DTS, DTA, et réaliser les gains de productivité espérés.

En liaison avec la réflexion à mener sur le passage à une assiette des cotisations et des pensions basées sur les salaires réels (cf. point 2.2.4. infra), il faut étudier les scénarios de rupture comportant la substitution du salaire réel au salaire forfaitaire, réputés générateurs de gains de productivité sensiblement supérieurs.

- La migration vers une nouvelle architecture informatique UNIX

Comme indiqué ci-dessus, tout ce qui a pu être migré l'a été. Le principal blocage réside dans le non achèvement de l'adossement sur le système CNAMTS, qui implique le maintien du système Bull GCOS, ainsi qu'un système d'éditique propriétaire dépassé.

- Les autres chantiers en cours

Conformément à la loi Fillon sur les retraites d'août 2003, l'ENIM a ouvert le chantier permettant à terme de pouvoir renseigner les ayants droit sur leurs états de services et droits à retraites. Il faut pour cela finir la mise sous forme informatique des informations encore sur fiches papier, et constituer un fichier unique certifié de tous les pensionnables au titre de l'ENIM. Pour le 1/7/2007, l'ENIM prévoit de fournir au GIP Info Retraite le fichier des pensionnables de 55 ans et plus, l'extension aux autres tranches d'âges s'effectuant ultérieurement.

- L'organisation de la fonction informatique au sein de l'ENIM.

Le service informatique se compose de 26 personnes, installées à Lorient, auprès du Centre de Liquidation des Prestations de Lorient (CLP), et du Centre de Diffusion de l'Information (CEDIF).

Cette installation s'est faite suite à une décision de décentralisation en 2000. La totalité de l'équipe parisienne n'a pas suivi le mouvement, et il a fallu recréer un centre de compétences

à partir de zéro, à Lorient. Une sous-traitance externe a d'abord fonctionné, avant la mise en place de la nouvelle équipe. Les agents composant la nouvelle équipe, y compris l'encadrement, ont un statut de CDD, dont les fins de contrats sont prévus entre fin 2006 et début 2008.

C'est une situation que nous trouvons très fragile, surtout en cette période de chantiers majeurs, qui ne se déroulent pas au mieux. En effet, un CDD peut partir du jour au lendemain, ayant trouvé un emploi moins précaire et/ou plus rémunérateur, entraînant une perte souvent sèche de compétence. Enfin, la loi du 26/7/05 limite à 6 ans la durée de l'emploi en CDD dans la fonction publique, sinon les contrats doivent être requalifiés en CDI, statut fonctionnaire. Cette donnée doit être prise en compte dans la réflexion.

Enfin le choix de Lorient pour l'installation de ce service qui est au cœur du fonctionnement de l'ENIM, de son efficacité et de sa modernisation, ne paraît pas particulièrement heureux.

En effet, d'une part Lorient n'est pas connu comme un fort bassin d'emplois dans le domaine informatique et, d'autre part, si l'on considère que les applications concernant la maladie migreront à terme à la CNAMTS, le reste des applications techniques telles qu'envisagées aujourd'hui (DMIST, DTS, DTA, gestion des pensions...) ont un centre de gravité et des liens extrêmement serrés avec le CNLRE et le service informatique de la DAM, installés à Saint-Malo.

La mission recommande qu'une réflexion stratégique d'organisation de la fonction informatique soit entreprise par la direction de l'ENIM, sans tarder, aboutissant à un nouveau Schéma Directeur Organisation et Informatique. Cette réflexion devra aborder le problème de la pérennisation des compétences, à la fois à court terme, et à moyen terme lorsque les chantiers en cours seront achevés.

En ce qui concerne les liens avec la DSI de la DAM, et le CNLRE de Saint-Malo, la réflexion devra prendre en compte les décisions qui seront prises à horizon début 2008, concernant le régime spécial de retraite des marins. En effet, si l'on devait passer sur un régime basé sur des cotisations assises sur les salaires réels, l'interface avec l'informatique des affaires maritimes évoluera fortement, sans doute dans un sens de simplification.

➤ Les recommandations pour l'informatique

Recommandation n°2 :

1° Elaborer sans délai un nouveau schéma directeur informatique.

2° Avec l'appui de la direction de la sécurité sociale, conclure avec la CNAMTS une convention sur l'adossement informatique pour les prestations en nature et en espèces.

3° Conduire à son terme le chantier de la modernisation des déclarations trimestrielles des services pour le recouvrement des cotisations.

4° Pérenniser les compétences stratégiques pour la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS.

2.1 La rationalisation du cadre institutionnel ne nécessite pas la création d'un établissement public de plein exercice.

Rappelons que la question de séparer la fonction d'administration centrale, de la fonction d'opérateur de gestion du régime de protection sociale des marins, aux fins d'éviter de possibles conflits d'intérêts, n'est pas une question nouvelle. En effet, et à l'occasion d'une réorganisation d'ampleur des services du ministère de l'équipement d'alors, en 1996, a été mis en chantier un projet de cette nature, intégrant la fonction d'administration centrale au sein d'une direction centrale des affaires maritimes, et la transformation de l'ENIM en établissement public de plein exercice doté d'un conseil d'administration, tout en conservant en fonction le Conseil Supérieur de l'ENIM, qui rassemble l'ensemble des professions concernées, et dont la mission est de conseiller le ministre sur les orientations de la protection sociale des marins.

Ce chantier, qui est allé jusqu'à la rédaction d'un projet de décret, approuvé par le cabinet du Premier Ministre, avant soumission au Conseil d'Etat (afin de confirmer qu'il n'était pas nécessaire de passer par la voie législative), s'est heurté à une opposition des membres du Conseil Supérieur de l'ENIM, se traduisant à plusieurs reprises, en 1996 et 1997, par des avis négatifs. Fin 1997, il a été convenu de ne pas aller plus avant dans cette voie.

Les motifs principaux mis en avant par le Conseil Supérieur de l'ENIM sont la crainte que la perte de la qualité d'administration centrale alourdisse les procédures des dossiers, que la tutelle qui serait mise en place nuise à l'efficacité, à la réactivité et à la capacité d'adaptation démontrées du système, et que les dépenses entraînées par le nouveau statut ne puissent à l'évidence améliorer l'efficacité globale du système.

En mai 2005, une réorganisation d'ensemble de l'administration du ministère de l'équipement a été effectuée¹⁰, mais il n'a pas été jugé nécessaire de modifier le statut de l'ENIM à cette occasion.

2.1.1 La création d'un établissement public de plein exercice soulève des questions délicates.

2.1.1.1 L'exercice de la tutelle et le choix de la direction d'administration centrale de rattachement

Lors de la tentative précédente évoquée supra, afin de prendre en compte les observations du Conseil Supérieur, on s'était orienté, au nom de l'efficacité, vers la mise en place d'une tutelle composée d'une équipe réduite, s'appuyant sur les équipes de l'ENIM pour l'élaboration des textes réglementaires. Même dans ce cas, cette opération entraîne une création nette de postes dans la direction appelée à exercer la tutelle.

¹⁰ Par le décret du 16 mai 2005 et l'arrêté du 22 mai 2005 portant organisation de la direction de l'ENIM.

Il pourrait sembler à priori naturel que cette tutelle soit rattachée à la direction des affaires maritimes (DAM) qui exerce pour le compte de l'ENIM, une fonction de représentation territoriale vis-à-vis des ayants droit, au niveau des DDAM.

Cependant, il faut noter que la DAM n'a pas en propre de compétences en termes de gestion de régimes sociaux de retraite et d'assurance maladie, compétences que l'on peut retrouver en partie à la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF), qui gère les régimes spéciaux de retraite des transports terrestres (SNCF et RATP). Plus généralement, il n'a pas été identifié de lieu au ministère de l'équipement qui ait compétence dans la thématique complète objet de l'activité de l'ENIM, où pourraient être débattues les orientations stratégiques propres à cette thématique. Le choix de la DTMRF à l'avantage de placer la tutelle à l'abri des conflits d'intérêts nés de l'imbrication des services de l'ENIM et des affaires maritimes.

Les autres directions compétentes, qui auraient vocation à exercer une partie de la tutelle, sont la direction de la sécurité sociale du ministère de la santé et des affaires sociales, la direction des pêches au ministère de l'agriculture, et la direction du budget du ministère des finances.

2.1.1.2 Le mode de gouvernance de l'établissement public de plein exercice et le devenir du Conseil Supérieur de l'ENIM

La création d'un EPA de plein exercice demande la mise en place d'un conseil d'administration. La création de ce conseil d'administration conduira à définir les périmètres respectifs et l'articulation entre le Conseil Supérieur et le conseil d'administration. Or l'ensemble des organisations représentées au Conseil Supérieur de l'ENIM, dont les membres ont été renouvelés en dernier lieu pour quatre ans à compter du 16 décembre 2003¹¹, est très attaché à cette instance qui est un lieu de concertation où les partenaires recherchent le consensus sur les sujets concernant la protection sociale des marins.

La composition de ce conseil d'administration devra être étudiée, et il serait opportun que les trois directions citées ci-dessus y soient représentées par un commissaire du gouvernement. Or d'ores et déjà, la direction de la sécurité sociale a estimé qu'il lui serait très difficile de dégager les ressources nécessaires à l'exercice de la tutelle sur les actes et les personnes du nouvel établissement public.

On pourrait aussi utilement s'inspirer de la composition du conseil de la caisse maritime des allocations familiales fixée par l'article L. 212-3 du code de la sécurité sociale issu de la loi de modernisation du 17 janvier 2002, ou de celle du conseil de la toute récente caisse de retraite du personnel de la RATP fixée par le décret du 26 décembre 2005.

Enfin, le mode désignation des administrateurs devra être aussi étudié, en tenant compte de l'article L.711-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit une élection à la représentation proportionnelle, opération électorale dont il convient de ne pas sous-estimer la complexité administrative et le coût.

¹¹ Par l'arrêté du 11 décembre 2003.

2.1.1.3 Le patrimoine immobilier de l'ENIM

La question de la dévolution du patrimoine immobilier de l'ENIM sera aussi posée, et en particulier celle de l'immeuble amorti du 3 place de Fontenoy, même si bien entendu ce sujet relève de l'examen d'ensemble des implantations immobilières du ministère de l'équipement. Il convient de souligner la symbolique forte que représente dans le monde maritime cet immeuble qui abrite, outre l'ENIM, la DAM, et la direction des pêches du ministère de l'agriculture, qui ont de nombreuses interfaces dans l'exercice de leur activité. Cette proximité est favorable à l'efficacité d'ensemble.

2.1.1.4 Le statut des personnels de l'ENIM

Bien qu'il ne semble pas nécessaire de modifier la position administrative des personnels fonctionnaires de l'ENIM¹², à l'occasion de la mise en place d'un EPA de plein exercice, il faudra néanmoins accompagner cette transformation auprès du personnel. Les représentants des personnels sont très attachés à la situation actuelle, et sont profondément convaincus de la qualité et de la réactivité de la gestion de l'ENIM au profit des marins, et ne sont pas du tout persuadés, tout comme les représentants des professions maritimes, de l'apport d'une modification du statut de l'ENIM en terme d'amélioration du service.

2.1.2 Les impacts de la création d'un EPA de plein exercice semblent difficilement compatibles avec les objectifs d'un audit de modernisation

En effet, il est difficile de démontrer que cette opération, qui sera lourde et longue à mener, apporte une amélioration du service aux usagers, des gains de productivité, et une meilleure maîtrise de la dépense publique¹³.

De plus, comme en 1996/1997, le risque d'incompréhension des partenaires sociaux de l'ENIM, des professions concernées et des représentants des ayants droit maritimes dont nous avons pu mesurer l'attachement viscéral à « leur » ENIM, est élevé.

Enfin, une mobilisation provoquée par ce changement se fera au détriment des chantiers de fond que la mission propose de mener, qui sont susceptibles de répondre pleinement aux objectifs assignés aux audits de modernisation et d'apporter une meilleure qualité de la protection sociale des gens de mer.

2.1.3 Il est en revanche possible de rationaliser le dispositif institutionnel existant

1°) Il est nécessaire d'associer plus étroitement le directeur de l'ENIM à la marche du ministère de l'équipement, notamment en le faisant participer aux réunions de management des directions d'administration centrale, ainsi qu'aux préparations des conférences budgétaires.

¹² Ces fonctionnaires sont en position d'affectation à l'ENIM et non en position de détachement. Le suivi de leur carrière relève des CAP du ministère de l'équipement.

¹³ Pour bénéficier au moins des avantages du scénario de l'établissement public de plein exercice, il faudrait retirer à l'ENIM la compétence pour l'élaboration des textes, ce qui postule le renforcement des effectifs de l'administration centrale, en contradiction avec les objectifs des audits de modernisation.

2°) Il nous paraît indispensable de mettre en place, comme pour les autres établissements publics sous tutelle du ministère, une convention d'objectifs et de gestion (COG)¹⁴ donnant un cadre pluriannuel à la conduite des chantiers de modernisation retenus pour l'ENIM. Cette COG devrait être signée entre, d'une part, la direction de l'ENIM et, d'autre part, le ministère de l'équipement¹⁵, le ministère des affaires sociales (direction de la sécurité sociale), afin de donner un cadre à la politique d'adossement au régime général, et le ministère du budget. Les dispositions relatives à l'adossement pourraient faire l'objet d'engagements spécifiques signés par les caisses nationales compétentes du régime général. L'élaboration des COG ne justifie pas la mise en place d'un brain-trust permanent, mais la mobilisation des ressources spécialisées de la direction de la sécurité sociale et de la direction du budget tous les quatre ans. Le Contrôle général économique et financier pourrait prêter son concours au suivi de la COG.

3°) Il est souhaitable d'introduire l'ENIM dans les groupes de « benchmarking » pilotés par la direction de la sécurité sociale et d'engager avec celle-ci une revue des outils à la disposition du régime général pour le recouvrement des cotisations. En effet la panoplie des outils à la disposition de l'ENIM gagnerait à être complétée, afin de mieux maîtriser le recouvrement des cotisations.

Recommandation n°3: S'abstenir de modifier le statut de l'ENIM, mais étendre au régime spécial le dispositif des conventions d'objectifs et de gestion (COG), avec le concours de la sous-direction du travail et des affaires sociales de la DTMRF et du Contrôle général économique et financier pour le suivi de sa mise en œuvre .

2.2 La priorité consiste à ouvrir cinq chantiers dont dépendent simultanément l'optimisation du fonctionnement de l'ENIM et la qualité de la protection sociale des gens de mer.

Les cinq chantiers identifiés par la mission ne mettent nullement en cause la pérennité de l'ENIM. Ils s'inscrivent dans la recherche de la meilleure qualité au moindre coût. Il serait souhaitable que le Conseil Supérieur de l'ENIM soit sensibilisé à ces problématiques stratégiques pour l'avenir, et associé aux réflexions complémentaires à engager pour dégager les solutions les plus pertinentes.

2.2.1 Simplifier et accélérer les procédures d'examen des demandes de pensions d'invalidité.

Pour les pensions d'invalidité maladie et accident du travail, comme pour les pensions de retraite anticipée, l'instruction des dossiers suit une procédure particulièrement lourde inspirée

¹⁴ L'article L 115-8 du code de la sécurité sociale issu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 adapte aux régimes spéciaux le dispositif des COG.

¹⁵ L'instruction de la COG étant de préférence confiée à la sous-direction du travail et des affaires sociales de la DTMRF pour mutualiser les compétences du ministère et mettre l'exercice de la tutelle à l'abri des éventuels conflits d'intérêts qui peuvent exister entre l'ENIM et la direction des affaires maritimes, en raison de l'imbrication étroite de leurs services.

du modèle des pensions militaires d'invalidité¹⁶. Le service des affaires maritimes du demandeur réunit les pièces comportant l'avis du médecin conseil, adresse le dossier à l'une des six « commissions spéciales de visite » (CSV) qui donne son avis. Le dossier est ensuite transmis au service des pensions de Paimpol qui le complète par les éléments administratifs nécessaires à la liquidation de la pension. Le dossier complété est adressé au Conseil Supérieur de Santé de l'ENIM, qui donne systématiquement un nouvel avis, avant décision par délégation du Ministre. En cas de contestation, le contentieux technique de la sécurité sociale est saisi.

L'examen des 110 dossiers examinés successivement en 2005 par les CSV puis par le Conseil Supérieur de l'ENIM montre que le niveau national a confirmé dans plus de 65% des cas les propositions formulées par le niveau local. En cas de divergence de vue, le niveau national s'est montré plus sévère que le niveau local dans près de 80% des dossiers, ce qui peut susciter l'incompréhension des usagers.

Dans le régime général, la procédure est beaucoup plus simple. Les demandes ne sont examinées qu'une fois, par le seul médecin conseil dont l'avis s'impose à la caisse, et non par deux commissions médico-administratives successives. Les critères d'attribution des pensions d'invalidité étant dans les deux régimes identiques, exclusivement médicaux et non médico-sociaux, la procédure en vigueur dans le régime général pourrait être transposée à l'ENIM, quitte à renforcer l'action sociale en faveur des invalides.

Dans l'hypothèse où les CSV seraient supprimées par souci de célérité et de simplicité¹⁷, on peut également en attendre une très modeste économie de l'ordre d'une centaine de jours/homme.

Recommandation n°4: Simplifier la procédure d'instruction des pensions d'invalidité en envisageant la suppression des Commissions Spéciales de Visite.

2.2.2 Renforcer les incitations à la prévention des accidents du travail dans les métiers à risque.

Si les marins ne bénéficient pas de l'incitation à la prévention résultant, pour les salariés du commerce et de l'industrie, du financement de la couverture du risque accidents du travail par une cotisation d'équilibre à la charge exclusive de l'employeur, les armateurs au commerce et une fraction des armateurs à la pêche conservent à leur charge le salaire et les soins du marin malade, notamment à la suite d'un accident, jusqu'à l'expiration du premier mois suivant son débarquement¹⁸. Des progrès importants ont été accomplis à travers l'évolution du droit du travail applicable aux marins, et grâce aux actions de terrain entreprises par l'Institut Maritime de Prévention (IMP), association de la loi de 1901 créée en 1992, financée conjointement par l'ENIM et la profession.

¹⁶ Décret du 20 août 1908 d'application de la loi du 14 juillet 1908 sur les pensions des inscrits maritimes, et décret du 13 septembre 1936 modifié.

¹⁷ Pour la réglementation la plus récente, relative aux maladies professionnelles des marins, les dossiers sont directement examinés par le Conseil Supérieur de Santé, sans examen préalable par la CSV.

¹⁸ En vertu de l'article 79 du code du travail maritime.

Mais les interlocuteurs rencontrés par la mission conviennent que beaucoup reste à faire pour renforcer la réglementation¹⁹, et plus encore pour la faire respecter à bord des navires.

La mission ne recommande pas d'équilibrer le risque accidents du travail/maladies professionnelles par une cotisation spécifique à la charge de l'employeur, comme c'est le cas pour les employeurs du commerce et de l'industrie, en raison de son taux élevé qui, suivant un calcul de l'ENIM portant sur l'exercice 2003, s'élèverait à 18,5% à la pêche et à 12% au commerce. En contrepartie, la mission recommande la mise en place d'un suivi microéconomique des risques et le renforcement des incitations financières au respect des consignes de sécurité.

2.2.2.1 Le suivi microéconomique des risques

Les bases de données de l'ENIM autorisent un suivi de la fréquence et du coût des risques pour les prestations en nature et en espèces au niveau de l'armateur, du navire et du marin.

Il importe de se mettre en mesure de procéder en routine à ces traitements de données, et d'en présenter régulièrement la synthèse au Conseil Supérieur de l'ENIM, synthèse enrichie par l'exploitation des dossiers de demandes de pensions formulées au titre des accidents du travail. L'ENIM serait chargé de publier sur internet le classement des armateurs et des navires par niveau de risque.

Le suivi microéconomique serait également de nature à faciliter le dépistage des situations apparemment anormales pour, le cas échéant, mettre en évidence et réprimer les fraudes éventuelles.

2.2.2.2 Le renforcement des incitations financières au respect des normes de sécurité applicables au navire et aux marins.

En cas de sinistre, les rapports d'accidents transmis à l'ENIM pourraient obligatoirement comporter une rubrique répondant à la question de savoir si les mesures de sécurité, en particulier le port des équipements individuels de sécurité, étaient respectées au moment de l'accident. Dans la négative, l'ENIM disposerait d'une action récursoire pour mettre à la charge de l'employeur les prestations en nature et en espèces consécutives à l'accident.

Recommandation n° 5:

1° Procéder à l'analyse microéconomique des risques d'accidents du travail, rendre public le classement des armateurs et des navires par niveau de risque, et organiser chaque année un débat sur la prévention des accidents du travail au sein du Conseil Supérieur de l'ENIM, avec le concours de l'Institut Maritime de Prévention.

2° Doter l'ENIM des outils juridiques nécessaires à l'exercice d'une action récursoire pour mettre à la charge de l'employeur les prestations en nature et en espèces supportées par l'ENIM au titre des accidents survenus alors que les consignes de sécurité n'étaient pas respectées.

¹⁹ Comme l'illustre un projet de décret rendant obligatoire le port d'un vêtement à flottabilité intégrée pour les jeunes gens de moins de 18 ans lors des opérations de pêche.

2.2.3 Etudier les conditions de l'externalisation vers les caisses primaires de la liquidation des prestations en nature et de la prévention sanitaires.

L'ENIM s'est engagé à juste titre dans une politique d'adossement informatique sur le régime général pour la liquidation des prestations en nature et de certaines prestations en espèces des risques maladie, maternité et accidents du travail. Mais la liquidation des feuilles de soins papier et le contrôle de la liquidation des feuilles de soins électroniques, ainsi que toutes les missions situées en aval de la liquidation proprement dite, continuent à être effectués par l'ENIM dans ses trois centres de liquidation, alors que ces missions pourraient être remplies par les caisses primaires du régime général pour un coût marginal négligeable.

Les conditions d'une politique d'externalisation méritent d'être étudiées en raison de l'importance des effectifs de l'ENIM affectés à ces missions. Sur les cinq cents agents de l'ENIM, les centres de liquidation des prestations en nature et en espèces, hors invalidité et retraite, occupent en janvier 2006 164 agents ainsi répartis :

Saint-Malo : 97

Lorient : 44

Bordeaux : 23

Ces agents polyvalents s'occupent aussi bien des prestations en nature que des indemnités journalières, l'ENIM ne disposant pas d'une ventilation des ETP par mission. Une fraction des 125 agents des « services horizontaux », des 26 agents administratifs du service du contrôle médical et des 88 agents de l'agence financière et comptable, est par ailleurs affectée à des tâches se rapportant à la liquidation des prestations en nature des risques maladie, maternité et accidents du travail.

Au total, on peut estimer à près de 150 emplois de fonctionnaires le gain de productivité attendu de l'externalisation de la liquidation des prestations en nature.

2.2.3.1 Les conditions de l'externalisation de la liquidation des prestations en nature des risques maladie, maternité et accidents du travail.

Avant de présenter le choix entre plusieurs scénarios, il convient de s'interroger sur les conditions relatives aux ressources humaines, au service rendu à l'utilisateur, enfin à l'harmonisation des règles de liquidation des prestations avec celles en vigueur dans le régime général.

➤ La gestion des ressources humaines.

La mission est partie du présupposé que chacun des agents actuellement en poste se verrait offrir, au nombre des choix possibles, celui de terminer sa carrière sur place.

Les prévisions de départ à la retraite d'ici à 2014 effectuées par l'ENIM montrent qu'à cette date, environ 29% des agents du centre de liquidation de Saint-Malo auront pris leur retraite, ce pourcentage s'élevant à 7% pour le centre de liquidation de Lorient et à 14% pour celui de Bordeaux.

En cas de suppression des tâches de liquidation des prestations en nature, la capacité de travail libérée devra être occupée soit aux missions de l'ENIM justifiant un emploi supplémentaire de ressources, comme la prévention des accidents du travail, l'audit et le contrôle, soit à des missions sociales effectuées pour le compte d'institutions tierces exerçant des missions

voisines, comme les affaires maritimes, les autres régimes de sécurité sociale ou les collectivités territoriales.

➤ Le service rendu à l'utilisateur.

L'utilisation des moyens de communication modernes, principalement le téléphone et l'internet, réduisent de plus en plus les moyens qu'il est nécessaire de consacrer à l'accueil physique des usagers. Le centre de liquidation de Saint Malo, de loin le plus important de l'ENIM, ne reçoit en moyenne pas plus de 10 assurés par jour.

L'ouverture du réseau des points d'accueil du régime général aux marins constituerait, pour ceux d'entre eux qui sont attachés à l'accueil physique au guichet, une amélioration notable du service, notamment pour tous les marins, singulièrement les retraités, dont le domicile est plus proche de l'un des multiples points d'accueil du régime général que des services des affaires maritimes.

En dépit de cette tendance lourde à la réduction de la fréquentation des guichets, à laquelle on ne voit pas pourquoi le régime des marins échapperait, force est de constater l'attachement affiché du monde maritime au *front office* historique assuré par les services des affaires maritimes. Quel que soit le scénario d'externalisation, **il est proposé pour ce motif de maintenir le *front office* des affaires maritimes, tout en l'adaptant à l'évolution de la demande d'accueil physique qu'il convient de quantifier et de qualifier.**

➤ L'harmonisation de la couverture sociale.

Les règles de liquidation des prestations en nature des risques maladie, maternité et accidents du travail du régime des marins sont, à de rares exceptions près, identiques à celles du régime général.

Les exceptions sont susceptibles de générer des surcoûts informatiques importants. Il convient de s'interroger sur la pérennité de leur bien-fondé. La principale exception citée par l'ENIM consiste en la prise en charge à 100% des frais d'hospitalisation, de médecine et de transport exposés au cours des six premiers mois suivant le débarquement d'un marin, lorsque la maladie s'est déclarée à bord du navire. Cette disposition, qui résulte de l'article 23 du décret du 17 juin 1938 modifié²⁰, pouvait se comprendre à une époque où les marins ne bénéficiaient pas de la couverture à 100% des soins relatifs au traitement d'une maladie professionnelle. Elle ne semble plus se justifier depuis l'extension aux marins de la protection contre les maladies professionnelles résultant du décret du 28 juin 1999. En outre, la combinaison des cas d'exonération du ticket modérateur en vigueur dans le régime général font qu'en pratique la quasi totalité des hospitalisations sont prises en charge à 100%.

Une autre disposition dont le bien-fondé mérite d'être vérifié, même si elle ne constitue pas un obstacle à l'externalisation de la liquidation des prestations, est celle qui met à la charge de l'armateur le coût des soins durant le mois suivant le débarquement du marin malade. Cette disposition²¹ fait application du principe suivant lequel « *le marin est payé de ses salaires et*

²⁰ L'ENIM a eu quelques difficultés à expliquer clairement le périmètre et les bases juridiques de cette assurance spécifique qui s'articule avec les dispositions du code du travail maritime relatives à la prise en charge du marin malade par l'armateur, les dispositions relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, et les dispositions de l'assurance maladie de base.

²¹ Convention n° 56 de l'OIT sur l'assurance maladie des gens de mer de 1936, articles 79 et suivants du code du travail maritime et décret du 17 juin 1938 modifié.

soigné aux frais du navire», principe qui trouve son origine dans une conception assez paternaliste de la protection sociale, à une époque où les conditions de traitement médical et de rapatriement des marins malades étaient sensiblement différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. La portée pratique du principe est limitée. La période de prise en charge par l'armateur a été réduite de trois mois à un mois par le décret du 28 janvier 1987, sans exiger de contrepartie financière des employeurs. Le champ personnel de la disposition a été progressivement limité par l'article 3 du décret du 17 juin 1938 modifié et ne concerne plus que 83% des marins au commerce et 15% des marins à la pêche, alors même qu'à la pêche le dispositif constitue une incitation à la prévention des accidents du travail. Pour l'avenir, tout en laissant à la charge de l'armateur le coût des soins à l'étranger, les frais de rapatriement du marin malade et le maintien de son salaire, le régime des marins pourrait prendre en charge les soins dès le premier jour en France. L'ENIM n'a pas été en mesure de chiffrer l'incidence de la mesure respectivement pour les armateurs et pour le régime des marins.

Recommandation n°6: Vérifier le bien-fondé des particularismes résiduels du régime des marins pour la liquidation des prestations en nature.

- Les éléments du choix entre le scénario de la délégation de gestion au régime général et celui du rattachement des marins au régime général pour les prestations en nature.

L'externalisation de la liquidation des prestations en nature des assurances maladie, maternité et accidents du travail peut revêtir deux modalités juridiques, suivant que les caisses primaires agissent pour le compte et par délégation du régime des marins, ou que les marins sont rattachés au régime général pour les prestations en nature.

1° Le scénario de la délégation de gestion au régime général.

Ce scénario présente en affichage l'avantage de maintenir les prestations en nature dans le périmètre du régime spécial. Mais il nécessite vraisemblablement l'intervention d'une disposition législative pour autoriser la délégation de gestion. Il ne maximise pas l'objectif des gains de productivité. Il postule en effet la gestion de flux de données de l'ENIM vers le régime général (principalement pour mettre à jour le fichier administratif et positionner l'ouverture des droits) et, en sens inverse, du régime général vers l'ENIM (principalement pour alimenter les chaînes statistiques et comptables de l'ENIM, même si ces flux en retour ne comportent pas nécessairement de données individuelles). Les missions déléguées comporteraient la liquidation des prestations ainsi que toutes les missions qui en constituent l'accessoire en aval (service médical, expertise, contrôle interne, recours contre tiers, contentieux, gestion du risque ainsi que la médecine préventive, à l'exclusion de la prévention des accidents du travail qui resterait de la responsabilité de l'ENIM en raison de la spécificité du monde maritime). A partir du moment où le régime général prend en charge, en application de la loi de finances pour 2006, le déficit du régime maladie des marins, il ne semble pas y avoir lieu de prévoir de mettre à la charge de l'ENIM la rémunération du service rendu par le régime général.

2° Le scénario du rattachement des marins au régime général pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et accidents du travail.

Ce scénario²², qui appelle un décret en Conseil d'Etat pris sur le fondement de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, maximise les gains de productivité. Il minimise les échanges informatiques réguliers entre l'ENIM et la branche maladie du régime général. Il n'est plus nécessaire d'instituer des échanges de flux informatiques portant sur le fichier administratif, l'ouverture des droits et les prestations en nature. Au niveau national, l'ENIM reverserait au régime général la fraction des cotisations affectée au financement des prestations en nature, fraction déjà calculée pour les besoins de la convention ENIM/ACOSS/CNAMTS fixant les modalités de prise en charge du déficit maladie de l'ENIM par la CNAMTS.

Il pourrait être admis que les marins, nonobstant l'accès au bénéfice de l'action sanitaire et sociale du régime général, continuent à bénéficier des fonds sociaux de l'ENIM qui ne subiraient pas d'abattement.

Recommandation n° 7 : Procéder à l'étude préalable des conditions de l'externalisation vers les caisses primaires de la liquidation des prestations en nature maladie, maternité et accidents du travail.

2.2.4 Etudier les conditions de l'éventuelle substitution du salaire réel au salaire forfaitaire pour le calcul des cotisations et des prestations .

L'assiette des cotisations de sécurité sociale versées à l'ENIM pour les branches maladie et vieillesse est constituée de salaires forfaitaires. Les mêmes salaires forfaitaires servent d'assiette aux cotisations d'allocations familiales à la charge de l'employeur, à la CSG et à la CRDS recouvrées par la caisse maritime des allocations familiales (CMAF), ainsi qu'à la contribution de solidarité pour l'autonomie instituée par la loi du 30 juin 2004. En contrepartie, les indemnités journalières ainsi que les pensions d'invalidité et de retraite des marins sont liquidées sur la base des salaires forfaitaires.

2.2.4.1 Une situation peu transparente et contraire à la loi

Cette situation, qui remonte aux lois des 12 avril 1941 et du 22 septembre 1948 qui ont réorganisé le régime des pensions de retraite des marins, trouve son origine dans la fixation à cette époque des salaires des marins par voie réglementaire, avant qu'ils ne soient librement fixés comme aujourd'hui par voie contractuelle. Depuis la libération de la négociation des salaires, la question de la mesure des écarts entre les salaires forfaitaires et les salaires réels n'a cessé de se poser, comme en témoignent les rapports FORNER de 1963 et DUFOUR de 1978. Ces rapports soulignaient la difficulté de connaître la réalité des salaires au commerce, au-delà des minima fixés par les conventions collectives, et plus encore à la pêche où le système du salaire à la part contribuerait à l'opacité. Interrogé par la mission sur la mesure des écarts aujourd'hui, l'ENIM s'est déclaré dans l'incapacité de répondre. En 1978, le rapport du Conseiller d'Etat DUFOUR estimait que les salaires réels étaient supérieurs d'environ 40% aux salaires forfaitaires, l'écart étant d'autant plus important que le salaire est élevé. Sans que

²² Les marins bénéficieraient des prestations en nature dans les mêmes conditions que les fonctionnaires de l'Etat et les militaires de carrière.

cela ait valeur de test, des écarts pouvant exceptionnellement aller de un à six ont été cités à la mission pour illustrer certaines situations individuelles présentes.

La situation observée n'est pas conforme à l'article L.42 du code des pensions de retraite des marins qui dispose, d'une part, que le salaire forfaitaire est déterminé « *en tenant compte du salaire moyen correspondant* » et, d'autre part, qu'il est procédé à la révision du salaire forfaitaire « *en cas de modification générale des salaires dépassant 5%* ». **En l'absence d'un observatoire permanent des salaires réels par fonction, force est de constater la difficulté de respecter la loi.**

2.2.4.2 *Une grille des salaires forfaitaires excessivement complexe*

Les règles de gestion de la grille des salaires forfaitaires journaliers, qui permettent de ranger chaque marin dans l'une des vingt catégories²³ pour chacun des jours de l'année calculée sur 360 jours, sont devenues au fil du temps si complexes pour l'employeur et pour les services de l'ENIM que l'établissement déclare y affecter cinq experts. Dans la plaquette éditée par l'ENIM en 2003 pour le cinquantenaire du Conseil Supérieur de l'ENIM, l'établissement souligne l'« *extrême complexité* » du dispositif ainsi illustrée : « *Ce n'est pas sans difficulté, toutefois, que les commissions de législation et de classement ont fait évoluer les fonctions classées dans les 20 catégories, pour parvenir aux 210 fonctions actuelles, réparties entre quatre branches : le commerce-pont, le commerce-machine, le service général, la pêche. Certaines catégories comprennent moins de cinq fonctions, comme les 2^e, 14^e, 16^e, 17^e, 18^e et 20^e. D'autres en comptent au moins 20, comme les 5^e, 7^e, 12^e, avec un pic de 28 fonctions en 7^e catégorie.*

Les fonctions actuelles, si elles sont statistiquement rapportées au nombre d'actifs enregistrés en 2002, soit 42 492 marins du commerce et de la pêche, ne comportent chacune, en moyenne, que 200 personnes. 20 fonctions n'en comptent qu'une seule et 75 moins de dix. »

La connaissance de la fonction ne suffit pas pour déterminer la catégorie du salaire forfaitaire. D'autres critères interviennent, au nombre desquels figurent la durée d'exercice des fonctions, les titres professionnels, la catégorie d'armement du navire, la définition du type de navire ou d'équipement portuaire, la jauge²⁴ du navire ou une combinaison ad hoc de sa longueur, de sa largeur, et de son tirant d'eau, sa puissance, son port en lourd, sa technique de sustentation, le nombre de passagers transportés, la classe de la station de pilotage pour les pilotes, notamment.

Recommandation n°8 : Simplifier la grille des salaires forfaitaires par la réduction drastique du nombre des catégories et du nombre des critères de classement.

²³ Instituées à l'origine par le décret du 7 mai 1952.

²⁴ Avec les difficultés d'adaptation en cas de modification des conventions internationales sur le jaugeage, comme il est arrivé en 1982 à la suite de la substitution de la convention de Londres à celle d'Oslo.

2.2.4.3 *Une situation inéquitable, préjudiciable aux marins et à la solidarité nationale*

Le choix de l'assiette forfaitaire, à partir du moment où l'expérience montre que le forfait est sensiblement inférieur au salaire réel, crée un préjudice pour les marins, même si certains d'entre eux peuvent privilégier le niveau du salaire net au montant de la retraite future.

Le fait de ne pas tenir compte des capacités contributives réelles, dans un régime qui fait si largement appel à la solidarité interprofessionnelle et nationale, est d'autant moins facile à admettre qu'il ne semble pas exister d'obstacle technique à l'utilisation du salaire réel, comme en témoigne le décret du 22 février 2006 relatif au bulletin de paye des marins, applicable aussi bien au commerce qu'à la pêche, y compris lorsque le pêcheur est rémunéré « à la part ».

2.2.4.4 *Les conditions du passage au salaire réel.*

La première condition consiste à connaître la réalité des salaires par la mise en place à l'ENIM d'un observatoire **permanent** des salaires, alimenté principalement par la profession. La conception de l'observatoire et l'alimentation initiale des données de départ justifie sans doute, comme en 1978, le concours d'une personnalité extérieure qui serait mandatée par le Ministre pour négocier avec la profession les modalités d'alimentation de l'observatoire permanent.

La seconde condition consiste à chiffrer l'incidence financière du passage au salaire réel respectivement pour les marins, pour les armateurs et pour l'Etat, qui prend en charge les cotisations patronales pour une partie de l'activité au commerce et supporte le déficit du risque vieillesse.

La troisième condition consiste à neutraliser le plus possible pour l'Etat l'incidence du passage au salaire réel sur le déficit de la branche vieillesse du régime des marins. Pour le calcul des pensions de retraite, il convient d'imaginer un mécanisme qui évite de liquider la retraite exclusivement sur la base du salaire réel alors que le salaire forfaitaire a servi de base au calcul des cotisations tout au long de la carrière du marin, ce qui constituerait un avantage indu. Plusieurs solutions peuvent être envisagées, dont l'une consiste par exemple à affecter chaque année prise en compte pour le calcul du montant de la retraite, et ayant donné lieu à cotisation sur le salaire réel, d'une valeur fictive combinant le salaire forfaitaire et le salaire réel au prorata des durées de cotisations du marin respectivement assises sur le salaire forfaitaire et sur le salaire réel au cours de sa carrière.

S'il apparaissait à certains des acteurs que la substitution du salaire réel au salaire forfaitaire ne peut s'envisager suivant le même calendrier pour chacun des employeurs, une période transitoire d'une durée suffisamment longue pourrait être ouverte, pendant laquelle l'employeur aurait le libre choix de cotiser pour l'ensemble de ses salariés sur le salaire forfaitaire ou sur le salaire réel, en exerçant une option renouvelable. Cette option permettrait d'éviter l'accroissement de charges résultant pour l'Etat d'une remise à niveau des salaires forfaitaires.

Recommandation n° 9 : Mobiliser le concours d'une personnalité mandatée par le Ministre pour négocier avec les armateurs les conditions de l'alimentation d'un observatoire permanent des salaires et, au vu du constat, pour concevoir les modalités et les étapes du passage au salaire réel dans conditions acceptables par chacun des acteurs.

2.2.5 Préparer l'échéance de janvier 2008 en matière de retraites.

L'article 5 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites charge le Gouvernement d'élaborer, avant le 1^{er} janvier 2008, un rapport sur la situation des régimes de retraite. Le rapport, établi notamment sur la base des travaux du Conseil d'Orientation des Retraites, est rendu public et transmis au Parlement. Le régime des retraites des marins entrant dans le champ du rapport, il importe que l'ENIM, singulièrement son Conseil Supérieur, se saisissent du sujet pour nourrir les réflexions du Conseil d'Orientation des Retraites et du Gouvernement.

D'autre part, même s'il ne concerne pas directement le régime des marins, l'article 12 de la même loi invite, dans un délai de trois ans après la publication de la loi, les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national à engager une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité.

Pour documenter la contribution de l'ENIM, il est suggéré que l'établissement lance sans tarder, avec les concours externes nécessaires, deux enquêtes portant respectivement sur les attentes des différentes classes d'âge en matière de carrière et de retraite, pour les principaux métiers au commerce comme à la pêche, et sur la mesure relative de la pénibilité des différents métiers, à partir d'un indice composite permettant le plus possible d'objectiver la pénibilité dans ses différentes composantes.

La première enquête permettrait d'identifier les principaux schémas de fin de carrière et de départ à la retraite souhaités par les différentes catégories de gens de mer. Les carrières des marins se sont déjà profondément transformées au cours des trente dernières années, faisant aujourd'hui du régime des marins un « régime de passage » et non plus un régime où l'on passe l'essentiel de sa carrière. D'ores et déjà, entre 55% et 60% des pensions de retraite liquidées rémunèrent des carrières courtes, de moins de quinze annuités. Les carrières pleines ne représentent plus que 23% des 3133 retraites liquidées en 2005. Rien n'indique que cette évolution de fond soit parvenue à son terme. D'autre part, certains des professionnels rencontrés par la mission estiment que les titulaires de certaines fonctions souhaiteraient pouvoir poursuivre leur activité au-delà de l'âge actuel de la retraite fixé, suivant le cas, à 50 ans pour 25 annuités cotisées, ou à 55 ans pour 15 annuités cotisées.

La seconde enquête semble indispensable pour tenir compte de la réalité des conditions de travail actuelles pour les principaux métiers à la pêche et au commerce. L'indice composite de pénibilité à concevoir pourrait tenir compte de plusieurs critères susceptibles d'entraîner une usure prématurée de l'organisme, tels que l'effort physique, la posture, l'exposition aux intempéries ou à certaines nuisances. Il n'y aurait en revanche pas lieu de tenir compte du mode de vie à bord en tant que style de vie, celui-ci étant librement choisi par le marin. Il importe que le dictionnaire des données de l'enquête soit compatible avec le répertoire des fonctions identifiées pour la fixation des salaires forfaitaires.

Recommandation n° 10 : Mettre l'ENIM en mesure d'apporter une contribution aux travaux préparatoire du rapport sur les retraites prescrit par la loi du 21 août 2003, en lançant deux enquêtes portant respectivement sur les profils de carrière souhaités par les différentes catégories de marins, en insistant sur les modèles de fin de carrière, et sur la pénibilité des différents métiers à la pêche comme au commerce.

CONCLUSION

L'existence du régime des marins, en tant que **corpus de règles spécifiques s'appliquant aux gens de mer**, ne semble nullement menacée. Le régime spécial des gens de mer constitue l'un des supports de la politique de la pêche et du commerce maritime, à travers la modulation du taux des charges sociales réellement supportées par l'employeur, sans doute de manière durable pour autant que la réglementation européenne n'y fasse pas obstacle. La pénibilité de certains métiers de la mer continue à justifier, en dépit des progrès considérables accomplis dans les conditions de travail, des règles particulières pour le calcul des retraites, au moins dans certains cas. Enfin le risque élevé d'accidents dans certaines fonctions, notamment à la pêche, et la spécificité des moyens à mettre en œuvre pour prévenir le risque, justifient l'existence d'une réglementation spéciale.

Mais l'arbre ne doit pas cacher la forêt. A partir du moment où le régime fait massivement appel à la solidarité interprofessionnelle et nationale, il importe de vérifier périodiquement le bien-fondé des règles spécifiques, pour tenir compte des évolutions observées dans les conditions de travail et les aspirations des marins, dans un monde en mouvement.

En tant qu'**institution administrative gérant un régime de sécurité sociale**, l'ENIM doit s'adapter aux contraintes nées de l'informatisation des tâches de masse. L'étroitesse de l'assise démographique du régime rendra de plus en plus prohibitif le financement d'un outil informatique fiable, sécurisé et évolutif. Enfin les ressources humaines nécessaires aux traitements de masse non informatisables du régime des marins peuvent être à terme mobilisées dans le régime général, dans les branches maladie, vieillesse²⁵ et recouvrement²⁶, pour un coût marginal négligeable.

Plutôt que d'investir dans une réforme du statut de l'ENIM, qui risque de présenter plus d'inconvénients que d'avantages, la mission recommande de se concentrer sur l'étude d'un petit nombre de questions de fond dont dépend la qualité de la vie professionnelle et de la protection sociale des marins, et de préparer l'ENIM, en tant qu'outil de gestion, à évoluer progressivement vers une cible à long terme, à une échéance d'une vingtaine d'années, dont les contours apparaissent assez clairement.

A cette époque future, l'ENIM aurait, par étapes successives et de manière progressive, soustraité en totalité au régime général les tâches de masse pour tous les risques. L'établissement se concentrerait principalement sur trois types de missions. La première, la plus importante, serait d'offrir aux pouvoirs publics et aux professionnels de la pêche et du commerce un observatoire des métiers de la mer pour, grâce à l'exploitation de ses données sociales, connaître en permanence les conditions réelles de travail des marins, leurs aspirations, et faire évoluer en conséquence leur protection sociale pour rendre le métier aussi attractif que possible. La seconde consisterait, en liaison avec l'Institut Maritime de Prévention et les

²⁵ Les modalités de l'adossement à la CNAVTS du régime spécial des retraites des Industries électriques et gazières mériteraient d'être étudiées par l'ENIM.

²⁶ En offrant aux employeurs un guichet unique pour l'ensemble des charges sociales assises à terme sur le salaire réel.

services des Affaires Maritimes, à prévenir plus efficacement qu'aujourd'hui les accidents du travail. La troisième consisterait à continuer à dispenser une action sociale de proximité, conséquente et efficace.

Pour les années qui viennent, il est possible de proposer un ordre chronologique d'ouverture des principaux chantiers qui devraient être inscrits dans les futures conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion, de la manière suivante :

2006 : 1° Lancement des deux enquêtes sur les profils de carrière et la pénibilité au travail.

2° Désignation d'une personnalité chargée de négocier avec la profession la création d'un observatoire permanent des salaires, d'établir le premier constat et de faire des propositions sur les modalités de l'éventuelle substitution du salaire réel au salaire forfaitaire.

3° Simplification de la procédure d'attribution des pensions d'invalidité.

4° Mise en œuvre de la recommandation n° 5 relative à la prévention des accidents du travail.

5° Vérification du bien-fondé des particularismes résiduels du régime des marins pour la liquidation des prestations en nature.

6° Finalisation de l'adossement informatique à la CNAMTS pour les prestations en nature et fixation du planning des travaux informatiques pour les prestations en espèces.

2007 : Au vu des rapports des deux enquêtes et du constat des écarts entre le salaire réel et le salaire forfaitaire, transmission au Conseil d'Orientation des Retraites de la contribution de l'ENIM.

2008 : 1° Choix des modalités de l'éventuelle substitution du salaire réel au salaire forfaitaire simultanément à l'examen des recommandations du Conseil d'Orientation des Retraites, ainsi que du rapport du Gouvernement au Parlement.

2° Choix entre les deux scénarios de transfert au régime général de la liquidation des prestations en nature et, le cas échéant, des prestations en espèces. Détermination d'un calendrier de mise en œuvre progressive par étapes.

2009- 2015 : En fonction de l'avancement des chantiers précédents, lancement des études préalables de l'adossement à la CNAVTS pour les tâches de liquidation des retraites, puis à l'ACOSS pour le recouvrement des cotisations.

On observera que ces orientations n'auront sur les ressources humaines de l'ENIM qu'un impact très progressif, assez éloigné et modulable dans le temps.

Pour le cas où ces orientations générales seraient retenues, il y aurait néanmoins lieu d'examiner à bref délai les conditions dans lesquelles les recrutements à l'ENIM pourraient être gelés, sauf exception.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : Enrichir les statistiques démographiques des actifs pour dégager les tendances lourdes au regard des différents métiers de la mer, en tenant compte notamment des critères du mode de vie (durée des embarquements), de la durée annuelle du travail, de la pénibilité du travail et de l'accidentologie, enfin de la durée des carrières

Recommandation n°2 :

1° Elaborer sans délai un nouveau schéma directeur informatique.

2° Avec l'appui de la direction de la sécurité sociale, conclure avec la CNAMTS une convention sur l'adossé informatique pour les prestations en nature et en espèces.

3° Conduire à son terme le chantier de la modernisation des déclarations trimestrielles des services pour le recouvrement des cotisations.

4° Pérenniser les compétences stratégiques pour la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Recommandation n°3: S'abstenir de modifier le statut de l'ENIM, mais étendre au régime spécial le dispositif des conventions d'objectifs et de gestion (COG), avec le concours de la sous-direction du travail et des affaires sociales de la DTMRF et du Contrôle général économique et financier pour le suivi de sa mise en œuvre .

Recommandation n°4: Simplifier la procédure d'instruction des pensions d'invalidité en envisageant la suppression des Commissions Spéciales de Visite.

Recommandation n°5:

1° Procéder à l'analyse microéconomique des risques d'accidents du travail, rendre public le classement des armateurs et des navires par niveau de risque, et organiser chaque année un débat sur la prévention des accidents du travail au sein du Conseil Supérieur de l'ENIM, avec le concours de l'Institut Maritime de Prévention.

2° Doter l'ENIM des outils juridiques nécessaires à l'exercice d'une action récursoire pour mettre à la charge de l'employeur les prestations en nature et en espèces supportées par l'ENIM au titre des accidents survenus alors que les consignes de sécurité n'étaient pas respectées.

Recommandation n°6: Vérifier le bien-fondé des particularismes résiduels du régime des marins pour la liquidation des prestations en nature.

Recommandation n°7 : Procéder à l'étude préalable des conditions de l'externalisation vers les caisses primaires de la liquidation des prestations en nature maladie, maternité et accidents du travail.

Recommandation n°8 : Simplifier la grille des salaires forfaitaires par la réduction drastique du nombre des catégories et du nombre des critères de classement.

Recommandation n°9 : Mobiliser le concours d'une personnalité mandatée par le Ministre pour négocier avec les armateurs les conditions de l'alimentation d'un observatoire permanent des salaires et , au vu du constat, pour concevoir les modalités et les étapes du passage au salaire réel dans conditions acceptables par chacun des acteurs.

Recommandation n°10 : Mettre l'ENIM en mesure d'apporter une contribution aux travaux préparatoire du rapport sur les retraites prescrit par la loi du 21 août 2003, en lançant deux enquêtes portant respectivement sur les profils de carrière souhaités par les différentes catégories de marins, en insistant sur les modèles de fin de carrière, et sur la pénibilité des différents métiers à la pêche comme au commerce.

OBSERVATIONS DU MINISTERE

note à l'attention de

M. Daniel POSTEL-VINAY, inspecteur général des affaires
sociales
M. Yves TREMPAT, ingénieur général des ponts et chaussées

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



secrétariat général

Paris, le

direction
de l'établissement
national
des invalides
de la marine

objet : audit sur les réorganisations administratives optimisant la gestion du régime des marins

Par courrier du 15 mars 2006, vous nous avez transmis le rapport élaboré à l'issue de la mission d'audit de modernisation sur la gestion du régime des marins par l'ENIM, que vous avez conduite.

Ce rapport appelle de notre part les remarques suivantes.

1. Dans la partie constats de votre rapport, vous relevez :

- la réduction progressive du déséquilibre démographique actuellement constaté, compte tenu de la diminution à venir des effectifs des pensionnés ;*
- la modulation des contributions sociales patronales, qui constitue traditionnellement l'un des supports de la politique gouvernementale à l'égard du commerce maritime et de la pêche ;*
- une situation sanitaire marquée par une accidentologie élevée, particulièrement à la pêche, qui distingue l'ENIM d'autres régimes spéciaux ;*
- l'attachement des professionnels à une organisation administrative originale, qui leur donne satisfaction, ainsi que la motivation des personnels de l'ENIM pour œuvrer au service des marins ;*
- la fragilité de la situation informatique de l'ENIM, conséquence du transfert du service informatique à Lorient en 2000, dans le cadre de la délocalisation voulue par l'Etat, ainsi que du retard pris par l'adossement informatique à la CNAMTS qui oblige l'ENIM à développer des solutions d'attente.*

Ce constat paraît tout à fait pertinent en ce qu'il souligne les principales spécificités sociales, économiques et culturelles du régime des marins. Il convient de souligner à cet égard que l'existence d'un régime des marins n'est

pas propre à la France mais est partagée par la plupart des autres grandes nations maritimes européennes.

2 . Vous formulez ensuite dix recommandations, dont certaines sont en relation avec le constat ainsi rappelé, et esquissez un scénario d'évolution à moyen terme pour l'ENIM.

Les recommandations portent pour une part sur des sujets de fond, qu'il s'agisse d'une meilleure connaissance de l'évolution des métiers de la mer, de la prévention des accidents du travail en mer, des salaires forfaitaires, de l'évolution des retraites, ou encore des actions de modernisation déjà engagées.

Sur la question particulière d'une éventuelle substitution du salaire réel au salaire forfaitaire pour le calcul des cotisations et des prestations, il convient de relever qu'une telle option a déjà été envisagée dans le passé. Comme vous le soulignez dans le rapport, toute évolution du mode de calcul nécessite de lever au préalable un certain nombre de pré requis et notamment d'évaluer soigneusement les conséquences financières pour l'Etat comme pour les marins et les armateurs.

Enfin, le scénario d'évolution esquissé à moyen terme, se traduisant par l'externalisation vers les caisses primaires de la liquidation des prestations en nature des risques maladie, maternité et accidents du travail, emporte un certain nombre de conséquences d'un point de vue social et organisationnel qu'il conviendra d'examiner attentivement, avec l'ensemble des administrations concernées et en liaison avec les représentants du personnel et les organisations représentatives professionnelles maritimes.

ANNEXES

AUDIT DE MODERNISATION ENIM

Liste des personnes rencontrées

1. ENIM

La mission tient à remercier tout particulièrement le Président du Conseil Supérieur de l'ENIM, le directeur et ses collaborateurs pour la qualité de l'accueil qui lui a été réservé en toute transparence.

Conseil Supérieur

M. François d'Harcourt, Conseiller d'Etat honoraire, Président.

Mme Marie-Christine Hervouet Dion, membre du Conseil Supérieur de l'ENIM, Présidente de la Caisse Maritime d'Allocations Familiales.

M. Jacques Schirmann, membre du Conseil Supérieur de l'ENIM, Président de la Fédération des Retraités ENIM.

Direction

M. Michel Le Bolloc'h, Directeur de l'ENIM

Mme Marie-Henriette Chambon, ENIM, sous directrice du personnel, de la modernisation et du pilotage des services

M. Olivier Meslin, ENIM, Sous-Directeur de la sécurité sociale des marins

M. Stéphan Rivard, ENIM, TPG, Agence financière et comptable.

M. Jean Bruneau, ENIM, Directeur adjoint.

M. Ronald Ubrig, ENIM, Chef du service informatique

M. le Docteur Patrick DUBOST, Chef du Service du Contrôle Médical.

Organisations syndicales des agents de l'ENIM

M. Dominique Confolent, secrétaire général adjoint, syndicat SNA-MER.

Mme Jocelyne Bachelet, syndicat SNA-MER.

M. Philippe Chantal, syndicat SNA-MER.

M. Jacques Langlois, syndicat SNA-MER.

Mme Françoise Marchix, syndicat FO
M. Gérard Rolland, syndicat FO
M. Guy Bardor, syndicat CFTC

M. André Godec, syndicat CGT
Mme Maryvonne Perrot-Morin, syndicat CGT
Mme Christiane Chapet, syndicat CGT
Mme Régine Quinton, syndicat CGT
Mme Chantal Crenol, syndicat CGT
M. Hervé Kergus, syndicat CGT

2. Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

M. Patrick Gandil, Secrétaire Général, Ministère de l'Équipement
M. Xavier Piéchaczyck, Secrétariat général Ministère de l'Équipement
M. Laurent Paillard, Secrétariat général Ministère de l'Équipement

M. Michel Aymeric, Directeur de la Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer.
M. Jean-François Jouffray, Directeur adjoint, Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer
M. Gérard Houdin, Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer, Chef du service Informatique

M. Pierre- Alain Roche, Directeur, Direction des Transports Maritimes, Routiers et Fluviaux
M. Jacques Perret, Sous-Directeur du Travail et des Affaires Sociales à la DTMRF

M. Gérard Sylvestre, IGPC, CGPC, Ancien Directeur de l'ENIM.
M. Laurent Barbaroux, CGPC, Ancien Directeur de l'ENIM
Mme Agnès Claret de Fleurieu, CGPC, membre du Conseil Supérieur de l'ENIM
Mme Elisabeth Rinié, CGPC, Ancienne DRH de l'IGN

M. François Cazottes, Chef de Service, Direction Générale du Personnel et de l'Administration .

3. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

M. Dominique Defrance, Directeur Adjoint des Pêches, ministère de l'Agriculture.

4. Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

M. Bernard Scemama, ancien directeur de l'ENIM, Chef de Service, Contrôle Général Économique et Financier.

M. François Carayon, Sous- Directeur, Direction du Budget.
M. Thierry Pellé, chef du Bureau 6C, Direction du Budget

5. Ministère de la Santé et de la Solidarité.

M. Dominique Libault, Directeur de la Sécurité Sociale.

M. Franck Le Morvan, Sous-Directeur.

6. CNAMTS

M. Alain Folliet, Directeur Délégué des Systèmes d'Information.

M. Abdelkader Belkhir, Direction des Systèmes d'Information.

6. Institut Maritime de Prévention

M. Georges Tourret, Président.

7. Personnalités du monde maritime.

M. Pierre- Georges Dachicourt, Président, Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins

M. Hubert Carré, Directeur Général, Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins.

M. Georges Wessels, Président de l'Union Sociale Maritime.

Mme Brigitte Hunault, Directrice de l'Union Sociale Maritime

M. Goulven Brest, Président du Comité national de la Conchyliculture, .

M. Guy Sulpice, Directeur des affaires Sociales, Armateurs de France, membre du Conseil Supérieur de l'ENIM..

En outre, la mission s'est rendue à Saint-Malo pour visiter les services de l'ENIM et ceux des affaires maritimes.