Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2015 entre l'Etat et l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Dominique PINEY
Lionel RIMOUX

Membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable

N°010604-01

Jean DEBEAUPUIS
Véronique GUILLERMO

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

N°2016-054R

Marie-Henriette ESQUIVIE

Membre de l'Inspection générale des affaires maritimes

N°2016-095

- Décembre 2016 -

SYNTHESE

[1] Par lettre de mission du 8 avril 2016, les ministres chargés des affaires sociales et de la mer ont confié à l'Inspection Générale des Affaires Sociales, au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et à l'Inspection Générale des Affaires Maritimes (IGAS, CGEDD et IGAM respectivement), l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), en vue de son renouvellement. La mission est composée de Jean Debeaupuis et Véronique Guillermo, IGAS, Lionel Rimoux et Dominique Piney, CGEDD, et Marie-Henriette Esquivié, IGAM.

[2] Héritier d'une longue histoire marquée par l'intervention de l'Etat dans le monde maritime, militaire puis civil, depuis Colbert, l'ENIM gère le régime social des marins, empreint de nombreuses particularités et encore marqué par des liens forts avec le ministère chargé de la mer. Ce régime spécial couvre les risques vieillesse et maladie-maternité, AT-MP, invalidité, pour une population en déficit démographique structurel, composée d'environ 30.000 marins actifs, salariés et non-salariés, un peu plus de 100.000 pensionnés en vieillesse et invalidité, et un peu moins de 100.000 bénéficiaires en maladie.

[3] L'ENIM a été récemment transformé en établissement public par le décret 2010-1009 et réorganisé avec un siège implanté près de La Rochelle depuis 2012 et trois implantations principales en Bretagne (Saint-Malo, Lorient et Paimpol).

[4] Dernier régime spécial à s'engager auprès de l'Etat dans la dynamique des conventions d'objectifs et de gestion, l'ENIM a signé le 20 décembre 2012 une première COG 2013-15 qui était judicieusement centrée sur l'amélioration de la qualité de service rendu à l'usager et aux pouvoirs publics, en termes de délai et de réponse à l'usager, de simplicité et de fiabilité, de performance et d'efficience globale ; elle renforçait également les partenariats notamment dans le cadre des grands chantiers inter-régimes, la communication interne et externe autour de la COG et son pilotage par les tutelles. L'évaluation initiale de 2012 avait en effet pointé des retards importants dans la réponse à l'usager et la faible performance du régime dans ses actions de modernisation et sa réorganisation, par comparaison avec le régime général ou l'ensemble des régimes spéciaux.

[5] La COG elle-même prévoyait selon les 4 grands objectifs retenus, 10 engagements traduits en 28 fiches-actions assortis de 29 indicateurs. Sa mise en œuvre traduit une modernisation sans précédent pour le régime spécial des marins malgré d'importantes marges de progrès, dans un cadre budgétaire fortement contraint qui a été intégralement respecté tout en améliorant la qualité de service et la performance. Sur les 28 fiches actions et les 29 indicateurs, la mission estime que les deux tiers ont été réalisés ou atteints, souvent dépassés très favorablement, et que pour le dernier tiers, subsistent des retards parfois importants ou des difficultés structurelles, parfois partagées avec les tutelles, qui devront être adressés dans la nouvelle COG à l'horizon 2020.

[6] Concernant les deux métiers principaux, vieillesse et prévoyance, une modernisation active a été poursuivie, par la réorganisation des deux centres de prestation maladie et du centre de pensions et d'archivage, la création dès 2013 d'une plateforme de réponse téléphonique maladie pleinement efficace, et la recherche dans la durée de gains de productivité importants, par la spécialisation des centres maladie et l'achèvement de l'informatisation des processus spécifiques aux marins, la liquidation des pensions et des prestations en espèces (IJ), toutes deux assises sur des salaires forfaitaires selon 20 classes de qualification des métiers de la navigation.

[7] Cette modernisation a été rendue possible par le pilotage interne du premier schéma directeur informatique, avec rigueur et maturité, qui a permis des réorganisations fortes des services informatiques et des économies importantes sur les dépenses informatiques, tout en apportant aux équipes métiers de l'ENIM les outils de modernisation, de qualité de service et de productivité nécessaires.

[8] Les objectifs d'action sanitaire et sociale (ASS) et de prévention ont été partiellement atteints, avec l'adoption annuelle par le conseil d 'administration d'un règlement de l'ASS, ajustant et orientant la politique du régime en la matière, avec des priorités lisibles en termes de conditions d'attribution et de choix des dispositifs cibles en matière d'aides individuelles ou collectives. Nonobstant la réorganisation des liens avec le service social maritime et l'institut maritime de prévention, le bilan est plus limité en matière de prévention, dans un monde maritime toujours marqué par une fréquence élevée d'accidents du travail et de maladies professionnelles, l'organisation actuelle ne conduisant pas à mobiliser des compétences et ressources limitées, qu'il est donc préconisé de revisiter dans la future COG.

[9] Les objectifs de gestion interne, tant en matière de politique immobilière que de cadrage budgétaire ont été respectés, avec des progrès encore modestes en matière immobilière et de développement durable, malgré l'implantation réussie du siège à Périgny dans des locaux fonctionnels en location et l'important renouvellement de ressources humaines qu'il a entrainé et la liquidation en cours des anciens locaux d'hôtellerie gérés par une association. Dans un contexte démographique défavorable, les efforts de gestion prévus par la COG ont été réalisés avec des baisses d'effectif et de dépenses de fonctionnement dont personnel supérieures à -15 % en 3 ans. Le coût de gestion par métier maladie ou vieillesse, indicateur COG et inter-régimes, a baissé de -11 % et -6 % respectivement en 3 ans, en améliorant qualité de service et performance dans un climat social maitrisé. L'ENIM demeure cependant un organisme de sécurité sociale de petite taille, fragile par son organisation et sa dispersion.

[10] Parmi les importantes marges de progrès, à mobiliser dans la nouvelle COG, figurent le contrôle interne et la lutte contre la fraude : avec des impulsions tardives, grâce à une fluidité récente entre ordonnateur et comptable, les bases d'une organisation ont été mises en place dans la première COG mais sans tirer les fruits à ce stade des progrès réalisés en matière d'informatisation et d'adossement au régime général. La lutte contre la fraude est handicapée pour sa part par l'absence de commission de recours amiable, qui n'a pu être mise en place en l'état de la composition du conseil d 'administration, où les usagers ne sont pas présents, et en raison de difficultés de représentativité. Ces difficultés ont été levées dans des contextes similaires et ont fait l'objet de propositions justifiées de l'ENIM, qu'il appartient aux tutelles de mettre en œuvre.

[11] La problématique du recouvrement des cotisations des marins et armateurs, actuellement dissocié entre l'ENIM et l'URSSAF Poitou-Charentes n'a fait l'objet d'aucun progrès pendant la première COG, faute de stratégie interne et externe, partagée avec les tutelles et la branche recouvrement. Les outils de simplification et l'offre de services numériques (télédéclaration et télépaiement) sont particulièrement réduits, sans amélioration aucune pendant la COG, du fait des hésitations sur le recouvrement maritime, traduites à ce jour par la disparition de la caisse maritime d'allocations familiales et l'absence d'avancement des perspectives de déclaration sociale nominative dans le monde maritime (9 000 armateurs employant les 30 000 marins salariés et non – salariés).

[12] Enfin, eu égard à la complexité des spécificités maritimes et la taille critique de l'ENIM, aux marges de progrès identifiées et aux retards apportés dans les réponses réglementaires, un pilotage plus resserré de la COG serait un gage collectif de performance, tant pour les tutelles que pour l'ENIM et ses partenaires.

[13] La mission formule en conséquence 10 recommandations principales, qui peuvent être intégrées dans une COG 2020 plus stratégique et resserrée, assortie d'un pilotage plus actif et d'un cadrage budgétaire toujours rigoureux, à l'appui d'une modernisation accélérée du régime social des marins, pleinement intégré désormais compte tenu des avancées de la première COG dans le monde de la protection sociale auquel il appartient, adossé chaque fois que les spécificités maritimes ne s'y opposent pas au régime général, et à ses différentes branches et caisses nationales. Il bénéficie à ce titre, moyennant des adaptations parfois difficiles et lentes, des outils de qualité de service et de performance disponibles ; et il constitue désormais une force de propositions et un acteur incontournable, pour le monde maritime et ses 9 000 entreprises, des grands chantiers inter-régimes qui révolutionnent la protection sociale. Ces recommandations déclinent deux axes proposés pour la COG : l'amélioration de la qualité de service et la révolution numérique dans la relation de l'usager avec l'ENIM, et l'amélioration de la performance dans le cadre de la COG 2020, en cohérence avec le pilotage renforcé de la COG, et le changement proposé de statut et de gouvernance de l'ENIM.

[14] Après l'amélioration bienvenue de la réponse téléphonique en maladie, qui doit être étendue à la vieillesse et aux autres prestations, c'est la révolution numérique qui doit être au cœur de la relation de l'ENIM avec ses usagers. Si le bénéficiaire maladie dispose déjà de son compte Ameli, qui devra être prochainement alimenté des prestations en espèces, l'utilisation du compte assuré, n'a été que partiellement initiée par l'ENIM pendant la première COG avec 9.000 comptes créés ; le développement de services numériques au plus simple et efficace, sans investissements lourds à la seule charge de l'ENIM, ni attendre du régime général des adaptations complexes et longues, constitue la priorité de la COG 2020, compte tenu des gains associés en qualité de service et en performance.

[15] Après la professionnalisation apportée par la spécialisation des deux centres de prestations maladie, leur regroupement sur le site principal de Saint-Malo est l'objectif naturel pour 2020, le centre des pensions et archives devant pour sa part bénéficier des progrès liés à l'informatisation de la liquidation des pensions et des contrôles associés. Le renforcement de l'action de prévention, difficile dans l'organisation actuelle, est un objectif prioritaire, favorisé le cas échéant par l'individualisation d'une cotisation AT-MP et l'adossement à la branche AT-MP du régime général, et en son nom, à la CARSAT Bretagne.

[16] La lettre de mission demandait d'étudier la possibilité d'une expérimentation d'un guichet unique maritime et d'étudier la perspective de la DSN dans le monde maritime. La situation actuelle se caractérise par une dissociation totale et complexe entre la branche recouvrement et l'ENIM dans des processus de recouvrement qui n'arrivent à ce jour ni à s'inscrire dans la simplification souhaitée par les entreprises, telle que l'organise la DSN dès 2016 et 2017, ni dans une offre de services numériques adaptée à la diversité des entreprises maritimes. La mission préconise donc de confier dès le début de la COG la stratégie de pilotage du guichet unique maritime à la branche recouvrement, par convention passée entre les directeurs généraux de l'ENIM et de l'ACOSS sur la base du nouvel article L122-8 du code de la sécurité sociale, déléguant ainsi le recouvrement des cotisations ENIM à l'URSSAF Poitou-Charentes, qui assure l'autre moitié du recouvrement social auprès des mêmes entreprises. La DSN, qui conditionne elle-même l'alimentation du futur RGCU et la simplification des formalités des entreprises, est proposée pour les armateurs en deux étapes dont le calendrier doit être précisé par des études techniques entre ACOSS, GIP MDS, URSSAF et ENIM pilotées par la DSS avec le concours de la DAM : une étape immédiate pour les salariés du régime général ou de la MSA, et pour la part URPC des cotisations des marins et armateurs, et dès réalisation des ajustements de système d'information par l'ACOSS, soit 2018, intégration de la part ENIM dans les déclarations et paiements reçus numériquement par l'URSSAF.

[17] Mais en cohérence avec les grands chantiers inter-régimes, les pouvoirs publics doivent lever d'importants obstacles pour permettre à l'ENIM de réussir une COG 2020 avec des objectifs ambitieux et contraints. La transformation de l'ENIM en organisme de droit privé est un gage de plus forte intégration dans un monde de la protection sociale bouleversé par de grands chantiers de modernisation et de numérisation, mais aussi un gage de meilleure souplesse et adaptation, donc de transformation rapide, eu égard aux risques pesant sur ce régime de petite taille. La modification du décret 2010-1009 serait également l'occasion d'élargir la gouvernance et la composition du conseil d'administration pour y faire entrer représentants des armateurs et des marins, et résoudre quelques discordances de droit ou de pratique en matière de contrôle interne, de commission de recours amiable, etc…

[18] A cet égard, la modernisation du contrôle interne et de la lutte contre la fraude, et l'adoption des standards du régime général en évitant toute redondance entre ordonnateur et agence comptable, comme elle est organisée au régime général dans toutes les branches, est une condition prioritaire de la prochaine COG pour atteindre des objectifs ambitieux en matière de dépenses de personnel.

[19] Plus généralement, compte tenu des acquis de la première COG (adossement, informatisation, réorganisation), dont les effets sont loin d'avoir été épuisés, et des réductions substantielles de dépenses réalisées sur la période 2013-15, la mission préconise de maintenir le même rythme de réduction d'ici 2020, soit un objectif de diminution des effectifs de -25 %, ou -5 % par an, et des dépenses de fonctionnement de -15 % ou -3 % par an. Ce cadrage et les objectifs de modernisation proposés ont des incidences en matière de gestion des ressources humaines et de gestion immobilière qui doivent être anticipés sur la durée de la COG. Le maintien de quatre implantations distantes n'apparait à cet égard ni soutenable ni pertinent pour la sécurisation du régime, et la mission recommande d'organiser à l'horizon 2020 la libération et la vente des locaux de Lorient, et de tenir compte de la souplesse offerte par la location du siège pour étudier, à cet horizon et en cohérence avec une politique de GRH soutenable, un regroupement des implantations dans la région Bretagne, soit sur le site de Saint-Malo si sa mise à disposition est confirmée par l'Etat, soit sur le site de Rennes s'il est jugé plus fonctionnel et accessible.

[20] Enfin, les tutelles gagneraient à organiser un pilotage de la COG plus réactif et documenté et à apporter dans des délais plus rapides les réponses règlementaires correspondant aux objectifs de la COG et en facilitant le succès.

[21] En conclusion, le régime social des marins contribue à des enjeux économiques et sociaux importants pour l'économie bleue de notre pays, et les acteurs du monde maritime, 9 000 entreprises très diverses, leurs salariés et non-salariés, leurs ayant-droits et pensionnés, avec une structure et des perspectives démographiques durablement défavorables. Pour se rapprocher raisonnablement des standards du monde de la protection sociale, il doit poursuivre à un rythme accéléré sa modernisation, mais il a les compétences et les ressources pour atteindre ces objectifs dans le cadre de la prochaine COG, sous réserve que les pouvoirs publics lèvent de façon beaucoup plus active les freins, complexités et spécificités qui limitent à ce jour sa capacité de transformation et de performance.

Sommaire

SYNTHESE 3

RAPPORT PROVISOIRE 9

1 BILAN ET EVALUATION DE LA PREMIERE COG 2013-15 10

1.1 Le contexte historique et politique de l'ENIM 10

1.2 La COG 2013-15 centrée sur la qualité de service traduit une modernisation sans précédent pour le régime social des marins malgré d'importantes marges de progrès 15

1.2.1 La première COG judicieusement centrée sur la qualité de service a été correctement pilotée malgré sa complexité 15

1.2.2 Une modernisation substantielle des métiers principaux (prévoyance et vieillesse) a été poursuivie 18

1.2.3 Un premier schéma directeur informatique a été piloté avec rigueur et maturité 26

1.2.4 Les objectifs d'action sanitaire et sociale, de prévention ont été partiellement atteints 28

1.2.5 Les objectifs de gestion interne, politique immobilière et cadrage budgétaire ont été respectés 36

1.2.6 D'importants progrès restent à effectuer en matière de contrôle interne 40

2 LA COG 2020 DOIT TRADUIRE UNE STRATEGIE DE MODERNISATION ACCELEREE ET RIGOUREUSE 45

2.1 Une stratégie de modernisation ambitieuse dans l'intérêt du monde maritime avec un effort de productivité conséquent et soutenable 45

2.1.1 Amorcer une révolution numérique conforme aux attentes des usagers 45

2.1.2 Regrouper à l'horizon 2020 les centres de prestation maladie et poursuivre leur adossement au régime général 46

2.1.3 Les secteurs de l'ASS et la prévention doivent faire l'objet d'une attention renforcée lors de la prochaine COG 46

2.1.4 Poursuivre la modernisation du centre des pensions en cohérence avec les grands chantiers inter-régimes 50

2.1.5 Concrétiser dès 2017 le guichet unique maritime de recouvrement et la DSN 53

2.2 En cohérence avec les grands chantiers inter-régimes, les pouvoirs publics doivent lever d'importants obstacles pour permettre à l'ENIM de réussir la COG 2020 68

2.2.1 Concrétiser dès 2017 la modernisation du statut 68

2.2.2 Moderniser le contrôle interne et la lutte contre la fraude 72

2.2.3 Le cadrage budgétaire de la COG 2020 doit être rigoureux mais soutenable et calibré selon les leviers accordés à l'ENIM 74

2.2.4 L'ENIM doit poursuivre une gestion active de son patrimoine 76

2.2.5 Un pilotage de la COG mieux partagé et nettement renforcé entre tutelles et ENIM 79

CONCLUSION 80

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION 81

LETTRE DE MISSION 83

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 87

ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME ENIM 89

ANNEXE 2 : SUIVI DES INDICATEURS COG 91

ANNEXE 3 : DIFFICULTES D'ADAPTATION DES OUTILS INFORMATIQUES CNAMTS 99

ANNEXE 4 : DELAI D'ARCHIVAGE 103

SIGLES UTILISES 105

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE (DSS) 107

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DES AFFAIRES MARITIMES (DAM) 113

OBSERVATIONS DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS) 119

OBSERVATIONS DE L'ETABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (ENIM) 125

REPONSE DE LA MISSION 133

REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DE L'ACOSS 135

REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DE L'ENIM 137

RAPPORT PROVISOIRE

[22] Le régime social des marins, géré par l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), comprend deux caisses, la caisse de retraite des marins, qui couvre le risque vieillesse, et la caisse générale de prévoyance des marins, qui couvre les risques maladie, maternité, invalidité et accidents du travail-maladies professionnelles. Ce régime spécial au sens de l'article L711-1 du code de la sécurité sociale est le plus ancien des régimes sociaux, marqué de très fortes spécificités liées au monde maritime et aux missions de sécurité maritime exercées au nom de l'Etat par le ministère chargé de la mer. C'est aussi le plus petit des régimes spéciaux, avec environ 30 000 actifs et 100 000 bénéficiaires maladie fin 2015, et le dernier à être rentré dans la dynamique des Conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées avec l'Etat.

[23] Par lettre de mission du 8 avril 2016, les ministres chargés des affaires sociales et de la mer ont confié à l'Inspection Générale des Affaires Sociales, au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et l'Inspection Générale des Affaires Maritimes (IGAS, CGEDD et IGAM respectivement), l'évaluation « permettant de dresser un bilan de cette convention afin de préparer celle qui lui succédera ». La COG 2013-15 est venue à échéance fin 2015.

[24] La mission est composée de Jean Debeaupuis et Véronique Guillermo, IGAS, Lionel Rimoux et Dominique Piney, CGEDD, et Marie-Henriette Esquivié, IGAM. Après avoir rencontré le directeur de l'ENIM, le président du conseil d'administration, les trois ministères de tutelle, la mission a proposé une note de cadrage qui a été diffusée le 27 mai 2016 aux trois ministères et à l'ENIM pour organiser ses travaux.

[25] La mission s'est rendue fin mai au siège de l'ENIM, à Périgny (Charente-Maritime) près de la Rochelle, et en juin sur les trois sites de production de l'ENIM, Saint-Malo, Paimpol et Lorient. Elle a pris connaissance de la documentation soumise au conseil d'administration, de celle qui lui a été mise à disposition par l'ENIM ou les ministères, notamment relative à la COG et à son suivi, et à son organisation interne. Elle a rencontré la CGEFi, l'URSSAF Poitou-Charentes (URPC), l'ACOSS, le GIP Modernisation des données sociales (MDS). Elle a approfondi son analyse par échanges en juillet et septembre avec l'ensemble des acteurs cités. Plusieurs réunions ont été organisées avec le directeur, son adjoint et l'agent-comptable, dans les locaux mis à disposition de l'ENIM par la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) rue Boissière à Paris, à titre de point d'étape ou de restitution entre le 26/6 et le 20/9. Une visioconférence le 29 juin avec la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) dont le siège est à Toulon a permis d'utiles comparaisons avec l'ENIM.

[26] Le délai resserré de la mission, deux mois d'investigations, un mois de finalisation du rapport, permet de livrer l'évaluation de la COG 13-15 et les propositions pour son renouvellement à l'horizon 2020 dans le calendrier souhaité par les ministères de tutelle, qui ont engagé à l'été 2016 la préparation de la nouvelle COG et souhaitent la conclure à la fin 2016. La mission s'est donc concentrée sur les enjeux stratégiques de la première COG et de la nouvelle COG, dans un contexte radicalement transformé par les grands chantiers inter-régimes, particulièrement la déclaration sociale nominative, opérationnelle en 2017 dans toutes les entreprises, sauf celles du monde maritime notamment, et la transformation numérique de la relation à l'usager dans le monde de la protection sociale, balbutiante à l'ENIM en matière de recouvrement et de qualité de service des prestations. La mission n'a donc pu approfondir certains thèmes importants pour la performance de l'ENIM dans la durée, notamment la gestion des ressources humaines et ses perspectives, et les problématiques très spécifiques de l'outremer (DOM et COM), territoires où les activités maritimes sont fortement présentes puisqu'ils représentent 9 % des bénéficiaires, et dont les spécificités pénalisent le recouvrement de l'ENIM et mobilisent pour les prestations des ressources importantes.

[27] Le rapport devrait être adressé en procédure contradictoire à l'ENIM et aux trois directions de tutelle (direction de la sécurité sociale DSS, direction des affaires maritimes du ministère chargé de la mer DAM, direction du budget DB) début octobre 2016, ainsi qu'à l'ACOSS et au GIP MDS, puis en version définitive après leurs réponses avant la fin octobre 2016.

1 BILAN ET EVALUATION DE LA PREMIERE COG 2013-15

1.1 Le contexte historique et politique de l'ENIM

[28] Sous le règne de Louis XIV, Colbert a donné un nouvel élan à la marine royale et instauré la conscription des populations maritimes en 1668. Les marins sont mobilisés selon les besoins de la Marine royale, selon le système des classes. Le fonds des invalides de la marine est chargé en 1673 d'assurer des soins et une indemnité aux matelots et gradés blessés en mer. Créé en compensation de l'enrôlement, il avait vocation à financer des hospices maritimes, au travers d'un faible prélèvement sur la solde des marins.

[29] En 1689, ce secours aux marins blessés a évolué vers le versement d'une demi-solde, qui constitue l'ancêtre de la pension d'invalidité. Conçu à l'origine pour le personnel militaire de la marine royale, le régime de protection contre l'invalidité a été étendu au début du XVIIIe siècle à la marine marchande, puis aux marins-pêcheurs, du fait de l'enrôlement obligatoire des gens de mer.

[30] Avec le développement de la marine de commerce, une séparation progressive s'est opérée entre la protection sociale des marins militaires et celle des marins civils. Cette séparation était achevée en 1898 avec la création d'une caisse de prévoyance spécifique aux marins civils. Mais ce n'est qu'avec le décret du 17 juin 1938 que les différents régimes d'assurance des marins ont été unifiés. L'ordonnance du 4 octobre 1945 a permis le maintien d'une organisation spéciale de sécurité sociale pour un certain nombre d'entités et de professions dont « les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 modifié ».

[31] L'organisation administrative et financière de l'ENIM est fixée par le décret 53-953 du 30 septembre 1953 modifié. A la fois direction d'administration centrale et établissement gestionnaire du régime spécial de protection sociale des marins, l'ENIM devient établissement public de plein exercice avec le décret 2010-1009 du 30 août 2010. La relation étroite et séculaire entre l'Etat et l'ENIM a ainsi évolué de façon décisive, marquant l'entrée dans une protection sociale rénovée, confirmée par la première COG signée fin 2012.

[32] Dans le même temps, l'établissement a assuré avec succès le déménagement de son siège de Paris à La Rochelle. Le siège a été fixé à La Rochelle par arrêté ministériel du 14 octobre 2010. L'emménagement dans les locaux actuellement loués à Périgny était achevé fin 2012 et a entraîné des dépenses exceptionnelles au budget 2012, base de la COG.

[33] Signée le 20 décembre 2012, la première COG 2013-15 a été préparée par l'Etat et l'ENIM dans un délai assez court, à la suite d'un rapport d'évaluation préalable de l'IGAS et du CGEDD (RM2012-017 Rapport définitif juin 2012, Anne Auburtin, Carole Lépine, Philippe Coste IGAS, Jean-François Jouffray, Jean-Paul Le Divenah CGEDD).

[34] Cette première COG matérialisait l'entrée dans le droit commun du dernier[1] régime spécial à n'avoir pas adopté de COG, avec des objectifs ambitieux en termes de qualité de service, de gestion des risques, de rénovation de l'action sociale, de rapprochement du régime général ou d'autres régimes partenaires. Les efforts conséquents attendus en matière de productivité et de performance visaient à rattraper dans la mesure du possible des écarts ou retards très significatifs, et à anticiper la poursuite d'une évolution démographique très défavorable jusqu'en 2020 et au-delà ; la baisse accélérée à partir de 2020 des effectifs pensionnés ne compensera en effet qu'à la marge l'érosion des actifs, dont la population est projetée à 22 000 en 2050. En 2016, le régime compte 112 000 pensionnés et 30 000 actifs.

➢ Les missions

[35] Le régime offre aux marins professionnels de la pêche, de la culture marine, du commerce et de la plaisance une protection contre :

- Les risques maladie, accident, invalidité (liés ou non à la profession), maternité et décès, assurés par la caisse générale de prévoyance (caisse régie par le décret du 17 juin 1938 modifié) ;
- Le risque vieillesse, assuré par la caisse de retraite des marins (caisse régie par le code des pensions de retraite des marins).

[36] Par ailleurs, l'ENIM développe une action sanitaire et sociale en direction du monde maritime en servant des prestations extralégales aux marins, pensionnés et ayants droit, ainsi qu'en subventionnant des institutions sociales œuvrant dans les domaines de l'amélioration des conditions de vie des gens de mer et de la prévention des risques liés à leur activité.

[37] En outre, l'ENIM a la charge de la taxation et du recouvrement des cotisations des marins et des contributions des armateurs.

➢ Le financement

[38] La structure de financement de l'ENIM repose essentiellement sur 3 sources de produits :

- Les cotisations des marins et les contributions des armateurs : globalement les cotisations et contributions représentent moins de 10 % des besoins de financement de l'ENIM,
- Les subventions représentent plus de 70 % des besoins de financement globaux et se décomposent en une subvention de la CNAM-TS couvrant environ 60 % des besoins de la branche maladie du régime spécial et une subvention de l'Etat (programme 197) couvrant plus de 75 % des besoins de financement du régime vieillesse .
- Des compensations pour les mesures d'exonération de charges sociales couvrent environ 20 % des besoins de financement globaux. Elles sont déversées directement par le programme 205 au titre des exonérations du registre international français (RIF) et par l'ACOSS qui recueille pour sa part directement le produit des exonérations des programmes 103 et 138.

[39] Au global ce financement alimente un budget annuel de l'ordre de 1,6 Milliards d'euros qui dans ses grandes lignes se décompose de la manière suivante :

- risques maladie, accident, invalidité, maternité, décès : 540 M€ (34 %)
- risque vieillesse : 1 060 M€ (66 %)

[1] Les trois régimes précédents étaient la récente Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières ou CAMIEG créée en 2007, avec sa première COG 2013-15, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF avec sa première COG 2010-13 et le Régime social des indépendants avec sa première COG 2007-11.

[40] L'action sanitaire et sociale de l'ENIM se traduit par ailleurs par des aides collectives et individuelles pour un montant annuel moyen d'environ 8 M€, dont 5 M€ pour la branche vieillesse.

➤ Quelques éléments sur les risques gérés

[41] Le régime social des marins gère une population en déficit démographique structurel, il comptait au 31 décembre 2015 environ 31.000 actifs pour 114.000 pensionnés vieillesse (et 116 635 pensionnés vieillesse et invalidité hors doubles comptes). Ce rapport démographique se dégradera encore jusqu'en 2020. Les femmes ne représentaient fin 2015 que 7,1 % des actifs, en légère progression sur 2014 (6,3 %).

[42] Les projections ENIM pour 2016 font état d'une prévision de 90 432 bénéficiaires de la branche maladie et de 114.000 bénéficiaires de pensions de vieillesse (dont 68 299 de droit direct et 45 700 de droit dérivé), les effectifs sur l'année étant supérieurs aux effectifs au 31 décembre.

[43] Environ 9 000 armateurs constituent aujourd'hui le socle des employeurs concernés par ce régime spécial.

[44] L'âge moyen de départ à la retraite est de 58,6 ans. Pour 2016, la pension moyenne annuelle directe est estimée à 11 415 € et la pension de réversion à 6 040 €. Les dépenses d'intervention vieillesse 2016 s'établissent à 1 058 M€ sur la base d'un taux de revalorisation nul en 2015. Parmi les dépenses d'intervention, les provisions pour prestations légales vieillesse, créances douteuses, devraient représenter près de 10 M€.

➤ Eléments principaux de comparaison avec le régime général

[45] L'ENIM, pour ce qui concerne les remboursements maladie, applique les mêmes règles que le régime général.

[46] Il n'existe aucune contribution ou cotisation au titre AT-MP, mais une prise en charge du premier mois (y compris rapatriement) par l'employeur non embarqué sur le navire ; dans le cas contraire, la prise en charge relève de l'ENIM dès le premier jour.

[47] Les cotisations sociales, comme les pensions vieillesse et invalidité, et les IJ maladie-maternité, sont calculées ou liquidées sur la base de salaires forfaitaires répartis en 20 catégories professionnelles homologuées. Il s'agit d'un système particulièrement complexe fondé sur un suivi de chaque période d'activité de marin qui est lié historiquement au suivi des brevets et qualifications.

[48] Les coûts de gestion de ce régime spécial sont sensiblement supérieurs à ceux du régime général et les plus élevés de l'ensemble des régimes spéciaux, tant en maladie qu'en vieillesse.

➤ L'organisation et le personnel de la caisse

[49] L'ENIM, établissement public administratif, est un opérateur de l'Etat au sens de la LOLF, dont la gouvernance n'est pas paritaire ; outre la COG, il est lié par convention au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM/DAM), actualisée en 2015, et dispose ainsi d'un réseau de proximité au sein des délégations de la mer et du littoral (DML), composantes des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), mobilisant environ 30 ETPT du programme 205.

[50] Présidé par un conseiller d'Etat nommé par arrêté interministériel, le conseil d'administration est composé de 8 membres, dont les 4 présidents des conseils ou comités supérieurs (pêche, conchyliculture, commerce et plaisance). Par ailleurs, deux représentants du personnel assistent aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

[51] L'ENIM est installé sur 4 sites, et les effectifs 2015 d'environ 352 ETPT étaient répartis de la manière suivante :

- à Périgny (près de La Rochelle) où est situé le siège : 97 agents
- à Paimpol, centre des pensions et des archives : 58 agents
- à Lorient centre de Prestations Maladie 2, pôle solidarité et de prévention, sous direction des systèmes d'information, antenne du contrôle médical : 65 agents
- à Saint-Malo : 132 agents (centre de Prestations Maladie 1, centre des cotisations et des armateurs, département du recouvrement, plate-forme de service, antenne du contrôle médical).

[52] L'organigramme de l'ENIM figure en annexe 1 : le directeur Philippe Illionnet et son adjoint, Christophe Van der Linden, entourés de l'agent comptable Isabelle Gerval, que nous remercions de leur disponibilité et du professionnalisme de leurs services dans les réponses à la mission, disposent du secrétariat général (ensemble des fonctions support : RH, moyens généraux, budget-finances, immobilier), et de trois sous-directions affaires juridiques, systèmes d'information et production et opérations. Le Dr. Legeay exerce les fonctions de médecin conseil national et dirige le service du contrôle médical.

[53] La direction générale a également structuré au sein du siège depuis le début de la COG plusieurs missions de pilotage de quelques ETP chacune : lutte contre la fraude, accompagnement de la performance, communication, pilotage des projets stratégiques.

- Contexte général de la gestion vieillesse

[54] Le régime de retraite des marins du commerce et de la pêche géré par l'ENIM sert des pensions de retraite après les avoir liquidées en calculant les durées et catégories de services validables de chaque futur pensionné ou ayant droit.

[55] Sont ainsi financées toutes les pensions de marins et d'ayants droit de la métropole, des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Polynésie française, qui sont liquidées et mises en paiement par le centre des pensions et archives (CPA) situé à Paimpol. Le centre de cotisations des marins et armateurs (CCMA), situé à Saint Malo, liquide et recouvre les cotisations « retraite ».

[56] L'ENIM bénéficie à ce titre de compensations, transferts, prises en charge de cotisations par l'État et produits divers qui viennent s'ajouter au produit des cotisations spécifiques au régime.

[57] Le régime social des marins est en déficit structurel avec une projection de **29 866 actifs pour 111 801 pensionnés vieillesse fin 2016** (ratio de 0,29 contre 1,31 pour le régime général[2]). Le déficit constaté sur la branche retraite est couvert par le budget de l'État au titre de la solidarité nationale. 60 % des pensions versées sont de droit direct.

[58] L'âge moyen de cessation d'activité des marins s'établit à 58 ans. Les **droits à pension** sont en effet ouverts à partir de 55 ans en raison de la part importante de pensions spéciales, accordées aux marins disposant de moins de 15 ans de services au titre de l'ENIM : il s'agit d'une pension proportionnelle à la durée effective des services, accordée à un marin qui ne peut prétendre à l'attribution d'une pension d'ancienneté ou d'une pension proportionnelle. En volume et sur la durée de la COG 2013-2015, le nombre de pensions spéciales représente environ la moitié des pensions de droit direct liquidées.

[2] Ratio 2015

[59] Les pensionnés ont eu une durée moyenne d'affiliation au régime sensiblement inférieure à la durée de service de la pension (environ 20 années), dans une tendance qui s'inscrit clairement et régulièrement à la baisse de la durée d'affiliation et de l'augmentation simultanée de la période de bénéfice du droit à la retraite. Cette situation résulte notamment du fait que la majorité des ressortissants du régime sont poly-pensionnés et que le régime de protection sociale des marins tend à devenir un « régime de passage » pour un ensemble de carrières professionnelles dont l'essentiel des droits à retraite relève d'autres régimes dont notamment le régime général : un peu plus du tiers seulement des pensionnés (37 %) sont affiliés en maladie au régime social des marins, au titre de leur dernier régime de cotisation retraite.

[60] Pour 2016, la pension moyenne annuelle directe est estimée à 11 415 € et la pension de réversion à 6 040 €. Comme le montant des cotisations perçues, le niveau des pensions de retraite est calculé sur la base des salaires forfaitaires.

[61] Les perspectives du régime de retraite des marins aux horizons 2020, 2040 et 2060[3] indiquent que les effectifs cotisants de l'ENIM diminueraient d'un tiers entre 2011 et 2060, passant de 30 000 en 2011 à 20 000 en 2060. Ces perspectives se fondent sur un resserrement de l'activité maritime autour de la flotte commerciale. Parallèlement les effectifs de retraités de droit direct baisseraient jusqu'en 2060 passant de 70 000 à 40 000. Au total, ces deux tendances parallèles pourraient contribuer à l'amélioration, à partir de 2025, des soldes financiers du régime vieillesse de l'ENIM jusqu'à la fin de la période de projection.

[62] Le montant des engagements hors-bilan portés par l'ENIM la dernière année de la COG 2013-2015, c'est-à-dire le montant des pensions (en euros constants) à payer dans l'hypothèse où cesserait toute cotisation, et donc tout droit nouveau à la fin de cette COG, est estimé à **27,3 milliards d'euros[4].**

[63] Le nombre annuel de primo-liquidations (droits direct et dérivé) est resté relativement stable sur la durée de la COG 2013-2015, aux environs de 4 400, il conditionne pour une large part l'activité de l'ENIM dans ce domaine.

[64] Le tableau ci-dessous décrit la progression attendue en volume des nouvelles liquidations de pensions ainsi que l'évolution de leur montant moyen annuel (droit direct et droit dérivé) : **il prédit en volume, s'agissant des primo-liquidations, une baisse d'activité d'environ 5 % de l'ENIM sur la période de la prochaine COG**.

Tableau 1 : Prévision ENIM d'évolution des primo-liquidations de pensions vieillesse

Année	Effectifs totaux	Evolution	Pension moyenne	Evolution
2014	4 442		7 810 €	
2015	4 396	-1 %	8 015 €	+2,6 %
2016	4 353	-1 %	8 068 €	+0,6 %
2017	4 313	-1 %	8 118 €	+0,6 %
2018	4 279	-1 %	8 162 €	+0,5 %
2019	4 248	-1 %	8 201 €	+0,4 %

Source : ENIM

[65] Le poids de la branche vieillesse dans le budget de l'ENIM ainsi que les poids relatifs des dépenses par destination au sein de cette branche et au sein de l'ENIM sont décrits dans le tableau ci-dessous.

[3] Projections établies par le conseil d'orientation des retraites (COR)

[4] Le taux d'actualisation appliqué est de 0,17 % (taux indiqué par la direction du budget aux différents organismes subventionnés par l'État).

Tableau 2 : Part vieillesse dans les différentes catégories de dépenses ENIM 2015

(milliers d'euros)	personnel	fonctionnement	Intervention	Investissement	total
vieillesse	**7 044**	**2 316**	**1 079 427**	**2 011**	**1 090 798**
% total vieillesse	*0,65%*	*0,21%*	*98,96%*	*0,18%*	
total Enim	**22 649**	**7 448**	**1 563 467**	**7 077**	**1 600 641**
% vieillesse dans total ENIM	*31,10%*	*31,10%*	*69,04%*	*28,42%*	*68,15%*

Source : ENIM

[66] Les dépenses de fonctionnement du régime vieillesse (hors investissement) sont inférieures à 1 % des dépenses d'intervention. La masse salariale représente environ **75 %** des dépenses de fonctionnement de la branche vieillesse de l'ENIM.

[67] En termes de recettes, le régime de retraite des marins présente le plus fort taux de couverture par l'Etat, au nom de la solidarité, (80 %), de tous les régimes les régimes spéciaux encore ouverts. En 2015, cette subvention du programme 197 s'est élevée **à 842,70 M€**[5] pour les dépenses de pensions.

[68] Les cotisations des armateurs et marins salariés ne représentent qu'un peu plus de **10 %** de la couverture totale du régime de retraite.

1.2 La COG 2013-15 centrée sur la qualité de service traduit une modernisation sans précédent pour le régime social des marins malgré d'importantes marges de progrès

1.2.1 La première COG judicieusement centrée sur la qualité de service a été correctement pilotée malgré sa complexité

[69] Avant de passer en revue les objectifs de qualité de service et de performance de gestion suivis dans le cadre de la COG, seront abordés les caractères généraux de la COG, en termes de lisibilité et cohérence, de pertinence des indicateurs, et de qualité du suivi par ses différentes parties prenantes.

[70] Cette première COG marque dans sa forme un engagement sérieux et notable dans la dynamique des COG mais reste insuffisamment stratégique. Le document daté du 20 décembre 2012 et publié sur le site internet de l'ENIM est long : il comprend 38 pages hors annexes, 72 pages avec ses annexes indicateurs, cadrage budgétaire et schéma directeur du système d'information. Il a été complété courant 2013, de 28 fiches actions, avec un document de synthèse, outil de management interne et de suivi avec la tutelle, qui demeure peu hiérarchisé et porte la documentation COG initiale à 92 pages. Un suivi annuel a été présenté au management et au personnel. Un suivi détaillé[6] des 28 actions a été établi et partagé avec les tutelles en juin 2016. Ce premier corpus conséquent n'a pas vocation à être comparé aux COG des grandes branches du régime général, qui sont en général à leur cinquième génération de COG et disposent de ressources sans comparaison. L'ensemble traduit bien en revanche la maturité d'une première COG pour un organisme de protection sociale de taille modeste, et de statut récent.

[5] Incluant les prestations extra légales de la politique d'action sanitaire et sociale de l'ENIM (8 M€) et la subvention pour charge de service de service public (un peu plus de 9 M€) qui couvre les frais de fonctionnement.
[6] Bilan 2015 sur la base des fiches actions, 62 pages, non publié sur le site internet de l'ENIM.

[71] Pour prendre quelques points de comparaison parmi les régimes spéciaux, la caisse nationale militaire de sécurité sociale, également établissement public national, met en œuvre sa 5ème COG pour la période 2015-18, la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire, organisme de droit privé, met en œuvre sa 4ème COG à partir de 2016. La caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, qui n'est un organisme de sécurité sociale autonome que depuis 2007, se situe à sa deuxième COG 2014-17.

[72] La structure relativement complexe de la COG ne facilite cependant pas la communication, certes menée avec succès pour la première fois par l'ENIM, tant en externe qu'en interne, par ses différents canaux et supports de communication auprès de ses usagers, personnels et parties prenantes. La COG évoque en effet 3 axes stratégiques (l'amélioration du service rendu, le développement des partenariats et la mise en œuvre des politiques générales de l'Etat) et 4 objectifs à atteindre (engager une offre de services compétitive et diversifiée, renforcer les missions et le positionnement de l'ENIM, consolider la performance et l'efficience globale, et améliorer le pilotage et la transparence de la gestion). Les deux premiers axes correspondent aux deux premiers objectifs, et le troisième axe est décliné en deux objectifs.

[73] Un document de communication ENIM de janvier 2013 reprend « 10 principaux engagements » qui correspondent aux 10 sections de la COG et qui auraient pu constituer la base du suivi de la COG. Ces 10 engagements sont détaillés en moyenne chacun dans une petite dizaine d'actions concrètes, regroupées dans les 28 fiche-actions, qui suivent sauf exception le plan de la COG. Cependant, chaque fiche-action n'indique pas qui est pilote de l'action, et ce suivi institutionnel de la COG ne semble pas maintenu dans le management en 2016, sans doute en raison de l'atteinte ou de l'obsolescence de nombreux indicateurs, et en préparation de la future COG pour laquelle ont été désignés et mandatés de nouveaux chefs de projet.

[74] La forme parfois hésitante et complexe de la première COG était insuffisamment stratégique et resserrée pour faciliter la communication de l'ENIM et le suivi de la COG par ses tutelles, instances et son management. Son renouvellement ayant par ailleurs été décalé faute de priorité partagée avec les tutelles, l'ENIM s'est à juste titre projeté en 2016 dans une préparation interne de qualité, mais a suspendu de ce fait le suivi de la COG initiale, qui n'a donné lieu qu'à des points relativement brefs et informels au niveau des conseils d'administration et des réunions de travail avec les tutelles. Le suivi stratégique et opérationnel de la COG devrait reposer sur une actualisation annuelle, certes synthétique, mais objet d'un suivi plus conséquent et documenté en conseil d'administration, avec les tutelles et en management interne.

[75] Globalement, le suivi de la COG mené par l'ENIM et partagé avec les tutelles permet de souligner que les objectifs ambitieux fixés par la COG ont été largement atteints par l'ENIM sous l'impulsion de sa direction en respectant un cadrage budgétaire rigoureux. Deux tiers des objectifs, engagements ou fiches-actions ont été intégralement ou largement réalisés, grâce à l'engagement des équipes de l'ENIM et malgré les difficultés impliquées par de nombreuses réorganisations et modernisations. Un tiers des fiches-actions connaît en revanche des retards variables, parfois très significatifs, dont une partie tient aux changements d'orientation des pouvoirs publics ou à l'absence de certaines réponses règlementaires.

[76] En termes de qualité de service et de réorganisation, la COG a vu la réussite :

- d'une organisation et d'une GRH rénovées suite au transfert du siège à La Rochelle, parachevées par la fermeture en 2013 d'un petit centre à Bordeaux et la spécialisation effective en 2016 des deux centres maladie de Saint-Malo et Lorient, avec développement des audio et visioconférences pour compenser les difficultés de déplacement entre la Rochelle et les trois sites de production en Bretagne,
- de la plate-forme d'accueil téléphonique maladie, créée très professionnellement dès 2013 à Saint-Malo, et du début de développement de services et d'une communication numérique de l'ENIM auprès de ses usagers,

- d'une poursuite d'une informatisation adossée aux grandes branches du régime général et en lien avec quelques partenaires-clés, avec une sécurisation du pôle informatique (serveurs) et l'achèvement des indispensables modernisations ne pouvant être menées avec les outils courants du régime général compte tenu des spécificités maritimes (applicatifs pensions PENHIR et prestations en espèces PE, dont les recettes sont encore en cours en 2016),
- d'une intégration plus forte dans les chantiers inter-régimes de modernisation et l'adossement aux outils SI de la CNAMTS chaque fois qu'il est possible, la COG ayant permis à l'ENIM de s'ancrer définitivement dans un monde de la protection sociale en mouvement, en systématisant l'adoption de solutions générales et partenariales, et en modernisant les spécificités résiduelles fortes propres au monde maritime,
- d'un respect intégral des objectifs de dépenses de personnel et autres dépenses de fonctionnement sur la période, dans un climat social maitrisé, avec un recrutement diversifié et une politique sociale renouvelée notamment par l'intéressement collectif.

[77] D'importantes marges de progression restent à mobiliser dans la prochaine COG compte tenu des retards organisationnels constatés dans deux domaines principaux :

- l'ENIM n'a pas trouvé depuis 2010, contrairement à d'autres organismes, les équilibres entre modernisations de toutes natures et maitrise des risques, conservant trop souvent des procédures de contrôle interne archaïques, et des organisations inadaptées, faute de vision réactive partagée dans la durée entre la direction et l'agence comptable d'une part, et entre l'ENIM et ses tutelles d'autre part ; cette situation ne peut plus perdurer et appelle une réorientation forte dans la nouvelle COG, avec un soutien plus actif des ministères de tutelle pour permettre à l'ENIM de réussir ses nouvelles transformations,
- l'ENIM n'a pas pris la mesure des enjeux de modernisation du recouvrement, en partie pour les raisons précédentes, mais aussi du fait de l'hésitation des pouvoirs publics en matière de guichet unique maritime, confié d'abord à l'ENIM par la loi de financement de 2015, puis remis en cause avec l'intégration du recouvrement maritime à l'URSSAF Poitou-Charentes par la loi de financement pour 2016, ce qui clarifie désormais la perspective de modernisation d'un recouvrement assuré à ce jour dans des conditions obsolètes.
- la première COG 13-15 n'a prévu aucun dispositif particulier de pilotage et de suivi avec les tutelles, ou en interne ; ce suivi a naturellement été assuré dans le management interne de l'ENIM, avec ses contraintes de fonctionnement multi-sites, et relayé par une communication interne et externe nouvelles pour l'organisme ; il a été assuré, de façon plutôt minimale, au sein du conseil d'administration, et dans la préparation de ses séances, et partagé avec les tutelles lors de différentes réunions de travail ; pour la nouvelle COG 2020, ce suivi et ce pilotage doivent être renforcés et davantage documentés ; les ministères de tutelle doivent pour leur part être plus actifs dans leur soutien à l'ENIM et la traduction règlementaire des évolutions nécessaires, le bilan de la COG 13-15 étant sur ce plan particulièrement limité, quelles que soient les contraintes de production normatives.

[78] Les 29 indicateurs retenus couvrent plutôt la qualité de service, pour les deux tiers d'entre eux soit 20 indicateurs : 5 indicateurs portent sur les fonctions transverses de la relation client : enquête, téléphone, internet ; pour la retraite, 2 indicateurs portent sur le respect des délais, cotisations. En matière de recouvrement, 4 indicateurs portent sur les taux de restes à recouvrer ; en maladie, ont été retenus 7 indicateurs de délai, et en matière d'action sanitaire et sociale 2 indicateurs. Le reste des indicateurs porte sur la performance économique : 4 indicateurs dont un double indicateur maladie/vieillesse sur les coûts de gestion, 2 sur la gestion des risques, 3 sur l'éco-performance. On trouvera en annexe 2 le suivi des indicateurs sur la période de la COG.

[79] Ainsi 20 indicateurs sur 29 se rapportent à la qualité de service donc au premier objectif, 2 indicateurs à la gestion des risques, soit un des 3 engagements du deuxième objectif, 6 indicateurs au 3ème objectif, 4 à l'engagement de performance économique et 3 à l'éco-performance, et aucun au 4ème objectif pilotage et transparence de la gestion.

[80] La totalité des 29 indicateurs porte sur des résultats d'efficience, aucun sur les fonctions supports, ou la mise en œuvre de moyens et procédures, ce qui était probablement trop ambitieux pour une première COG.

[81] Les objectifs sont compréhensibles et ont du sens pour les différents acteurs, mais apparaissent dans ce premier exercice COG trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés pour être facilement traduits en indicateurs pertinents.

[82] Nonobstant la taille de l'organisme et l'entrée dans la démarche COG, les objectifs COG n'apparaissent pas clairement déclinés dans le schéma directeur du système d'information (SDSI), le schéma immobilier, les engagements de service et le référentiel de maîtrise des risques, lesquels demeurent à ce jour en construction et n'ont pas été intégrés au pilotage de la COG ni par l'ENIM (CA et direction), ni par les tutelles.

[83] La pertinence des indicateurs est relative. Nombre d'indicateurs correspondent à un socle de qualité facilement atteint, souvent dès 2013, et doivent être revus. D'autres n'apparaissent pas pertinents et doivent également être revus.

[84] Globalement, deux tiers des indicateurs ont été atteints, souvent dépassés très favorablement.

[85] Dans le cadre de la COG 2020, une action beaucoup plus soutenue doit être portée par les tutelles et par l'ENIM au suivi et à l'évolution des indicateurs, les ambitions de la première COG étant demeurées particulièrement modestes en la matière, correspondant à l'initiation de la démarche.

1.2.2 Une modernisation substantielle des métiers principaux (prévoyance et vieillesse) a été poursuivie

➤ **Prévoyance et vieillesse : les actions COG**

[86] Au sein de l'ENIM, la sous-direction de la production et des opérations (SDPO) représente 54 % des effectifs et près de 80 % des effectifs hors siège de Périgny et ceux de l'agence comptable. Elle regroupe deux centres de prestations maladie à St-Malo et Lorient, le centre de cotisations des marins et armateurs (CCMA) à St-Malo, la récente plateforme de services (maladie) à St-Malo, le centre des pensions et archives à Paimpol, le pôle solidarité et prévention de Lorient. Hormis le CCMA qui relève de la problématique du recouvrement qui sera examinée plus loin, les deux métiers principaux, prévoyance et vieillesse, reposent en production sur les effectifs de la SDPO.

[87] Pour autant, la COG ne fixait pas d'objectifs spécifiques sur ces deux métiers, hormis 3 fiches-actions propres à la maladie, mais des actions transversales partagées par les différents métiers et les fonctions support.

[88] Les 3 fiches-actions propres à la maladie ont été intégralement réalisées, dès le début de la COG pour la fermeture du centre maladie de Bordeaux (8 ETP fin 2012, 27 ETP antérieurement), fiche-action 1, pour la professionnalisation de l'accueil téléphonique en maladie, fiche-action 2, avec la création en 2013 d'une plate-forme de service (téléphone et mail, 9 ETP mi 2016), et sur l'ensemble de la période de la COG pour l'action la plus structurante, la spécialisation des deux centres de prestations maladie, fiche-action 4, qui est opérationnelle mi-2016.

[89] La spécialisation des deux centres maladie a consisté à mettre fin à la dualité fonctionnelle entre deux centres maladie qui se répartissaient jusque 2016 les assurés selon un partage géographique (façade maritime Nord et Méditerranée à St-Malo, Sud à Lorient) et réalisaient les mêmes tâches relatives aux prestations en nature ou espèces de façon éventuellement discordante à la marge ; depuis mai 2016, les deux centres constituent un centre maladie unique avec des tâches réparties pour l'ensemble du territoire national, en particulier le traitement des feuilles de soins électroniques à St-Malo, des feuilles papier, de la CMU et des prestations en espèces à Lorient. Cette réorientation des compétences et des organisations a nécessité une formation des personnels et une réorganisation des processus, des procédures et des contrôles pour l'ensemble des agents (61 à St-Malo et 36 à Lorient).

[90] Cette action, importante en termes de qualité et de productivité, appelle un prolongement assez naturel, le regroupement en un centre unique de prestations maladie sur le site principal de St-Malo, qui est proposé à l'horizon 2020 après réalisation des conditions matérielles le permettant (espaces et propositions de mobilité ou de formation).

[91] La modernisation des deux métiers principaux a été résolument menée pendant la période de la COG, avec une recherche systématique de l'adossement au régime général pour toutes les applications n'ayant pas à gérer de fortes spécificités maritimes, soit la totalité des prestations en nature, alignées sur celles du régime général, et pour partie les prestations en espèces, et une modernisation prioritaire des applicatifs devant gérer de fortes spécificités maritimes, les pensions vieillesse et invalidité assises sur des salaires forfaitaires, PENHIR et PE, dont la recette finale est en cours au moment de la mission. Ce virage stratégique de l'adossement est un des acquis majeur de la COG.

[92] Aucune fiche-action n'était prévue pour la vieillesse, dont la modernisation a été essentiellement centrée sur la rénovation de l'application PENHIR. Son organisation sur le site de Paimpol est correcte et gère la contrainte spécifique des archives maritimes (rôles d'équipage) : elle représente désormais un enjeu majeur de modernisation et de productivité, finaliser la recette et concrétiser tous les bénéfices de l'application PENHIR et simplifier drastiquement les contrôles demeurés inchangés en lien entre ordonnateur et comptable.

[93] Trois fiches actions sont partagées entre la maladie, la vieillesse et le schéma directeur des systèmes d'information : la fiche-action 6 visait à donner aux délégations mer et littoral des services web (au-delà de l'accès à la base de bénéficiaires dite webmatique, qui est opérationnelle, et du suivi des remboursements maladie IMAGE). L'objectif est de faciliter leur mission d'information prévue par convention entre le ministère de la mer et l'ENIM, en cohérence avec le développement récent mais urgent d'un portail de téléservices pour tous les usagers de l'ENIM (bénéficiaires maladie, pensionnés, cotisants marins et armateurs) ; il ne semble pas que cette action ait connu des progrès substantiels, indépendamment du réexamen qui reste à faire lors du renouvellement de la convention du rôle résiduel des DML, qui devrait perdre sa justification d'ici 2020 avec le développement des téléservices. La fiche-action 7, développement d'un front-office numérique connaît en 2016 un début d'exécution, mais constitue à juste titre une priorité de l'ENIM et de la SDSI, tant le retard à rattraper et les gains potentiels sont importants. Il en est de même pour le suivi de l'assuré par courriel, fiche-action 8, dont le bilan indique un début d'étude en 2013, suivi du commentaire « à reprendre en 2016 ». L'indicateur 4, création de comptes assurés, donne une indication complémentaire, il prévoyait 7500 créations de comptes assurés sur les 3 ans de la COG, elles ont été nettement supérieures, 9000 sur 3 ans, sans pour autant renseigner sur le niveau de comptes assurés existants fin 2012 ou fin 2015, ni sur le degré de couverture d'une population d'assurés maladie ou vieillesse de l'ordre de 100 000 pour chacune, avec un recoupement partiel de 37 000 pensionnés également bénéficiaires maladie à l'ENIM.

[94] En tout état de cause, l'acquis de la COG est une mobilisation de l'ENIM dans le sens du développement des services numériques avec des résultats et une offre encore très limités, mais qui doit constituer incontestablement la priorité numéro 1 de la COG 2020, ce qui suppose que les ressources SI soient en capacité de mener à bien ce chantier, en recherchant à chaque fois des solutions existant soit sur le marché, soit au régime général (l'utilisation du compte Ameli est évidemment incontournable), soit dans les régimes partenaires.

➢ **Les actions et indicateurs propres à la qualité de service en maladie**

[95] L'ENIM a engagé une stratégie de services et de communication multi-canaux, qui passe par des enquêtes de satisfaction, une politique de communication ciblée par catégorie de public, un recueil des adresses mail assurant la personnalisation plus grande de la relation avec les bénéficiaires ou les professionnels de santé, et une refonte des supports d'information (plaquettes mises à jour, lettre d'information numérisé, élaboration de guides…), et à terme un portail interactif et personnalisé.

[96] La troisième enquête réalisée en 2015 met en évidence le taux de satisfaction global des bénéficiaires sur les services rendus par l'ENIM par rapport au premier baromètre de 2011 :

- 96 % de satisfaits de la qualité de service + 2 points en 4 ans
- 91 % de satisfaits de l'accueil téléphonique + 10 points en 4 ans
- 97 % attachés à leur régime stable

[97] L'évaluation réalisée auprès des armateurs est contrastée :

- 89 % de satisfaits de la qualité de service - 3 points en 4 ans
- 84 % de satisfaits de l'accueil téléphonique + 6 points en 4 ans
- 99 % attachés à leur régime stable

[98] Ce baromètre quantitatif reconduit tous les deux ans, donc en 2013 et 2015, est réalisé par téléphone par un institut de sondage sur un panel de 482 sondés. C'est un panel un peu étroit eu égard aux marges d'erreurs potentielles.

[99] Le recours croissant au mail, encore minoritaire tant chez les armateurs que les bénéficiaires, et, de façon plus surprenante, celui du courrier, expliquent sans doute la baisse de l'usage du téléphone, malgré la meilleure réponse téléphonique.

[100] Les contacts directs avec les agents des affaires maritimes ont fortement augmenté (respectivement + 9 et + 20) et il reste à le mesurer dans l'avenir, au vu de la mise en œuvre de la convention DAM/ ENIM renouvelée en 2015.

[101] Cependant certains résultats négatifs mériteraient d'être approfondis afin de pouvoir établir un plan d'action efficace (qualité des informations ou faiblesse de la politique de diffusion) et plus généralement mieux utiliser et crédibiliser ce baromètre au regard des indicateurs COG, qui devrait connaître deux éditions en 2017 et 2019, ce qui est pertinent pour la COG 2020.

Tableau 3 : Baromètre 2015 (extrait)

Niveau d'information	**Bénéficiaires**	**Armateurs**
Prestations maladie	62 % **-10pts**	
Prestations de retraite	62 % -7pts	
Prestations sociales	43 % **-17 %**	
Informations retraite	26 % +9pts	
Prévention risques accidents du travail		59 % +5pts
Procédures de dé claration		54 % -18pts
Mode calcul des charges		52 % -1pt
Actualité de l'ENIM	51 % - 4pts	43 % +6pts
Taux de contact	**Bénéficiaires**	**Armateurs**
Avec l'ENIM par téléphone	64 % -4pts	74 % -7pts
Avec l'ENIM par courrier	62 % +3pts	62 % +5pts
Avec l'ENIM par email	21 % +8pts	32 % +10 pts
Avec un agent des affaires maritimes	50 % +9pts	90 % +20pts

Source : ENIM Reconduction des enquêtes de satisfaction quantitatives réalisées en 2011 et 2013 => mesure des évolutions par une enquête barométrique ¬ Recueil de données effectué par téléphone du 18 au 21 juin 2015 sur un panel de 482 ressortissants.

[102] Créée et basée au Centre de prestation maladie de Saint-Malo, la plateforme de services (PFS) a été conçue pour répondre aux demandes sur tous les supports souhaités par les usagers : téléphone d'abord, mails, voire courrier.

[103] Les audits de 2012 montraient la faiblesse sur l'ensemble de la procédure avec seulement 34 % d'appels aboutis, bien en deçà des autres régimes[7].

[104] En s'appuyant sur Medialog un outil de la CNAM-TS, gage d'investissement réduit en coût de développement et en termes de rapidité d'exécution, la plateforme téléphonique de Saint Malo réalisée en 2012 a pour objectif de centraliser les demandes des assurés et des professionnels de santé en s'appuyant sur des personnels plus qualifiés et une stratégie de panachage des agents dédiés à répondre en direct pour les informations de 1er niveau (80 % des appels).
9 agents composent ce service. Ils ont suivi 6 à 8 semaines de formation et se répartissent entre non spécialistes et téléconseillers professionnels issus d'autres organismes de Sécurité sociale et en particulier des CPAM. Le processus de fonctionnement a fait l'objet de plusieurs fiches explicatives de la procédure de premier et deuxième niveau. Il assure des mécanismes de supervision et de contrôle. Les agents sont dotés d'une charte et d'un guide de confidentialité.

[7] Conseil d'administration Décembre 2012

[105] Cette procédure est assortie de 16 indicateurs techniques, en cohérence avec les indicateurs COG et permettent d'opérer un suivi en termes d'efficacité, de rapidité et de traçabilité.

[106] La répartition des tâches est clairement identifiée entre la plateforme et les deux centres de production, avec une amélioration de la qualité de service conforme à l'objectif 1 de la COG.

[107] L'accueil est ouvert du lundi au vendredi de 9h00 à 17h00. Avec la création de la PFS, les décrochés téléphonique sont passés à 87 % dès 2013 et 96 % en 2015 dépassant ainsi les cibles COG (progression de 82 % à 90 %) et restaurant le socle de qualité de réponse téléphonique attendu d'un organisme de sécurité sociale.

[108] En 2015, les téléconseillers de la PFS ont répondu à 74 985 appels, avec un taux de décroché de 96 %. Environ 18 % de ces appels ont généré des demandes de niveau 2, c'est-à-dire l'orientation vers un service spécialisé de l'ENIM (soit 13 739 demandes toutes branches confondues, dont 11 851 uniquement pour la branche maladie).

[109] Tous ressortissants confondus, 20 % des appels concernent des demandes de cartes Vitale, cartes européennes d'assurance maladie ou attestations de droits, 12 % concernent les prestations en nature, 12 % les changements de situation (actualisation de droits, première affiliation, changement de complémentaire santé) et 11 % l'affiliation. Les professionnels de santé représentent 16 % des appelants.

[110] Au deuxième niveau, l'accueil téléphonique est tenu par des experts des services médicaux, sociaux et services support en fonction du mode de déclaration, avec réponse immédiate aux marins sur leur carrière, calcul de charges à titre informatif, réception et réponses par l'intermédiaire des boîtes de service.

[111] La fréquentation du site de l'ENIM (www.enim.eu) a doublé sur la période de la COG, passant de 5000 visites en 2012 à 9528 en 2015, malgré la baise du nombre de bénéficiaires, et dépassant largement (de plus de 50 % en moyenne sur la période) des cibles COG sans doute trop modestes.

[112] Passant de l'information simple à un dispositif interactif, l'élaboration de téléservices dans les mois à venir enrichira « mon compte assuré » porté par la CNAM-TS dont la fréquentation doit être par ailleurs stimulée par des campagnes d'incitation type « mon compte AMELI.fr ».

[113] L'indicateur 4 de la COG, le nombre de « comptes assurés » ouverts par an, a été atteint avec près de 9.000 comptes ouverts en 3 ans, 20 % de mieux que la cible de 7 500 comptes sur 3 ans, sans doute trop modeste également.

[114] En 2010, les relations entre l'ENIM et les services déconcentrés du ministère de la mer avaient été clarifiés par une première convention entre la DAM et le tout nouvel établissement public ENIM. Cette convention a été renouvelée en tenant compte des progrès de qualité de service de l'ENIM et des souhaits et contraintes d'effectifs de la DAM, à compter du 1er septembre 2015, pour une période de deux ans qui peut être reconduite tacitement. Une nouvelle clarification des tâches a été opérée, l'ENIM mettant à disposition en ligne de nouveaux formulaires et reprenant l'exclusivité des réponses à certaines demandes de prestations (par téléphone, mail ou courrier donc) ; les agents de l'Etat pourront mieux contribuer à l'information de premier niveau sur l'ENIM des bénéficiaires encore nombreux à s'adresser au réseau des services déconcentrés.

[115] Concernant une trentaine de DDTM/DML sur le littoral, outremer compris, cette contribution des agents du ministère de la mer est estimée à environ 30 ETP, sans qu'aucun indicateur de fréquence de sollicitation en DML ne soit disponible. En contrepartie, l'ENIM continue d'assurer pour le compte du ministère la gestion de la carrière du marin, pour l'essentiel. L'évolution sur la durée de la COG 2020 de cette organisation partagée dépendra du développement des services numériques dans les deux domaines, qualité de service à l'assuré, et gestion des lignes de service ou de la carrière du marin (cf. arrêté du 3/8/2016 au JO du 26/8, relatif au « portail du marin » du ministère de la mer).

[116] Les indicateurs de satisfaction mesurés par le baromètre bi-annuel (indicateur 1 taux global de 97 % en 2015 supérieur à la cible COG de 88 %) et l'enquête téléphonique (indicateur 2 taux de satisfaction de 86 % supérieur à la cible COG de 80 %) sont très satisfaisants et appellent sans doute un affinement méthodologique, d'autant qu'ils sont en contradiction apparente avec la baisse du taux de contact téléphonique en 2015.

[117] En revanche, les indicateurs de délai de paiement ou de traitement en maladie (indicateurs 12 à 18) posent des problèmes méthodologiques :

- les délais de paiement des feuilles de soins électronique (indicateur 12) ou papier (indicateur 13), très utilisés dans tous les organismes maladie, sont atteint pour le premier (cible 2015 à 4 jours pour les FSE) et nettement dépassé pour le second (délai de près de 12 jours pour une cible à 8 jours pour les FSP),
- le délai de paiement des IJ (n°14) avait été mal calibré avant informatisation, le résultat 2015 de 28 jours dépasse très nettement la cible de 5 jours ; l'indicateur doit être redéfini pour la prochaine COG. Celui de traitement des AT (indicateur 16) n'a pu être renseigné et doit être repris.
- Les délais impliquant le contrôle médical sont atteints à 100 % ou 99 % et doivent donc être redéfinis pour la prochaine COG (15 délai de traitement des ALD, 17 notification des IPP, 18 reconnaissance des maladies professionnelles).

➢ Les indicateurs vieillesse du Projet annuel de performance

[118] Pour ce qui concerne la branche vieillesse, la COG 2013-2015 n'a retenu aucune fiche-action spécifique et un seul indicateur (21 bis coût de gestion par métier : vieillesse), qui est l'un des 3 indicateurs du projet annuel de performance du programme 197 qui couvre aujourd'hui 80 % des besoins de financement de cette branche.

[119] Les résultats de l'ENIM ont été jugés satisfaisants et ont même été salués à l'occasion de certains débats ou rapports parlementaires sur les projets de Loi de finances (PLF) successifs.

[120] L'ENIM ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur l'évolution des dépenses obligatoires dont il a la charge ; il se doit toutefois de maîtriser rigoureusement les coûts de gestion du service qu'il rend en optimisant ses procédures et l'emploi de ses moyens humains et matériels.

[121] La performance de l'ENIM porte sur sensiblement moins de 1 % des dépenses de la branche vieillesse sur laquelle il exerce sa responsabilité, soit un niveau budgétaire d'environ 9,5 Millions d'euros seulement aujourd'hui, hors investissements.

[122] **Le premier indicateur de gestion** porte sur l'acte le plus complexe à savoir la primo liquidation d'une pension, dont on peut calculer le coût unitaire en divisant les coûts de personnel[8] de l'action par le nombre de dossiers traités. Ces coûts de personnel s'entendent comme les agents affectés directement à la liquidation mais aussi la quote-part de la gestion « vieillesse » rattachable aux restes des activités de l'établissement (recouvrement, comptabilité, juridique, informatique…).

Tableau 4 : Evolution du coût d'une primo-liquidation retraite (indicateur COG 21bis et PAP197, source PAP PLF16)

	Unité	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Coût unitaire d'une primo liquidation de pension retraite	€	879	841	847	840	800	790

Source : PAP PLF16

[123] L'ENIM a atteint globalement et régulièrement les objectifs qui lui avaient été fixés durant la dernière COG s'agissant du coût de la primo-liquidation, qui étaient une diminution en 3 ans de -6 % en € courants de cet indicateur (valeur de référence 2012 de la COG 851€, valeur-cible 2015 atteinte de 798€). Les discordances de valeur entre COG et PAP peuvent provenir d'une difficulté de comptabilité analytique.

[124] Mais, dans l'absolu et en dépit des efforts faits par cet établissement public pour atteindre avec succès ses objectifs, l'ENIM affiche encore aujourd'hui le coût unitaire d'une primo-liquidation le plus élevé de l'ensemble des régimes spéciaux (environ 250 % des coûts équivalents à la RATP ou à la SNCF).

[125] Il convient cependant de noter que le travail à fournir pour la liquidation d'une première pension est très variable selon les régimes de retraite. Pour l'ENIM, qui rappelle jouer à la fois le rôle de régime de base et de régime complémentaire de retraite, la reconstitution de la carrière du futur pensionné est particulièrement complexe eu égard au mode de décompte des droits à la retraite (au jour le jour), à la multiplicité des métiers qu'il a pu être amené à exercer successivement et aux niveaux de la grille des 20 catégories forfaitaires qu'il a occupés (salarié, patron, services à terre, saisonnier, pêche / commerce), à la non linéarité de sa carrière et au système très spécifique des cotisations et droits à pension assis sur les salaires forfaitaires par catégories d'emploi.

[126] **Le second indicateur est** un ratio global divisant le montant des dépenses de soutien (dépenses de personnel et frais de fonctionnement) par le montant des dépenses de l'action. Cet indicateur représente la totalité des coûts de soutien de l'action pension de retraite divisée par la totalité des dépenses de pensions (pensions légales vieillesse, compte 65614). La méthode de calcul des coûts de gestion est basée sur celle de l'indicateur CG100 du catalogue des indicateurs cibles communs des organismes de sécurité sociale. Le périmètre pris en compte à ce titre est celui des frais directs et indirects de personnel et de fonctionnement, excluant les dépenses exceptionnelles liées à la mise en place du schéma directeur informatique pour la partie fonctionnement (remplacement de l'applicatif vieillesse). Il permet, en ramenant à l'euro dépensé, de mesurer les coûts de gestion de l'action.

[8] La méthode est basée sur celle de l'indicateur RE600 du catalogue des indicateurs cibles communs des organismes de sécurité sociale. Il représente les charges directes et indirectes de personnel (y compris du siège) des agents chargés des primo liquidations, rapporté au nombre de primo liquidations (y compris réversions).

[127] Comme pour l'indicateur précédent la mission constate que ce ratio est sensiblement supérieur à celui des autres régimes spéciaux (170 % en moyenne par rapport au même ratio pour la RATP ou la SNCF) mais la comparaison des résultats n'est sans doute pas pertinente en raison de la différence des volumes de prestations et du coût d'entrée incompressible d'une telle fonctionnalité qui pénalise manifestement l'ENIM à raison de sa faible taille critique en termes de volume de prestations.

Tableau 5 : Indicateur PAP du coût de gestion retraite en % des prestations

	Unité	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Coûts de gestion (a)	M€	9,16	8,85	9,38	9,70	9,43	9
Volume de prestations servies (b)	M€	1094	1083	1071	1070	1058	1070
Ratio (a/b)	c€	0,84	0,81	0,88	0,91	0,89	0,84

Source : PAP 197 PLF2016

[128] **Le troisième indicateur** mesure l'efficacité de l'établissement dans le recouvrement des cotisations. La contribution des bénéficiaires du régime pour la légitimité d'appel à la solidarité nationale et inter-régimes est en effet déterminante en termes d'acceptabilité.

[129] Les objectifs-cible ont été globalement atteints par l'ENIM sur la durée de la COG.

Tableau 6 : Indicateur PAP taux de recouvrement global

	Unité	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Echéance : 3 mois	%	97	95	98	98	98	98
Echéance : 1 an	%	98	97,5	99	99	99	99

Source : PAP 197 PLF 2016

[130] La mission note que cet indicateur n'intègre pas la performance du recouvrement pour les départements et territoires d'outre-mer sur lesquels pèsent des difficultés particulières. Il est complémentaire des indicateurs 10 et 11 de la COG, qui mesurent en sens inverse le taux de reste à recouvrer métropole et DOM (sans préciser l'échéance à 3 ou 12 mois, ni le taux global qui en découle).

[131] Les bons résultats obtenus par l'ENIM durant la COG 2013-2015 en termes de performance dans le domaine de la vieillesse ne doivent cependant pas occulter un certain nombre de considérations dont certaines pourraient très directement impacter la trajectoire de l'établissement durant la prochaine COG.

[132] La mission relève qu'il n'existe pour la branche vieillesse aucun indicateur de qualité ou de satisfaction spécifique[9], la branche retraite n'était par ailleurs pas partie prenante de la plate-forme d'accueil téléphonique (PFS) ; la mise en œuvre du droit à l'information (DAI) ne fait enfin l'objet d'aucune évaluation spécifique formelle à ce jour sur la base des actions conduites.

[9] Par exemple durée moyenne d'une liquidation

[133] Le sous-financement, sur toute la durée de la COG, du régime de retraite des marins dans le cadre de la politique générale de réduction des déficits entraine un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ENIM, du fait d'une subvention de l'État calculée chaque année au plus près des besoins de trésorerie de l'établissement. Cette tendance se poursuit aujourd'hui dans un contexte où le niveau de trésorerie atteint peut être considéré comme critique s'il fallait faire face à un aléa important. (*voir contrôle interne et maîtrise des risques dans le présent rapport*) : à titre d'exemple le projet de budget initial de l'ENIM pour 2016 affichait d'emblée pour la vieillesse un sous-financement prévisionnel de près de 21 millions d'euros pour 2016 ce qui établirait la valeur du fonds de roulement fin 2016, sans préjudice d'un éventuel déficit sur la branche maladie pour l'exercice en cours, à 100 millions d'euros environ soit une diminution de plus de 45 % de la valeur constatée de ce fonds de roulement en début de COG. Cette tendance prédit que la prochaine COG débutera avec un fonds de roulement représentant environ 75 % des charges mensuelles d'exploitation et une trésorerie qui serait légèrement inférieure à 60 % de cette valeur.

[134] Le remplacement du logiciel retraites par l'application PENHIR, mise en service au premier trimestre 2016, aura connu un certain nombre de difficulté sur la période de la COG, difficultés qui se sont traduites par des dérives significatives en termes de délais et de coûts.

[135] Du fait de ces difficultés et par exception aux évolutions souhaitables du contrôle interne exposées dans le présent rapport, la poursuite du contrôle exhaustif par l'agent comptable au moment de la mise en service de PENHIR aura été opportune car elle aura permis de détecter et de maîtriser un nombre important d'erreurs à impact significatif (sur les calculs d'arrérages notamment) et de faire évoluer de manière manifeste les contrôles embarqués du logiciel et les procédures de traitement. Mais cette pratique vertueuse doit se comprendre comme une nécessité temporaire correspondant à une phase de recette de ce nouvel applicatif spécifique et doit à présent évoluer rapidement vers le contrôle allégé de la dépense généralisé préconisé par ailleurs. Cet épisode ne doit pas illustrer de nouveau le maintien systématique du contrôle exhaustif de l'agent comptable à la mise en service de nouveaux outils du régime général (pour la maladie essentiellement), ces derniers ayant déjà fait l'objet d'une procédure de recette au sein du régime général.

[136] Enfin, la mission a constaté, à l'occasion de son déplacement à Paimpol, que le contrôle exhaustif conduit par l'agent comptable s'agissant de le vieillesse se faisait essentiellement sur les dossiers originaux en induisant des charges de manipulation chez l'ordonnateur comme chez le comptable, un allongement des délais et des risques pour l'intégrité de l'archivage.

1.2.3 Un premier schéma directeur informatique a été piloté avec rigueur et maturité

[137] La sous-direction des systèmes d'information (SDSI), située à Lorient, seul son directeur se partageant avec le siège de Périgny, a constitué sur la période de la COG un moteur et un support de modernisation et de transformation important et volontaire, s'inscrivant dans les axes de la COG : qualité de service, partenariats et performance.

[138] Outre les contributions déjà évoquées aux principaux métiers, elle a assuré deux fiches-actions spécifiques, la sécurité du système d'information et la mise en place effective d'un plan de reprise d'activité (fiche-action 4) et la réduction des dépenses de SI sur la période de la COG (fiche-action 10). Ces actions ont été réalisées, avec une baisse des dépenses informatiques d'environ -46 % en 3 ans, avec une forte recomposition entre investissement et fonctionnement, notamment[10]. Les indicateurs 22 et 23 de la COG ont été atteints également, mais illustrent mal la performance en matière de SI (30 % d'externalisation des coûts informatique au lieu de 43 % en début de COG et 80 % de coût informatique dans les applicatifs métiers).

[139] Le déplacement des serveurs fin 2014 en dehors de locaux vétustes et exigus à Lorient, la mise en place d'un plan de reprise d'activité dans cette nouvelle organisation avec serveurs externalisés procèdent d'une professionnalisation et sécurisation effectives des SI de l'ENIM, organisation par ailleurs dispersés sur 4 sites principaux. Les risques afférents sont réels et ont été maîtrisés lors de deux incidents durant la période de la COG, le premier début 2013, demeurés heureusement sans gravité ou conséquence bien qu'ils fussent tout à fait critiques. Cette sécurisation demeure à poursuivre, avec la préparation du plan de continuation d'activité notamment.

[140] S'agissant des dépenses de SI, en fonctionnement et investissement, elles ont baissé de façon substantielle entre 2012 et 2015, sans porter atteinte ni à la réalisation des chantiers majeurs (PENHIR, PE) ni au recrutement et au maintien de compétences SI spécifiques et nécessaires : l'ensemble de la modernisation de l'ENIM a au contraire été accélérée ou menée à maturité pendant la première COG. Ceci a été rendu possible, à effectif constant ou même légèrement renforcé pour la SDSI sur la période, par une conjoncture exceptionnelle (la fin de contrats lourds de maitrise d'ouvrage) et des réorientations majeures entre prestation interne et externe, ou investissement et fonctionnement.

[141] Le pilotage du schéma directeur du SI est assuré en comité de pilotage stratégique SI par la direction plusieurs fois par an. La documentation associée demeure assez descriptive pour la partie SDSI de la COG initiale, sans qu'à ce jour ni le suivi du SDSI, annuel ou à fin 2015, ni la préparation du schéma pour la période de la prochaine COG n'aient fait l'objet d'un document stratégique ni d'une évaluation des actions réalisées.

[142] Cette situation est à mettre en regard de la taille de l'ENIM et de ses ressources SI, soit 27 ETP sur un total d'environ 350 ETP mi 2016, soumises à de fortes contraintes de production et de qualité, assumées plutôt correctement sur la période de la première COG, mais ne permettant pas malgré les partenariats noués notamment avec la CPRPSNCF de dégager des ressources substantielles au pilotage du SDSI et à l'explicitation d'une stratégie SI à l'appui de la modernisation de l'ENIM à l'horizon 2020.

[143] L'adossement en maladie à la CNAMTS est concrétisé par une infogérance des systèmes d'information concernés, qui se heurte encore à des difficultés d'adaptation importantes de certains outils, compte tenu de la complexité juridique du régime social des marins, et recensées en annexe 3. Ainsi, l'ENIM a du assurer seule la refonte de son applicatif relatif aux prestations en espèces (PE), dont la recette n'est pas encore achevée en lien avec la CNAMTS, ce qui retarde l'intégration des données correspondantes dans le compte Ameli et le retour d'information aux assurés, au même titre que pour les prestations en nature. Ces difficultés et délais de déploiement, pour l'ensemble des régimes spéciaux compte tenu de la nécessaire priorisation faite par la DSI de la CNAMTS, et en particulier à l'ENIM, ne pourront être résorbés que par une convergence plus forte des SI et une simplification du droit des prestations ENIM et une évolution vers le droit commun. Selon la terminologie de la Mission d'appui aux régimes partenaires de la CNAMTS, l'adossement informatique pourrait évoluer sur la période de la COG vers une gestion partagée ou un mandat de gestion.

[10] Voir annexe 2 Bilan COG. La dépense informatique sur les 3 ans de la COG s'élève à 9,25 M€ en fonctionnement et 10,5 M€ en investissement, soit environ 3,1 M€ et 3,5 M€ par an, pour une base COG 2012 de 4,9 M€ et 5 M€ respectivement.

[144] La trajectoire récente et ancienne de l'ENIM permet de surcroit d'identifier deux risques majeurs pour l'organisme et ses ressources SI : la dernière délocalisation de Paris à Lorient au début des années 1990 s'est traduite par un renouvellement intégral des agents de la SDSI ; le changement de statut en 2010 et les contraintes de recrutement de contractuels CDD ou CDI au sein de l'ENIM font peser un risque de continuité des recrutements opérés depuis 3 ou 6 ans, sauf exception sous forme de CDD. Sur la période 16-20 les enjeux de modernisation de l'ENIM sont tels qu'il est exclu que ses maigres ressources SI soient déstabilisées par des contraintes réglementaires de GRH qui seraient aveuglément appliquées ou une nouvelle perspective de délocalisation, si le site de Lorient devait être remis en question en fin de COG pour différentes raisons d'organisation ou de gestion patrimoniale qui ne peuvent affecter la sécurité SI de l'ENIM. La mission plaide donc pour que l'ENIM conserve sur la période de la COG 2020 les ressources SI dont elle a besoin en quantité et en qualité, en adoptant toute solution à l'horizon 2020 pour s'adapter aux évolutions d'implantation qui pourraient être décidées d'ici là. Elle note à cet égard que le fonctionnement relativement autonome de la SDSI et de ses prestataires n'est plus, depuis l'externalisation des serveurs informatiques, liée à des locaux nécessairement propriété de l'ENIM, mais peut trouver sa place dans des locaux banalisés, à Lorient ou ailleurs.

1.2.4 Les objectifs d'action sanitaire et sociale, de prévention ont été partiellement atteints

1.2.4.1 L'action sanitaire et sociale et la prévention

[145] La COG 213-2015 fixait 5 objectifs concernant directement l'action sanitaire et sociale :

1 – Mettre en place un pôle solidarité et prévention devant centraliser la gestion des demandes et du traitement des aides sociales en visant une approche globale de l'assuré.

2 – Prendre appui sur un diagnostic permettant d'identifier les axes de progrès et les complémentarités d'actions avec les autres acteurs (SSM, CMAF, CCAS) et recherche d'une coopération étroite avec la CMAF.

3 – Poursuivre la participation en faveur d'actions promues par le secteur associatif pour l'aide aux malades (retour et maintien à domicile).

4 – Hiérarchiser l'offre globale de service sur principalement l'accès aux soins, la prévention de la précarisation et l'accompagnement.

5 – Renforcer le suivi des institutions relais : l'ENIM doit notifier chaque année à l'Institut maritime de prévention (IMP) son programme d'action et ses priorités. Par exemple, l'IMP interviendra pour auditer des armements avec fort ou faible taux d'accidents du travail ou de maladies professionnelles.

[146] Conformément aux objectifs de la COG, l'ENIM a d'abord structuré son action sanitaire et sociale en organisant un pôle solidarité et prévention (PSP), composé de 6 agents gérant les aides individuelles, les aides collectives, la politique de prévention en liaison avec des partenaires privilégiés tels que le Service social maritime (SSM) et l'Institut maritime de prévention (IMP).

[147] Pour assurer la mise en œuvre de ces dispositions, l'ENIM s'est ensuite doté d'un règlement d'action sanitaire et sociale soumis à l'approbation du conseil d'administration. Ce règlement liste les actions relatives aux aides individuelles et collectives.

[148] S'agissant des aides individuelles, il distingue :

[149] 1. Les aides en lien avec l'accident du travail maritime, la maladie professionnelle, la maladie ou la maternité et les aides supplémentaires aux prestations légales de prévoyance :

Ces aides concernent des secours ordinaires, plafonnés à 400 €, en cas de difficultés subites et inhabituelles. Elles consistent également en des aides ponctuelles permettant aux assurés de faire face à des dépenses prises en charge partiellement ou non par le régime de prévoyance des marins (par exemple, matériels d'optique ou auditifs, soins dentaires, médicaments, frais de transport ou d'hospitalisation non remboursables, soins dispensés à des enfants de moins d'un an, traitement des maladies chroniques, don d'organes, certaines dépenses liées aux cures thermales). Ces dernières aides s'effectuent dans la double limite d'un plancher de dépenses de 50 € et de 50 % des frais engagés, à hauteur maximale de 3 000 € par an.

[150] 2. Les aides favorisant le maintien à domicile, soit :

- l'allocation représentative de services ménagers pour les moins de 65 ans (taux horaire de 13 €),
- l'aide ménagère à domicile pour les plus de 65 ans (nombre d'heures mensuelles prises en charge compris entre 8 et 30 – tarifs horaires nationaux de la CNAV),
- l'aide à l'accompagnement à domicile (20 € par heure pour une durée maximale de 150 heures sur 6 mois),
- l'aide à l'amélioration de l'habitat, versée au vu d'un dossier constitué par un organisme d'aide à l'amélioration des logements, représentant 95 % du montant des frais exposées dans la limite de 3 000 €,
- la prestation d'hébergement temporaire dans une structure d'accueil pour personnes âgées, plafonnée à 80 % de la dépense facturée dans la limite de 1 600 € annuels par personne,
- l'aide au chauffage, annuelle et forfaitaire, fixée de 387 € à 155 € en fonction des ressources du ménage.

[151] 3. Les autres aides concernent :

- l'aide au titre du handicap (adaptation des logements, véhicule, matériels divers, accès à l'éducation ou la communication et prime de reclassement professionnel en vue d'un retour à l'activité),
- la prime de reclassement professionnel, destinée aux marins ayant effectué un stage de rééducation, de réadaptation ou de formation professionnelle après un accident de travail ou une maladie professionnelle),
- les aides en lien avec le décès : secours pour frais d'obsèques, en cas de non prise en charge par la caisse générale de prévoyance des marins, ainsi que des secours d'urgence aux familles de marins disparus ou péris en mer en activité, employés dans le secteur artisanal,
- l'aide liée à la prévention de la désinsertion professionnelle : elle doit permettre aux assurés sociaux confrontés à un risque d'inaptitude à leur poste de travail d'élaborer un nouveau projet professionnel pendant la période d'arrêt de travail couvert par le versement des indemnités journalières de l'ENIM,
- des aides diverses : aide spécifique en vue de favoriser le départ en vacances des pensionnés de condition modeste, avec prise en charge partielle du transport et de l'hébergement, dans la double limite de 60 % des frais réels exposés et d'un plafond de 600 € par foyer en métropole et 1 000 € entre la métropole et l'outremer ; enfin, les secours aux marins et à leur famille financés par les sommes issus des dons et legs disponibles, dans les cas d'impossibilité d'obtenir une prestation légale ou extra-légale.

[152] S'agissant des aides collectives, le règlement distingue les subventions à certains organismes œuvrant dans le domaine social et celles concernant les EHPAD

[153] L'ENIM verse des subventions à certains organismes œuvrant dans le domaine social pour des projets concernant directement ses assurés sociaux. Ces versements s'effectuent dans le cadre de conventions et font l'objet d'une délibération spécifique du conseil d'administration. À ce jour, l'ENIM a conclu des conventions avec l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM), l'Institut maritime de prévention (IMP) et le Service social maritime (SSM). En outre des subventions ponctuelles de faible montant peuvent être accordées par le Directeur de l'ENIM en soutien à des organismes menant des actions au profit des ressortissants de l'établissement, notamment dans le domaine de la prévention. Les montants figurent dans le tableau ci-dessous.

[154] L'ENIM peut également verser des subventions de fonctionnement et d'équipement à des Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) en contrepartie d'un droit de réservation de lits pour ses ressortissants. Ce droit court pour une durée de 20 ans. Une priorité est accordée aux établissements installés dans une zone à forte population maritime, ou proposant des places en unités Alzheimer. Le montant de la subvention octroyée est proportionnel au montant de l'investissement effectué par l'EHPAD et il s'étage de 22 000 € à 34 000 € en fonction du coût total de l'opération.

[155] Les conditions d'octroi des aides individuelles et collectives sont également définies et actualisées par le règlement d'action sanitaire et sociale. Les ressources du foyer sont comptabilisées intégralement à l'exception des pensions alimentaires, du montant du coût de l'hébergement à titre définitif dans un établissement pour personnes âgées, des charges restant après déduction des allocations pour aide à domicile et des arrérages de pensions.

[156] Le tableau suivant précise la population concernée, le montant des aides, les conditions d'octroi et de ressources.

Tableau 7 : Récapitulatif des aides octroyées par l'ENIM

Aide	Population	Montant	Conditions	Plafond ressources*
Secours ordinaires	Assurés ENIM	<400€		1122€/1790€/386€
Aides supplémentaire aux prestations légales de prévoyance	Assurés ENIM	50 % frais <3000€	plancher des dépenses 50€	1122€/1790€/386€
Allocation représentative de services ménagers	Assurés ENIM -65 ans	13€/h	max.12 mois sur 3 ans – au plus 30h/mois	1512€ /2283€/386€
Aide ménagère à domicile	Pensionnés ENIM +65 ans	19,40€/h (22,20€ dimanches & fériés)	de 8 à 30h/mois participation du pensionné de 7 à 73 %	1512€/ 2283€/386€
Aide à l'accompagnement à domicile	Pensionnés ENIM + 65 ans	20€/h	max.150h/ 6 mois	1512€/2283€/386€
Aide à l'amélioration de l'habitat	Pensionnés ENIM +65 ans	95 % frais <3000€	dossier constitué par un organisme	1122€/1790€/386€
Hébergement temporaire	Pensionnés ENIM +65 ans	80 % dépense <1600€/an	versé après service fait	1512€/2283€/386€
Aide au chauffage	Pensionnés ENIM +65 ans	De 387€/an à 155€/an	4 tranches selon ressources	1122€/1790€/386€
Aide technique aux PH	Assurés ENIM handicap avéré	60 % équipements	Cofinancement recherché	<5000€ : 1512€/2283€/386€ >5000€ : 2772€/3694€/386€
Primes de reclassement professionnel	Assurés ENIM handicap reconnu par CDAPH	1903,5€ 2220,75€ 2538€	3 ans de résidence en France/stage de formation qualifiante	Sans – les montants tiennent compte de la situation familiale
Secours frais d'obsèques	membre de la famille ou ayant assumé les frais	<1000€	pensionné ENIM ou ayant droit décédé	1122€/1790€/386€
Secours d'urgence aux familles de marins disparus ou péris en mer	Conjoint ou ascendant du marin	7 217€ + 1293€ pour chaque enfant	marins disparus/péris en mer en activité professionnelle/ sans assurance collective obligatoire	sans
Prévention de la désinsertion professionnelle	Assurés ENIM en arrêt de travail	Défini par convention	marin indemnisé au titre de la maladie/AT/MP	
Aides aux vacances	Pensionnés ENIM +65 ans	60 % frais <600€	séjour >5j à 50km du domicile 1 fois tous les 2ans	1122€/1790€/386€
Allocations au titre des dons et legs	Assurés ou pensionnés ENIM	Au cas par cas	En fonction du budget et de la dépense	1122€ / 1790€ / 386€
Subventions à des organismes	œuvrant dans le domaine social	Par convention	Soumises au CA	
Subventions aux EHPAD	EHPAD liés par convention	de 22 000€ à 34 333€	réservation de lits pour l'ENIM	

** personne seule / deux personnes / personne supplémentaire Source ENIM*

Source : ENIM

[157] Chaque type d'aide fait l'objet d'une fiche de procédure annexée au règlement d'ASS décrivant précisément l'objectif, les conditions d'attribution, les conditions particulières de l'aide, la procédure, le montant et les pièces à fournir et comportant un formulaire de demande ou d'enquête d'admission.

[158] Toutes ces informations font l'objet en outre d'une présentation conforme et complète sur le site « enim.eu ».

1.2.4.2 Le budget de l'action sanitaire et sociale

[159] Au plan budgétaire, l'évolution des dépenses apparaît ainsi (source ENIM) :

Tableau 7bis : Les dépenses d'action sanitaire et sociale 2013-15 en euros

Nature des prestations	2015	2014	2013
Aides en lien avec l'accident, la maladie & la maternité	447 129	543 947	449 088
Secours maladie hors navigation	68 314	107 762	149 744
Secours accidents et maladie professionnelle	20 632	25 627	32 766
Indemnités maternités	293 247	347 843	248 607
Aides supplémentaires aux prestations légales	64 936	62 715	17 971
Aides favorisant le maintien à domicile	**3 316 037**	**3 292 575**	**3 494 502**
Aide aux personnes âgées	3 285 791	3 265 174	3 453 414
Aide-ménagère aux actifs	15 620	11 587	21 815
Aide-ménagère aux familles	14 626	15 814	19 273
Aides au titre du handicap	**36 514**	**18 553**	**43 087**
Aides en lien avec le décès	**301 203**	**218 420**	**287 157**
Aides liées à la prévention de la désinsertion professionnelle	**11 764**	**15 441**	**11 228**
Autres aides	**29 921**	**36 455**	**45 778**
TOTAL ACTIONS INDIVIDUELLES	**4 142 568**	**4 125 391**	**4 330 840**
Service social maritime (SSM)	1 370 000	1 410 000	1 440 000
Institut maritime de prévention (IMP)	370 000	364 000	370 000
AGISM (hôtels des gens de mer)	30 000	19 790	39 948
Diverses associations	7 644	15 900	20 300
Subventions d'équipement/fonctionnement	250 000	648 750	0
Autres subventions (CCMM, CNSA…)	119 920	118 509	0
TOTAL ACTIONS COLLECTIVES (subventions)	**2 147 564**	**2 576 949**	**1 870 248**
Prévention maladies	**403 812**	**420 402**	**313 178**
Prestations légales	**40 521**	**41 476**	**33 361**
DEPENSE TOTALE	**6 734 465**	**7 164 218**	**6 547 627**

Source : ENIM

[160] Ces résultats sont largement inférieurs au cadrage budgétaire figurant dans l'annexe de la COG 2013-2015 qui envisageait pour chacune des années une dépense totale de 9 M€ répartis entre 6,5 M€ pour les actions individuelles et 2,5 M€ pour les aides collectives. On constate que ce sont les aides individuelles qui sont au premier chef responsables de cette différence. Pour mémoire, la dépense de 2012 s'élevait à 7,4 M€, chiffre déjà inférieur au cadrage 2013.

[161] La dépense totale a connu successivement une hausse de 9,4 % puis une baisse de 6 %, soit une évolution globale sur les trois années de + 2,85 %, sans qu'elle démontre qu'un accent particulier ait été mis sur les points mentionnés dans la COG 2013-2015. Par exemple, bien que mentionnée spécifiquement dans la COG, l'aide favorisant le maintien à domicile a baissé de 5,1 % sur la période.

[162] Les actions individuelles baissent de 4,3 %, diminution qui serait liée à la hausse des plafonds de ressource et donc au rétrécissement de la population éligible.

[163] En revanche les actions collectives augmentent de 14,8 %. Toutefois, cette augmentation est due quasi intégralement à la réservation de lits dans 9 EHPAD, donc par définition en dehors du maintien à domicile. En outre, sur les 35 lits réservés dans 9 EHPAD en 2014 et 2015 (près de 650 000 €), 13 lits seulement étaient occupés par des ressortissants de l'ENIM fin 2015.

[164] Hors subvention aux EHPAD, les aides collectives ont connu une quasi stabilité, l'augmentation se situant à 1,5 % sur les trois ans.

1.2.4.3 La prévention et les accidents du travail et maladies professionnelles

[165] La COG 2013-2015 mentionnait l'engagement de l'ENIM en faveur du déploiement d'une stratégie d'information à destination de ses assurés et la nécessité de conduire des études avec le concours des médecins des gens de mer et de l'Institut maritime de prévention (IMP) pour garantir la prévention et l'accès aux soins avec des actions spécifiques.

[166] Elle demandait le renforcement du suivi de l'ENIM de l'activité des institutions relais. Dans ce cadre, était notamment mentionnée la notification annuelle à l'IMP d'un programme d'actions à conduire sur la base des financements de l'ENIM.

➤ **La prévention :**

[167] Dans le domaine de la prévention maladie, l'ENIM verse à la CNAMTS des sommes forfaitaires compte tenu du poids démographique de la population gérée par le régime spécial. On distingue :

Tableau 8 : Les dépenses de prévention 2013-15

Types de prévention	2015	2014	2013
Examens bucco-dentaires	49 441	52 183	50 785
Cures thermales	22 852	36 987	35 005
Substituts nicotiniques	15 950	12 040	17 238
Vaccinations diverses	107	176	241
Vaccins antigrippaux	48 418	48 079	50 131
Vaccins ROR	3 930	3 972	3 873
Divers examens médicaux	9 529	32 874	24 363
Dépistage cancer colorectal	77 733	76 927	70 127
Dépistage cancer du sein	59 511	49 924	38 809

Campagne d'hygiène buccale	28	0	344
Examens de santé maladie	14 829	17 756	22 262
Dépistage angine	4 033	0	0
TOTAL	306 361	330 919	313 178

Source : ENIM

[168] Ces chiffres montrent qu'il ne semble pas y avoir d'action particulière d'encouragement de l'ENIM vers sa population-cible si ce n'est au travers du site internet de l'établissement et dans l'obtention des statistiques en retour de la part des centres de soin.

[169] En outre, l'ENIM verse à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) une somme de 97 451 € destinée à participer aux programmes nationaux en matière de santé. Cette subvention présente un caractère automatique.

[170] Par ailleurs, l'ENIM a passé des conventions avec la région Bretagne et la région Pays de la Loire pour la mise en œuvre d'un dispositif permettant à ses assurés sociaux, confrontés à un problème de santé avec risque d'inaptitude à leur poste de travail d'élaborer un nouveau projet professionnel. Mais cette aide, dont l'action est suivie par le SSM, ne concerne qu'une grosse dizaine d'assurés.

➢ **Les Accidents du travail et maladies professionnelles**

[171] Les spécificités de ce secteur tiennent d'abord à une législation exorbitante du droit commun :

- absence de cotisation AT-MP alors qu'il s'agit, notamment pour la pêche, d'un métier à risque,
- prise en charge à 100 % par l'armement du premier mois des maladies et accidents du travail en cours de navigation en application de l'article L. 5542-21 du code des transports (anciennement article 79 du code du travail maritime) et de l'article 3 du décret du 17 juin 1938, avec exonération pour les propriétaires embarqués de navires jusqu'à 25 mètres. Dans ce dernier cas, c'est l'ENIM qui prend en charge le marin dès le début des soins,
- recours à l'Institut maritime de prévention (IMP), association loi 1901 à financement public, pour gérer la politique de prévention des accidents du travail.

[172] Le tableau suivant précise les statistiques relatives à l'accidentologie dans le secteur maritime par secteur d'activité (source ENIM) :

Tableau 9 : Des accidents du travail mieux recensés en 2015

	2013	**2014**	**2015**
Pêche	1 213	1 153	1 217
Cultures marines	167	158	182
Commerce	694	739	970
Activités portuaires	87	85	121
Plaisance	14	16	30
Total	2 175	2 151	2 520
Dont prise en charge ENIM	1 140	1 040	1 058

Source : ENIM

[173] Les données antérieures au 1er juin 2014 ne sont pas complètes, ce qui constitue d'ailleurs une indication sur l'intérêt récent que porte l'ENIM à ce thème. Ce tableau fait apparaître une certaine stabilité dans les ATM, déjà relevée par les enquêtes précédentes.

[174] À titre de comparaison, la CNAMTS donne les chiffres suivants pour 2014 :

Tableau 10 : Comparaisons des fréquences d'AT selon différentes branches professionnelles

Code NAF	Champ d'activité	Salariés	AT en premier règlement	IF (pour 1000)
0311Z	Pêche en mer	661	18	27,2
0321Z	Aquaculture en mer	96	5	52,1
5010Z	Transports maritimes et côtiers de passagers	2 592	36	13,9
5020Z	Transports maritimes et côtiers de fret	3 601	12	3,3
01	Culture et production animale	11 482	387	33,7
41	Construction de bâtiments	142 404	6 853	46,2
43	Travaux de construction spécialisés	1 079 204	78 577	72,08

Source : CNAMTS

[175] Ces chiffres, même s'ils posent des difficultés, notamment pour la pêche – où la méthode retenue par la CNAMTS pour le décompte des effectifs n'est pas en adéquation avec la réalité des embarquements – montrent que les taux des indices de fréquences sont en deçà des taux du bâtiment et même de l'agriculture. Ils n'en restent pas moins significatifs et doivent susciter un intérêt particulier des organismes concernés.

[176] Dans l'immédiat, c'est à une association loi 1901 que l'ENIM confie la politique de prévention et l'établissement des statistiques d'accidents du travail, avec une rémunération corollaire, mais forfaitaire, de 370 000 € annuels. La mission de 2012 constatait un décalage important entre la destination des crédits de l'ENIM et l'utilisation qui en était faite par l'IMP et souhaitait que l'ENIM prenne les mesures correctives qui s'imposaient. Aujourd'hui, un encadrement plus poussé de l'IMP par l'ENIM a été mis en œuvre sur la base d'un programme prédéfini. En 2015, il a été demandé à l'IMP de réaliser 5 programmes, avec pour chacun une estimation du budget nécessaire, mais sans répartition précise entre les financements de l'ENIM et des autres participants :

1. statistiques
2. interventions dans les établissements professionnels d'enseignement maritime
3. actions de formations et de sensibilisation
4. information communication et documentation
5. accompagnement des entreprises maritimes.

Tableau 11 : Détail des actions financées par l'ENIM à l'IMP en 2015

Intitulé de la mesure	Nb jours	Coût
1. statistiques ATM	80	56 000,00
1. Étude du risque de troubles musculo-squelettiques des membres supérieurs à bord des fileyeurs	13	9 652,26
1. Prise en compte des risques psycho-sociaux	4	2 800,00
2. Actions de formation / établissements professionnels d'enseignement maritime	68	55 183,33
2. Révision et harmonisation des supports de formation	14	8 550,00
3. Organisation de stages de formation et sensibilisation	37	29 088,41
4. Présence sur des salons professionnels	34	15 544,79
4. Participation à des colloques et visites de salons	13	50 215,45
4. Veille technologique	18	14 813,86
4. Veille réglementaire	10	7 000,00
4. Révision site internet	42	31 345,00
4. Service photothèque, documentation et impression	24	19 537,08
5. Participation aux travaux des commissions et conseils	32	24 253,93
5. Démarche d'évaluation des risques professionnels – accompagnement des entreprises maritimes	102	73 821,17
5. Étude métier pêche au thon tropical	64	47 077,55
5. Sécurité intégrée – accompagnement ergonomique de projet de construction ou de modernisation de navire	38	27 929,30
TOTAL	593	460 067,34

Source : ENIM

[177] Le bilan 2015 se contente d'indiquer que la participation de l'ENIM a été arrêtée à 370 000 € soit 80 % du total, le solde étant pris en charge par d'autres participants, alors que le document programmatique de 2016 est plus détaillé en ce qu'il prévoit pour chaque action la part de l'ENIM.

[178] S'agissant de la nécessité de conduire des études avec le concours des médecins des gens de mer et de l'IMP pour garantir la prévention et l'accès aux soins avec des actions spécifiques, action souhaitée par la première COG, ni le bilan 2015 ni la programmation 2016 ne font état de telles actions.

[179] On constate en conséquence un pas dans la direction indiquée par la première COG mais un contrôle dynamique de l'ENIM sur cette question ne semble toujours pas mis en œuvre.

1.2.5 Les objectifs de gestion interne, politique immobilière et cadrage budgétaire ont été respectés

1.2.5.1 La politique immobilière de l'ENIM

[180] En matière de gestion du patrimoine, la COG 2013-2015 recommandait (1) de rationaliser les surfaces et diminuer le nombre d'implantations, (2) de réduire les coûts d'occupation et (3) de céder les biens immobiliers devenus inutiles pour les besoins du service.

[181] 1. Pour la première de ces recommandations, on notera en 2013 la fermeture définitive du centre de liquidation de Bordeaux qui prenait en charge les bénéficiaires résidant entre La Rochelle et Bayonne ainsi que ceux des DOM et de St Pierre-et-Miquelon. La surface nette utile de ce bâtiment était de 870 m² pour 27 ETP, 26 ETPT et 35 postes de travail, soit 24,8 m² par poste et 33,4 par ETPT.

[182] S'agissant de l'occupation des surfaces, à ce jour, la situation se présente ainsi (source ENIM).

Tableau 12 : Evolution entre 2010 et 2016 des ratios immobiliers par site de l'ENIM

	Surface utile nette		**Postes de travail**		**ETPT**		**Effectifs ETP**		**m²/Postes de travail**		**m² par ETPT**	
	2010	**2016**	**2010**	**2016**	**2010**	**2016**	**2010**	**2016**	**2010**	**2016**	**2010**	**2016**
Siège	1320*	1374	125	108	102,5	101	110*	98	12*	12,7	12,9	13,6
Saint-Malo	2010	2013	249	247	139	139	159	159	8,1	8,1	14,5	14,5
Lorient	1680	1676	122	122	78	88	86	122	13,8	13,7	21,5	19
Paimpol	601	960	66	66	57	54	62	66	9,1	14,5	10,5	17,8
*Bordeaux****	*870*	*0*	*35*	*0*	*26*	*0*	*27*	*0*	*24,8*	*0*	*33,4*	*0*
Total	**6481**	**6023**	**597**	**543**	**402,5**	**382**	**444**	**445**	**10,8**	**11,09**	**16,1**	**15,8**

*Source : Source ENIM * chiffres estimés ** Paris *** centre de Bordeaux fermé en 2012*

[183] On constate donc une très légère réduction entre 2010 et 2016 de la surface en m² par ETPT. Cela étant, ce dernier chiffre tient compte des prestataires informatique présents sur le site de Lorient, et doit être encore corrigé à la baisse compte tenu de la configuration particulière de certains bâtiments (Paimpol) favorisant les espaces communs non utilisables en bureau.

[184] 2. Concernant les locations immobilières, la majeure partie de la dépense provient du loyer de l'immeuble du siège à Périgny. En 2015, d'après le compte financier de l'ENIM, il a été versé à ce titre 413 127,96 € au propriétaire. Compte tenu de la récente installation dans cet immeuble, il n'a pas été possible de modifier les montants prévus par le bail durant la période de la première COG.

[185] On doit noter que l'objectif contenu dans la COG précédente visant une recherche générale de gain énergétique a connu une réalisation sous la forme d'importants travaux d'amélioration conduits dans ce domaine (isolation, chauffage) sur les différents sites de l'ENIM, notamment à Lorient, pour un montant de 782 000 €.

[186] Cependant, s'agissant des trois indicateurs liés au développement durable retenus dans la première COG, les résultats apparaissent de la manière suivante :

Tableau 13 : Indicateurs COG en matière de développement durable (Source ENIM)

N°	Indicateurs	2013		2014		2015	
		Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation
27	% de réduction de la consommation d'énergie (KW/h)	-3 %	+5 %	-10 %	-5 %	-10 %	-1 %
28	% de la réduction de la consommation d'eau (m3)	-2 %	-6 %	-2 %	-1 %	-2 %	-
29	Volume papier par agent (en kg)	-5 %	-21 %	-5 %	-13	-5 %	-7 %

Source : ENIM

[187] On constate donc que seul l'indicateur de consommation d'énergie n'a pas été atteint, et ce d'assez loin.

[188] 3. S'agissant de la cession des biens devenus inutiles pour les besoins du service, le désengagement de l'établissement a été initié pendant la durée de la première COG. Suite à la décision du conseil d'administration de septembre 2011 d'engager un double processus d'arrêt de la réduction tarifaire en faveur des ressortissants du régime dans les hôtels gérés par l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM) et de cession des hôtels dont l'ENIM est propriétaire ou attributaire, un accord a été recherché avec le partenaire, difficile, que constituait l'AGISM.

[189] Compte tenu du préjudice pouvant résulter de l'ensemble de ces décisions pour cette association, une transaction, acceptée par les deux conseils d'administration et le CGEFI de l'ENIM, a finalement été conclue entre les deux partenaires le 28 décembre 2015. L'ENIM s'engage à ne pas décider unilatéralement et de manière anticipée de la résiliation du bail emphytéotique de la Rochelle conclu le 6 mars 2006, comportant une redevance d'occupation annuelle de 1€. L'ENIM reconnaît l'unique bénéfice au profit de l'AGISM de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine de l'Etat (AOT) de l'hôtel de Dunkerque, délivrée par le Port autonome. Une convention d'occupation de 9 ans a été conclue avec l'AGISM pour l'hôtel du Havre, donnant lieu à une redevance d'occupation passant de 1 % à 8 % du chiffre d'affaires sur la totalité de la période avec substitution de l'ENIM par l'AGISM pour toutes les obligations d'affectataire du bien qui appartient à l'État. L'hôtel de Boulogne est mis à la disposition de l'AGISM pour l'euro symbolique, dans l'attente de la conclusion de sa vente à une société locale d'aménagement. En outre, il est prévu une indemnisation pour les indemnités de licenciement, de préavis, le plan de sauvegarde de l'emploi de l'hôtel de Boulogne et, enfin, une indemnité de 176 771 € a été versée pour ce qui concerne la fermeture de l'hôtel de Concarneau.

1.2.5.2 Le cadrage budgétaire de la COG a été plus que respecté

[190] En dépenses constatées aux comptes financiers successifs, l'évolution sur la période de la COG 13-15 est très rigoureuse et conforme au cadrage budgétaire de la COG. Les dépenses limitatives de fonctionnement, soit dépenses de personnel et autres dépenses de fonctionnement, hors amortissements et investissements, baissent de 14,6 % en 3 ans, de 32,9 M€ à 28,1 M€ soit une baisse de 4,8 M€. Les dépenses de personnel, mises à disposition comprises (MAD), baissent de 5,8 % en 3 ans, de 23,6 M€ à 22,2 M€, soit une baisse de 1,4 M€. les autres dépenses de fonctionnement baissent de 37 % de 9,3 M€ à 5,9 M€, soit une baisse de 3,4 M€. Cet effort de performance, incontestable, a cependant été puissamment aidé par deux phénomènes pour partie conjoncturels :

- d'une part le déménagement à Périgny a entrainé un fort renouvellement des effectifs, tout en majorant les dépenses de personnel et de fonctionnement en 2012, pour environ 1 M€ en fonctionnement selon l'ENIM,
- d'autre part, la réorientation des dépenses informatiques, avec la fin de lourdes maintenances et assistances à maitrise d'ouvrage qui ont pesé jusqu'en 2012, et une réintégration de certaines prestations (la SDSI a vu ses effectifs progresser sur la période, malgré un transfert modeste vers la mission de pilotage des projets stratégiques), ainsi qu'un recours accru mais maitrisé à l'investissement en SI, ont dégagé une marge de manœuvre importante sur la période.

[191] La mission souligne sur la base des données comptables et d'effectifs, en exécution réelle des exercices récents, un respect du cadrage initial COG qui est allé au-delà des objectifs initiaux, avec une baisse des dépenses de personnel de -2 % en moyenne sur la période de la COG, pour une baisse d'effectifs de -5 % par an en moyenne, et une baisse des autres dépenses de fonctionnement de -14 % en moyenne par an.

[192] Sur la période de la COG, en cohérence avec la décennie antérieure, les évolutions démographiques défavorables du régime se poursuivent, avec une baisse en 3 ans des actifs de 3,5 % et des effectifs pensionnés de 2,7 %, soit une baisse moyenne annuelle de 1,2 % et 0,9 % respectivement sur la période 2013-15. Les prévisions internes de l'ENIM, par prolongation des tendances antérieures sur des périodes à déterminer, ne sont pas plus favorables à l'horizon 2020. Les données et prévisions concernant les bénéficiaires maladie, consommant ou non, ne sont pas meilleures, car elles résultent partiellement de choix des pensionnés et des ayant-droits des actifs ou de pensionnés. En effet, tous les actifs sont bénéficiaires maladie, même s'ils sont parfois polyactifs, car l'affiliation est obligatoire, mais seuls 37 % des pensionnés le sont en 2015, au titre de l'ENIM dernier régime d'affiliation ; enfin les ayant droits peuvent opter ou non pour le régime social des marins. Au total, les bénéficiaires consommant ou non ont baissé de 7,5 % sur la période de la COG et de 14,4 % depuis 2010, nettement plus vite que les retraités ou les actifs (données ENIM), soit une baisse comprise entre 1,5 % et 2,5 % par an en moyenne.

[193] L'indicateur 21 de la COG, « coût de gestion par métier maladie/vieillesse », qui est celui associé au programme annuel de performance 197 de l'Etat, a été atteint sur la période de la COG, malgré ces tendances démographiques défavorables. Le coût de gestion par bénéficiaire maladie est passé de 243 € base 2012 à 217€ en 2015, soit une baisse de 10,7 %, et est inférieur de 5,2 % à l'objectif COG 2015 de 229€. Le coût d'une primo-liquidation vieillesse est passé de 851€ base 2012 à 797 € en 2015, inférieur à l'objectif COG 2015 de 798 € et en baisse de 6,3 % en 3 ans.

[194] Globalement, les dépenses de gestion du régime social des marins demeurent inférieures à 2 % des prestations servies ; elles sont affectées pour environ 70 % à la maladie, dont le coût de gestion (dépenses de gestion par bénéficiaire) était estimé par l'IGAS et l'IGF (les coûts de gestion de l'assurance maladie septembre 2013) à environ le double du ratio du régime général, et pour environ 30 % à la vieillesse avec un coût de gestion également estimé par l'IGAS et l'IGF (rapport coût de gestion des organismes de retraite juillet 2014) comme le plus élevé des régimes spéciaux de vieillesse. L'effort de productivité sur la période de la COG est réel et salutaire mais modeste, limité par les caractéristiques du régime, effectif faible, dispersion géographique malgré la forte présence sur le littoral maritime et certaines régions, démographie défavorable, réglementation des plus complexes, empêchant pour partie d'utiliser les outils et organisations standards de la protection sociale, et imposant des changements graduels en l'attente d'une intégration à réussir dans les chantiers inter-régimes (protection universelle maladie, déclaration sociale nominative, répertoire de gestion des carrières unique).

[195] Au total, avec un effectif global passé de 407 ETPT en 2012 à 344 en 2015 et 337 en 2016, dont un effectif du siège ramené de 110 à 90, tout en améliorant considérablement la qualité de service et le pilotage stratégique de l'établissement, engagé dans une modernisation sans précédent, la mobilisation de l'ENIM sur les objectifs de la COG sous l'impulsion de son directeur est incontestable. Une analyse plus fine des évolutions dans le cadre de la COG et sa capacité de projection sur la nouvelle COG n'ont pas été produites par l'ENIM. Des scénarios d'évolution intégrant les préconisations stratégiques et organisationnelles de la mission seront proposés en fin de rapport.

1.2.6 D'importants progrès restent à effectuer en matière de contrôle interne

1.2.6.1 Contexte général et environnement de contrôle

[196] L'ENIM, établissement public à caractère administratif (EPA) est un opérateur de l'État au sens de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable (GBCP) est applicable de plein droit et dans toutes ses dispositions à cet établissement public. Il est aujourd'hui soumis aux attentes générales de l'État à l'égard des organismes qui concourent à la mise en œuvre d'une politique publique, lesquelles se déclinent en 4 domaines principaux de la manière suivante :

[197] **a) gouvernance de l'organisme :** un contrat d'objectif (ou document équivalent, COG au cas d'espèce) est passé entre l'établissement public et ses ministères de tutelle, qui adoptent par ailleurs la pratique dite des pré-conseils d'administration (ou réunions préparatoires équivalentes), les tutelles pouvant adresser une ou plusieurs lettres de mission au directeur général. Ces conditions générales sont réalisées pour l'ENIM ;

[198] **b) performance de l'organisme :** les attentes en matière de performance sont précisées dans la COG et suivies sur cette base par des réunions périodiques avec les tutelles. Certaines d'entre-elles sont précisées dans les projets et rapports annuels de performance. Ces conditions sont réalisées pour l'ENIM ;

[199] **c) qualité des comptes de l'organisme :** cette attente de l'Etat est sous-tendue par l'action permanente de l'agent comptable public en fonction au sein de l'ENIM, qui, en liaison avec les services centraux concernés (SCBCM notamment) contribue, entre autres, à une revue de qualité comptable et financière (RQCF) en vue de la certification des comptes de l'Etat. Les comptes annuels de l'ENIM sont par ailleurs certifiés par un commissaire aux comptes en application de l'article L. 114-8 du code de la sécurité sociale. Le commissaire aux comptes doit valider, non seulement la comptabilité de l'Établissement, mais aussi les processus ayant abouti aux écritures comptables. Ces conditions sont réalisées pour l'ENIM avec toutefois pour cet établissement la double contrainte de devoir satisfaire à la fois aux conditions liées à son statut d'établissement public à caractère administratif et à celui d'organisme opérant dans le champ de la sécurité sociale ;

[200] **d) soutenabilité et qualité de la gestion budgétaire :** cette attente de l'Etat est formalisée par l'application du décret GBCP qui définit, entre autres, les nouvelles obligations de l'ENIM dans ce domaine ainsi que le champ et la nature du contrôle budgétaire auquel sont soumis les EPA (articles 220 à 229 du décret précité). Ce contrôle budgétaire est exercé par un chef de mission du Contrôle général économique et financier (CGEFI). La mission relève toutefois que l'intérêt de cette application du décret GBCP dans le champ de la sécurité sociale est relativement marginal au plan budgétaire dans la mesure où 98 % des dépenses de l'ENIM sont non-limitatives et où 99 % de ces dépenses sont réalisées, en toute régularité, sans ordonnancement préalable. L'ENIM devrait parachever fin 2016 sa mise en conformité avec les dispositions du décret GBCP qui a été jusque là conduite de manière satisfaisante, en termes de reporting notamment. Les conditions du contrôle budgétaire qui est effectif, continu, dense et permanent, en matière de RH notamment, devront cependant, en toute régularité, être formalisées et précisées par un arrêté à prendre au plus vite.

[201] Le contexte général de l'exercice de ses missions par l'ENIM ainsi que son environnement de contrôle permanent sont donc rigoureusement conformes aux obligations induites par son double statut d'EPA, opérateur de l'État et d'organisme de sécurité sociale (OSS). Cette situation est exceptionnelle, seule parmi les régimes spéciaux la CNMSS étant également OSS de droit public, dans un contexte complètement différent analysé plus loin. Elle conduit pour l'ENIM, de statut encore récent à des superpositions ou divergences mal maîtrisées et dommageables à ce jour entre les normes de contrôle interne applicables aux EPA d'une part et aux OSS d'autre part.

[202] Ce cadre général, dominé par un impact faible des effets du décret GBCP en matière budgétaire et par une double contrainte coûteuse dans le domaine comptable, plaide à l'évidence pour une évolution structurelle de l'ENIM vers un statut plus adapté.

1.2.6.2 La mise en place du contrôle interne au sein de l'ENIM durant la COG 2013-2015

[203] Dans les domaines budgétaire et comptable, le contrôle interne fait l'objet de préconisations précises depuis 2011 pour le contrôle interne comptable, depuis 2012 pour le contrôle interne budgétaire. De surcroît, la norme juridique en vigueur à cet égard est passée de la circulaire au décret à partir de ces dates. La mise en place du contrôle interne budgétaire et comptable ne constitue plus dès lors une option de choix ou une orientation, mais une obligation légale de droit commun incontournable, qui n'est dès lors plus soumise à la contractualisation dans son principe. De surcroit les éléments méthodologiques à adopter pour une telle mise en place sont normés et connus.

[204] On peut dés lors s'interroger sur les volumes quelque peu disproportionnés qui ont été consacrés dans la COG 2013-2015 à ce domaine particulier, manifestement centré sur les aspects budgétaires et comptables, abordé de manière disjointe et parfois redondante dans au moins trois parties spécifiques de la COG (partie 1, partie 2, partie 4) avec un niveau de granularité, de dilution et de pertinence qui interroge. Du point de vue de la clarté et de la cohérence, un seul chapitre dans la 4eme partie de cette COG aurait suffi, rappelant l'obligation de mettre en place le contrôle interne, de fixer son échéance de réalisation effective, de préciser les moyens à mettre en place (MAP, comité ad hoc par exemple), et d'acter le choix du pilotage de la politique de maîtrise des risques. Il aurait été utile de rappeler que le contrôle interne concernait, au-delà des seuls aspects budgétaires et comptables, les risques de ne pas atteindre les objectifs en termes de réforme de l'action publique et de performance qui constituent le cœur de la COG.

[205] La montée en puissance du contrôle interne a été tardive sur la période de la COG : si une première partie de la cartographie des processus a bien été présentée dés 2013 au conseil d'administration de l'ENIM, le premier aboutissement significatif du contrôle interne aux yeux de la mission, pris sous l'impulsion du comité de pilotage de la maîtrise des risques (MDR) sur la base d'un travail antérieur sérieux et de qualité réalisé avec le soutien de la mission d'appui à la performance notamment (MAP) n'est intervenu que lors du conseil d'administration de l'ENIM du 24 Mars 2016.

[206] La mise en place du contrôle interne a manifestement connu une accélération tout à fait significative dynamique et positive avec l'arrivée dans le courant de l'année 2015 de l'actuelle agent comptable de l'ENIM qui a su, dés son arrivée, fluidifier les relations avec l'ordonnateur et ses équipes en permettant à cet égard que se développe l'amorce d'une démarche partenariale, rigoureuse et globale, conforme à l'esprit et à la lettre de l'article 42 du décret GBCP.

[207] L'ENIM dispose à présent, en dépit de cette impulsion quelque peu tardive, d'une trajectoire et d'une méthode effectivement structurées et conformes pour la mise en place de son contrôle interne. Le recensement des processus a été finalisé, certains processus majeurs ont été décrits, l'analyse des risques a été conduite correctement pour ces processus, une première cartographie des risques a été élaborée, ainsi que les plans d'actions correspondants qui sont mis en œuvre. La gouvernance de l'ENIM a examiné ces éléments et s'est engagée formellement lors du conseil d'administration de mars 2016, en adoptant par ailleurs le plan de contrôle associé pour l'année 2016.

[208] A partir de ce premier constat positif, la mission relève cependant que la description de l'ensemble des processus n'est pas encore réalisée à ce stade et que par conséquent les analyses de risques correspondants en termes de criticité restent à préciser ou actualiser. Certains processus auraient déjà nécessité une évolution qui n'est pas encore intervenue, mais qui devient urgente au vu des enjeux (PENHIR par exemple), d'autres sont déjà obsolètes (feuilles de soins papier FSP par exemple), enfin une dernière catégorie de processus nécessite une simple actualisation (FSE/B2 notamment qui doit intégrer les mises en service des outils Flux-tiers et ORPN respectivement en fin d'année 2015 et en juillet 2016.)

[209] Le niveau d'appropriation de la politique de maîtrise des risques par les équipes opérationnelles en charge de la production doit être amélioré. Cette mobilisation de l'ensemble des personnels dans l'exercice de leurs fonctions ne pourra être acquise sans l'élaboration nécessaire et urgente des organigrammes fonctionnels nominatifs (OFN) pour chacun des processus : à défaut la politique de maîtrise des risques et le contrôle interne qui lui est associé pourraient ne constituer pour l'ENIM qu'un exercice de conformité à la traduction opérationnelle limitée. Seul l'agent comptable dispose aujourd'hui, pour ce qui concerne l'exercice de ses responsabilités de contrôle, des OFN par cycles.

[210] Enfin la fonction d'audit interne, pourtant formalisée dans la COG quant à sa mise en place, n'a pas connu la moindre amorce de mise en œuvre.

[211] Globalement la mission considère que si la trajectoire de mise en place du contrôle interne au sein de l'ENIM est aujourd'hui correctement orientée, les objectifs adoptés dans la COG 2013-2015 n'ont pas été atteints et que cet établissement se situe aujourd'hui à environ mi-parcours seulement de la trajectoire qui avait été envisagée. Sur la base positive déjà acquise, le contrôle interne au sein de l'ENIM doit aujourd'hui changer nettement de dimension et gagner un degré de maturité qui n'est à l'évidence pas encore au rendez-vous.

[212] L'examen du déploiement du contrôle interne, sur pièces et sur place, a permis de mettre en évidence, de manière incidente, un certain nombre de constats qui devront être pris en compte à l'occasion de la prochaine COG de cet établissement public :

[213] En premier lieu, au vu de l'importance de la production et de l'enjeu comptable et budgétaire, le choix initial du pilotage de la politique de maîtrise des risques par les processus se révèle pertinent. Toutefois, cette option justifiée n'a pas permis à ce jour d'intégrer de manière claire un certain nombre de risques stratégiques importants et de donner au conseil d'administration la lisibilité correspondante pour éclairer ses décisions.

[214] L'exemple du processus de gestion de la trésorerie qui est parfaitement à jour permet d'illustrer cette considération. Ce processus a été finalisé l'un des premiers et s'inscrit aujourd'hui dans un contexte où des facteurs externes de régulation ont contribué à une réduction drastique du fonds de roulement de l'ENIM et de sa trésorerie qui ne lui permettent plus que d'assurer sensiblement moins d'un mois d'exploitation. Cette situation tendue nécessite naturellement une gestion interne particulièrement exigeante pour demeurer soutenable et une application rigoureuse des mesures de contrôle du processus en question. En dépit de ces conditions exigeantes qui doivent être maintenues voire probablement encore développées dans ce contexte, l'ENIM ne serait plus aujourd'hui en mesure de faire face à ses obligations en cas d'aléa significatif (éventuel retard de versement de l'État au titre du programme 197 pour l'assurance vieillesse ou de la CNAM-TS pour l'assurance maladie, catastrophe naturelle, situation sociale d'ampleur dans un armement…).

[215] Cette situation de faible probabilité mais d'impact externe considérable représente une forte criticité qui doit à ce titre combiner d'une part des mesures de contrôle interne, aujourd'hui non formalisées, pour en limiter les effets potentiels en termes d'impact à court terme, et d'autre part des mesures externes, suscitées par le conseil d'administration et les tutelles, pour garantir le niveau de trésorerie de l'ENIM et le versement des prestations vieillesse et maladie, par une centralisation de la trésorerie comme le fait l'ACOSS pour les organismes du régime général et quelques autres dont la CNMSS, soit par une convention explicite entre l'ENIM, l'Etat et l'assurance maladie.

[216] Les risques évidents liés au caractère multi-sites de l'établissement (soutenabilité fonctionnelle, budgétaire, risques de qualité, managériaux, sociaux liés aux trajets, déplacements et surcouts) ne sont pas aujourd'hui intégrés dans le contrôle interne.

[217] Enfin, la mission considère que la politique de contrôle de l'agence comptable aura constitué globalement un handicap pour l'ENIM jusqu'à l'été 2015. Basée sur des pratiques datées, articulées le plus souvent sur un principe de contrôle exhaustif au formalisme coûteux pour l'ordonnateur comme pour le comptable, cette politique de contrôle aura également freiné le déploiement de certains outils du régime général qui auraient permis des gains substantiels d'efficience, dans le champs de la maladie notamment. Cette situation de sur-qualité préjudiciable est éclairée par le niveau particulièrement important des effectifs de l'agence comptable (42 ETP). Jusqu'à la prise de fonction de la nouvelle agent comptable en fin de COG, la collaboration entre l'ordonnateur et le comptable n'aura pas été au rendez-vous ; elle aura généré par elle même des risques[11] pour l'établissement dont certains effets rémanents sont encore vivaces et restent à corriger, en dépit des nouvelles orientations résolues prises par l'agent comptable depuis sa prise de fonction récente. A cet égard la trajectoire pertinente nouvellement définie devrait être encouragée, facilitée et amplifiée.

1.2.6.3 La lutte contre la fraude

[218] La lutte contre la fraude a constitué un axe de la COG 2013-2015 au vu de la carence relevée en ce domaine par la mission IGAS/CGEDD de 2012.

[219] Avec la mise en place et l'action de la mission de lutte contre la fraude (MLF), constituée de 4 ETP, l'ENIM a su structurer son approche en la matière durant la période de la COG écoulée.

[220] Le risque de fraude est pris en compte et intégré correctement dans la politique de maîtrise des risques. Un processus dédié a été mis en place et décrit de manière précise et rigoureuse. Il s'articule autour de 4 phases précisément décrites : la détection des cas de suspicion de fraude, les investigations des cas de suspicion de fraude, la répression des dossiers abusifs, fautifs ou frauduleux, la gestion des indus frauduleux.

[221] Ce processus est mis en œuvre dans le cadre d'un plan annuel qui définit les axes et les priorités d'action de manière dynamique et volontaire par la MLF qui anime à cet égard un réseau structuré de correspondants identifiés au sein des processus de production à enjeu.

[222] L'activité de détection s'inscrit dans une double démarche visant d'une part à exploiter les signalements internes et externes et d'autre part, à explorer les bases de données informatiques par voie d'études statistique.

[223] L'activité d'investigation constitue le cœur de métier de la mission de lutte contre la fraude, les fautes et abus. Elle est correctement partagée, selon les cas pris en compte, avec les services du contrôle médical.

[224] La phase de répression des cas de fraudes, de fautes et d'abus s'organise de manière rigoureuse autour de deux étapes : une phase décisionnelle et d'instruction destinée à qualifier les faits, à proposer les sanctions correspondantes à la commission des fraudes et à appliquer les décisions ou orientations de cette dernière et une phase opérationnelle qui met en œuvre les sanctions qui se déclinent dans trois domaines bien distincte : pénal, ordinal[12], administratif.

[11] SI de gestion ne permettant pas d'assurer une séparation nette des fonctions ordonnateurs/comptable ou problèmes d'interface des outils, dédoublement des contrôles entre les services de l'ordonnateur et du comptable, déresponsabilisation des services de production du fait du contrôle exhaustif systématique, perte de confiance entre l'ordonnateur et le comptable, allongement des délais de règlement, difficultés à régler certains litiges-fournisseurs, faible communication entre les services….

[12] La saisine ordinale devant la section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de 1ère instance en application de l'article L.145-1 du Code de la sécurité sociale, ou en application de l'article R.4126-1 du Code de la santé publique.

[225] En l'état actuel du droit, qui ne permet pas la mise en œuvre d'une commission de recours amiable (CRA), l'ENIM ne peut mettre en œuvre les dispositifs des pénalités financières prévus aux articles L.114-17 et L.114-17-1 du Code de la Sécurité Sociale, les sanctions administratives prononcées par l'Etablissement se limitant de ce fait aujourd'hui à la notification d'avertissements ou de rappels à la loi.

[226] La gestion des indus frauduleux entre dans la procédure de recouvrement avec une procédure comptable spécifique. La mission relève toutefois que l'ENIM aura attendu le mois de mars 2016 pour décider de ne plus accorder de remises de dettes aux débiteurs dont la créance trouve son origine dans un agissement frauduleux[13].

[227] L'ENIM a noué effectivement un nombre significatif de partenariats extérieurs dynamiques dans le cadre de la lutte anti fraude. C'est ainsi qu'une nouvelle convention a été signée avec la direction des affaires maritimes en août 2015[14], qu'une coopération active avec la gendarmerie nationale a permis de quadrupler en 2015 les signalements d'origine gendarmerie, qu'eu égard au nombre de ressortissants une convention de partenariat avec les organismes de protection sociale de la région Bretagne a été élaborée en septembre 2015 et qu'un certain nombre de démarche pro-actives tendant à l'ouverture des fichiers des partenaires ont été conduites (répertoire national des cartes professionnelles de santé ou RNCPS, fichier national des comptes bancaires et assimilés ou FICOBA, application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France ou AGDREF...), avec succès pour certaines.

[228] L'ENIM a tenu rigoureusement et de manière tout à fait satisfaisante l'ensemble de ses engagements pour la COG 2013-2015 dans le cadre de la lutte contre la fraude. La faiblesse de certains résultats constatés en matière de sanctions notamment vient du fait que l'État par l'intermédiaire des tutelles n'a pas de son côté honoré ses engagements d'ouvrir à l'ENIM les mêmes moyens juridiques que ceux des organismes du régime général alors que ces dispositions auraient dû entrer en vigueur dés 2013 pour cet établissement public (CRA notamment en matière de retraite).

2 LA COG 2020 DOIT TRADUIRE UNE STRATEGIE DE MODERNISATION ACCELEREE ET RIGOUREUSE

2.1 Une stratégie de modernisation ambitieuse dans l'intérêt du monde maritime avec un effort de productivité conséquent et soutenable

2.1.1 Amorcer une révolution numérique conforme aux attentes des usagers

[229] Les freins à la productivité de l'ENIM sont de deux natures : les spécificités maritimes, qu'elles soient propres à la protection sociale (essentiellement la prise en compte de salaires forfaitaires et des droits vieillesse spécifiques, une prise en charge dérogatoire des accidents du travail) ou liées aux délégations de tâches par le ministère de la mer (gestion des lignes de services et de la carrière ou qualification des marins).

[13] Délibération n°8 du Conseil d'administration du 24 mars 2016.

[14] Celle ci prévoit notamment une représentation de l'ENIM par un représentant des services déconcentrés du ministère de la mer dans les comités opérationnels départementaux anti-fraude ou CODAF dans lesquels l'ENIM ne peut être présent.

[230] Elles rendent impossible la gestion des droits et prestations des marins par les systèmes d'information du régime général, en tout ou partie ; exclus dès lors du développement majeur des services numériques, déjà effectif dans les différentes branches du régime général, les cotisants, bénéficiaires et pensionnés du monde maritime ont jusqu'ici très peu bénéficié d'une offre de services numériques. Celle-ci peut venir des outils des grandes branches du régime général. C'est évidemment le cas en matière de prestations familiales pour la CAF territorialement compétente depuis 2016. C'est pour partie le cas en matière de recouvrement pour l'URSSAF Poitou-Charentes pour tout le territoire national, mais pour la seule part de cotisations recouvrée par celle-ci. Enfin, c'est naturellement le cas pour le compte Ameli ouvert par la CNAMTS, dont chaque bénéficiaire ENIM dispose pour les prestations en nature. Cette offre doit également être développée par l'ENIM s'il a la volonté et la capacité d'offrir des services adaptés à ses usagers, en tenant compte des investissements à réaliser pour une population de faible taille au regard des autres organismes de protection sociale.

[231] Mais cette prise de conscience par l'ENIM date de la première COG, où les premiers services ont été offerts. La maturité des technologies web permet sans doute à l'ENIM d'offrir de tels services avec un retour sur investissement tout en améliorant la qualité de service. En utilisant au maximum les possibilités et outils de l'adossement au régime général, et sans attendre de ses différentes branches des ajustements informatiques longs et complexes, l'ENIM doit moderniser sa relation avec ses usagers en recourant à des outils numériques simples et efficaces, en partenariat avec d'autres régimes le cas échéant (CPRPSNCF) ou avec des solutions de marché.

Recommandation n°1 : faire du développement de services numériques l'axe prioritaire de la qualité de service et de la COG 2020.

2.1.2 Regrouper à l'horizon 2020 les centres de prestation maladie et poursuivre leur adossement au régime général

[232] Etape bienvenue et nécessaire, la spécialisation des deux centres de prestation maladie, effective mi 2016, appelle désormais la poursuite de l'adossement aux outils du régime général et l'adoption de contrôles internes conformes aux standards du régime général, couplé au développement résolu d'outils numériques. Les gains de productivité associés conduisent nécessairement à un regroupement en un centre unique des deux centres de prestations maladie, sur le site principal de Saint-Malo.

Recommandation n°2 : regrouper au terme de la COG 2020 les deux centres de prestations maladie.

2.1.3 Les secteurs de l'ASS et la prévention doivent faire l'objet d'une attention renforcée lors de la prochaine COG

2.1.3.1 L'action sanitaire et sociale

[233] L'article 2 du décret n° 2010-1009 du 30 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'Établissement national des invalides de la marine précise : *« L'Établissement national des invalides de la marine… assure une mission d'action sanitaire et sociale au bénéfice de ses ressortissants soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes sociaux avec lesquels il conclut des conventions qu'il peut subventionner à cet effet. Il concourt à la prévention des risques professionnels maritimes. Il coordonne l'action des institutions sociales maritimes et participe, le cas échéant, à leur financement. »*

[234] En outre l'article 6 du même décret dispose que « le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Il délibère notamment sur : « 4° Les modalités de l'action sanitaire et sociale menée par l'établissement ».

[235] Si une réelle politique sanitaire et sociale a été mise en place au cours de la première COG avec principalement la constitution d'un pôle spécialisé et la rédaction d'un règlement annuel adopté par le CA, les résultats de l'action conduite au cours de la période montrent que les objectifs fixés étaient assez largement supérieurs aux besoins, ou tout au moins à la dépense effectuée.

[236] Par exemple, les actions individuelles ont diminué de 4,3 % sur les trois années considérées. Cette diminution serait liée à la hausse des plafonds de ressource et donc au rétrécissement de la population éligible. Si l'ENIM veut jouer pleinement son rôle dans la mise en œuvre d'une politique d'action sanitaire et sociale, il paraît nécessaire qu'une action permanente d'adaptation des règles soit conduite qui permette l'utilisation des fonds dédiés. **Une étude, en liaison avec les intervenants du Service social maritime, devrait être conduite pour vérifier l'adaptation des règles aux besoins et, si nécessaire, modifier ce qui doit l'être.**

[237] Par ailleurs, certaines aides ne semblent plus en adéquation avec le rôle de l'ENIM en ce qu'elles ne constituent pas une aide directe à la population concernée. On a vu dans la section consacrée aux résultats de la première COG qu'il s'agissait notamment des subventions aux EHPAD qui ne débouchaient pas suffisamment sur l'attribution de lits aux assurés sociaux de l'ENIM. Ce résultat doit conduire à réfléchir à la poursuite de ce type d'aide, en tout cas sous cette forme, voire à sa suppression et à la réorientation des fonds qui y sont consacrés vers les autres aides.

[238] La COG 2017-2020 devrait en conséquence fixer un cadrage budgétaire plus en adéquation avec la réalité constatée et demander à l'ENIM de vérifier régulièrement l'adéquation de ses aides aux besoins de la population.

[239] Sur le point particulier de la gestion des aides extra-légales individuelles, notamment compte tenu de l'existence de plafonds de ressources préétablis, il est apparu que les procédures internes pourraient être largement améliorées par un dispositif de contrôle allégé de la part de l'agent comptable. **Ce type de contrôle pourrait être mis en place après un audit interne, défini en commun entre l'ordonnateur et le comptable, comportant notamment l'étude préalable des causes de rejet, sur le modèle de l'action conduite en 2016 sur l'aide au chauffage. Après l'entrée en vigueur du contrôle a posteriori pour cette dernière aide qui devrait être effective dès 2016, une telle action pourrait être étendue aux autres aides individuelles.**

2.1.3.2 Les relations avec le service social maritime

[240] Puisque l'ENIM n'a pas de service social, son action sanitaire et sociale s'exerce sur le terrain essentiellement au travers du Service social maritime (SSM), association loi 1901, doté de 50 assistants et 40 secrétaires sociales présents dans 38 ports. Le SSM est une institution ancienne du milieu maritime, où il est bien intégré géographiquement comme socialement. Il dispose d'un budget de près de 4,9 M€ en 2015 dont 1,37 M€ proviennent de la subvention annuelle de l'ENIM, les cotisations des armateurs et marins représentant 2,84 M€. Le montant de la subvention ENIM est calculé par construction à hauteur d'environ 30 % du budget du SSM.

[241] La convention liant l'ENIM au SSM prévoit des relations régulières entre les 2 partenaires sous forme d'une réunion annuelle de coordination et des réunions trimestrielles de suivi. S'y ajoutent le retour régulier que constituent les enquêtes sociales et les comptes rendus de participation aux actions collectives et partenariales.

[242] La population maritime reçue par le SSM en 2015 s'élève à 9 171 bénéficiaires dont 4 921 marins actifs (soit près de 20 % du total des effectifs navigants), incluant 1 300 marins en arrêt de travail, 3 480 pensionnés et 770 élèves ou étudiants. Les pensionnés représentent 38 % du total. Ont été conduites 1 205 enquêtes sociales dont 314 (26 %) au bénéfice direct de l'ENIM. 22 082 interventions sociales individuelles les concernent sur un total de 70 246, soit 31 %. Deux des trois ratios sont d'ailleurs supérieurs à la part de l'ENIM dans les recettes de l'association. S'ajoutent aux interventions sociales individuelles 12 556 interventions, qui peuvent concerner l'ENIM, au bénéfice des 1 300 marins en arrêt de travail.

[243] En outre, sur les 5 639 demandes issues des interventions sociales pour les pensionnés, 1 644 concernent des prestations légales ENIM et 2 475 des prestations de l'action sociale ENIM. Sur les 1 206 constitutions de dossier pour faciliter l'accès à une prestation d'action sociale de l'ENIM, plus de la moitié est consacrée à l'établissement des dossiers d'aide au chauffage, 13 % pour les prestations supplémentaires, 7 % pour l'hébergement temporaire, 7 % pour aide à domicile et 7 % pour les frais d'obsèques. 287 rapports sociaux ont été établis et transmis au PSP. Le chiffre de l'aide au chauffage traduit bien la fragilisation d'une partie du public face à l'accélération de la dématérialisation. **En conséquence, la fracture numérique devrait constituer une des priorités de l'information conduite par le SSM pour l'ENIM.**

[244] Le SSM constitue donc bien un relais nécessaire et efficace de l'ENIM auprès de la population maritime et la subvention versée pour cette action ne paraît pas excessive au regard de l'intervention de l'association. **Compte tenu de ce rôle important du SSM, « bras armé » de l'ENIM dans ce secteur, les relations entre l'établissement et le SSM doivent non seulement être poursuivies mais renforcées autant que faire se peut.**

2.1.3.3 La prévention et le risque Accidents du travail/Maladie professionnelle

[245] Il est rappelé que le décret n°2007-1227 du 21 août 2007 relatif à la prévention des risques professionnels maritimes et au bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports, confie d'abord au Conseil supérieur des gens de mer, auquel participe le directeur de l'ENIM, une compétence expresse dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, de l'hygiène et de la prévention des risques professionnels et prévoit un certain nombre de dispositions applicables aux opérateurs démontrant l'intérêt des autorités pour cette question.

[246] Les résultats des actions conduites pendant la première COG montre qu'un pas dans la direction indiquée a été effectué par l'ENIM pour ce qui le concerne mais qu'un contrôle dynamique de l'établissement sur cette question demeure insuffisamment mis en œuvre.

[247] Au-delà d'une stratégie d'information à destination des assurés et d'un certain renforcement du suivi de l'activité des institutions-relais, il apparaît bien au total que l'action de l'ENIM dans le domaine des AT-MP est toujours largement sous-traitée, essentiellement par le canal de l'Institut maritime de prévention.

➤ Les relations avec l'Institut Maritime de Prévention

[248] Par courrier du 29 avril 2016, la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des finances et des comptes publics précise que l'IMP peut être qualifié d'entreprise exerçant une activité économique au sens du droit de l'Union européenne, que la convention liant l'ENIM à l'IMP présente les caractéristiques d'un marché public, et à défaut de sélection de l'IMP à l'issue d'une procédure de marché public, la somme versée par l'ENIM est une aide d'État dont la compatibilité pourrait être fondée sur le cadre juridique applicable aux compensations de service d'intérêt économique général (SIEG) à la condition qu'un mandat soit établi précisant la nature et la durée des obligations de service public, le territoire concerné, la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de celle-ci et les modalités de récupération des éventuelles surcompensations. Enfin le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable.

[249] En outre, la convention précise bien que le montant de la subvention est fixé à 370 000 euros « sous réserve de la disponibilité des crédits », ce qui affaiblit quelque peu l'engagement de l'ENIM à concourir à la prévention des risques professionnels maritimes.

[250] Enfin et surtout, sans que l'effectivité ou la pertinence du travail de l'IMP soit mis en cause, il n'a été pas constaté une utilisation effective par l'ENIM des données statistiques recueillies par l'IMP et il ne semble pas qu'il existe un lien entre les résultats des analyses statistiques conduites par l'IMP et les actions conduites par ce même organisme les années ultérieures. En outre aucune évaluation précise, de la part de l'ENIM, des actions conduites par l'IMP vers les professionnels, détaillées dans la première partie du présent rapport, ne semble avoir été effectuée.

[251] Pour permettre un renforcement du rôle de l'ENIM dans le domaine des AT-MP, les points relevés ci-dessus conduisent à recommander l'intégration de l'IMP au sein de l'ENIM. Une telle intégration devrait ainsi permettre à l'établissement de manifester clairement son intérêt pour ce domaine, en application de l'article 2 du décret n°2010-1009 du 30 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'Établissement national des invalides de la marine. Ensuite, l'existence d'un lien hiérarchique immédiat entre l'ENIM et son service de prévention AT-MP aurait également pour conséquence de stimuler de manière permanente l'organe en charge de ces actions et un contrôle des opérations conduites. Enfin on peut espérer que la production de ce service, interne à l'ENIM, serait davantage prise en compte dans la réflexion générale sur les missions de l'établissement qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Compte tenu du faible effectif de l'IMP (6 agents : une directrice, deux préventeurs, un comptable, un documentaliste, une secrétaire), une telle intégration devrait pouvoir s'effectuer sans incidence sur le nombre total des emplois de l'établissement.

➤ Faut-il créer une branche AT-MP ?

[252] Aucune cotisation n'est prélevée au titre des AT-MP. Cet état de fait est lié à la prise en charge par l'armateur du premier mois de maladie professionnelle du marin (article L. 5542-21 du code des transports, ancien article 79 du code du travail maritime qui continue de donner son nom à cette disposition). Toutefois, les propriétaires embarqués sur les navires jusqu'à 25 mètres ou de moins de 50 tonneaux, c'est-à-dire essentiellement à la pêche, sont exonérés de cette disposition et, dans ce cas, c'est bien l'ENIM qui prend en charge les soins dès l'origine.

[253] Seule une étude interne à l'ENIM datant de 2014 tente de chiffrer le coût de ces dispositions. Celui-ci est estimé pour l'année 2013 à 3,2 M€ pour les prestations en espèces, 1,8 M€ pour les prestations en nature et 0,6 M€ pour les pertes de cotisations auxquels il convient de retrancher 0,26 M€ issus de ressources nouvelles de cotisations retraites. Le total de 5,3 M€ se répartit entre 2,5 M€ au titre des accidents du travail maritime et 2,8 M€ au titre des maladies en cours de navigation. **Sur la base d'une masse de salaires forfaitaires estimée à 736 M€, dont 50,2 % au commerce et 47,9 % à la pêche, le taux de contribution AT-MP serait de 0,34 % et le taux pour les maladies en cours de navigation de 0,39 %, soit 0,72 %**. L'étude précisait par ailleurs que le résultat était similaire pour les années antérieures, en moyenne un taux global de 0,70 % mais que, selon le secteur d'activité, l'équilibre serait assuré par un taux de 1,20 % au commerce et 0,25 % à la pêche (chiffre qui pourrait laisser entendre une sous-déclaration des maladies professionnelles dans ce secteur).

[254] En conséquence, il apparaît d'abord nécessaire de conduire à nouveau, avant la fin de la prochaine COG, une telle étude, afin de vérifier si, compte tenu de son impact, une telle révision est envisageable pour tout ou partie du secteur maritime.

[255] Il convient également que les résultats de cette étude ne soient pas seulement disponibles pour l'ENIM mais également portés à la connaissance des tutelles, pour les mettre en position de décider s'il convient, et dans quelles conditions, de créer une véritable branche AT-MP dans le secteur maritime.

Recommandation n°3 : renforcer le rôle de prévention de l'ENIM en intégrant l'Institut maritime de prévention et en développant un partenariat avec la CARSAT Bretagne (qui représente un tiers des marins actifs) et la branche AT-MP du régime général, notamment afin de disposer en fin de COG des études nécessaires pour mieux répondre aux objectifs de prévention en lien avec armateurs et marins, et rapprocher les règles de gestion actuelles du droit commun du régime général. La situation historique du monde maritime, dont les métiers sont à risque, particulièrement à la pêche, comme le traduisent les statistiques d'accidents, doit faire l'objet d'études et propositions avant la fin de la première COG, ce sujet n'ayant pas été traité, contrairement à la réorganisation de l'action sanitaire et sociale, dans la première COG. Pour le risque AT-MP comme pour les autres risques, le retour au droit commun et l'adossement au régime général et à la CARSAT peuvent renouveler et rendre plus active la prévention dans le monde maritime.

2.1.4 Poursuivre la modernisation du centre des pensions en cohérence avec les grands chantiers inter-régimes

[256] Le problème du sous-financement structurel de la branche vieillesse de l'ENIM par l'Etat doit être examiné avec une attention toute particulière à raison de la criticité du risque que cette trajectoire induit aujourd'hui pour l'ensemble de l'établissement. Il apparaît à cet égard nécessaire, au delà des mesures plus globales préconisées par ailleurs, d'une part que le processus interne de gestion de trésorerie soit garanti et, dans toute la mesure du possible, certifié et d'autre part qu'un niveau de trésorerie exprimé en pourcentage des charges d'exploitation mensuelles de la branche vieillesse de ce régime soit fixé formellement dans la prochaine COG et garanti par les tutelles. Ce niveau de trésorerie garanti devrait être fixé après une analyse sérieuse et partagée des risques entre l'ENIM et ses tutelles et fondé sur la notion de « risque acceptable » et non conçue comme une simple mesure de régulation budgétaire de portée générale, ce qui a été le cas jusqu'à présent.

[257] L'ENIM a aujourd'hui l'obligation légale de contribuer et de s'inscrire dans la dynamique de mise en place du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) conduit par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Cette obligation devra être finalisée au cours de la prochaine COG.

[258] Ce répertoire a vocation à contenir l'ensemble des informations relatives à la carrière des assurés et « nécessaires notamment à la détermination des durées d'assurance ».Il doit également permettre de faciliter la mise en place des évolutions apportées par l'article 6 de la loi de 2010 qui introduit de nouvelles exigences pour le droit à l'information retraite (DAI). Il doit également contribuer à porter les nouveaux dispositifs introduits par l'article 27 (titre III) de la loi du 20 janvier 2014 (compte unique, pénibilité,…). Il doit contenir en cible toutes les données élémentaires concernant la carrière des assurés. Il impacte la plupart des processus des systèmes d'information du domaine de la retraite mais également des autres partenaires. Il s'agit donc d'un projet majeur pour l'ensemble des organismes de la sphère sociale qui bénéficiera d'une restitution des durées d'assurance valorisées de manière dynamique.

[259] Le RGCU qui enrichit l'offre de services du système national de gestion des carrières porte des enjeux forts de mutualisation et d'efficience Le Schéma Directeur Stratégique des SI des Organismes de la Protection Sociale (OPS) définit un objectif de mutualisation des SI dans lequel le RGCU s'inscrit structurellement, en tant que répertoire carrière commun à tous les régimes de retraite. Il se positionne à moyen terme dans un cadre général de recherche d'efficience dans l'utilisation des moyens pour la fourniture de services mutualisés à l'ensemble des acteurs. Cette recherche d'efficience relève aussi d'une attention forte portée à la maîtrise des coûts de développement et de gestion du système dont la gouvernance inter-régimes du RGCU est en charge.

[260] Le RGCU prévu pour 2021sera sans effet sur l'efficience globale de l'ENIM d'ici la fin de la prochaine COG, essentiellement consacrée à sa préparation ; il représentera de ce fait une charge pour répondre à cette obligation légale. A plus long terme, la mise en place du RGCU constituera un bénéfice tangible pour l'assuré et pour l'ENIM dans le cadre du DAI, compte tenu de la tendance observée et projetée de l'évolution de ce régime vers un régime de passage. La spécificité du régime des marins et sa complexité alliées à la nécessité de conserver une base carrière, la nécessité de compléter l'alimentation directe du RGCU par la DSN avec des informations complémentaires provenant des déclarations dématérialisées de lignes de service compte tenu du système forfaitaire en vigueur, conduisent vraisemblablement à maintenir dans la durée un service d'information performant spécifique pour gérer la retraite des marins.

[261] S'agissant d'une obligation légale, la contribution de l'ENIM au RGCU n'est pas de nature contractuelle, elle ne devrait donc pas faire l'objet de développements disproportionnés dans la prochaine COG : un simple rappel de cette obligation légale, de son sens, de ses échéances et de son obligation de résultats apparaissent suffisants.

[262] Si, contrairement à la branche maladie du régime social des marins, les conditions ne sont pas réunies aujourd'hui, s'agissant des retraites, pour entamer un mouvement significatif de convergence ou d'adossement vers le régime général. des gains de productivité très conséquents liés à la mise en service de PENHIR, devront être concrétisés à l'occasion de la prochaine COG.

[263] Les perspectives à moyen terme et à droit constant de la branche retraite du régime social des marins ne sont pas sans conséquences sur les objectifs de performance et sur les efforts qui seront demandés globalement à l'ENIM dans le cadre de la réduction des déficits publics sur la période de la prochaine COG. La masse salariale dédiée à la branche vieillesse du régime spécial des marins représente 31 % de la masse salariale de l'établissement , dans le même temps les coûts salariaux complets des primo-liquidations de droit-directs et dérivés (voire approche sur l'indicateur de performance correspondant ci-dessous) ne représentent qu'un peu moins de 50 % de ces coûts salariaux, alors que ces primo-liquidations constituent de toute évidence la fonction centrale et le socle de cette activité de production de l'établissement. La mission considère que pour ce qui concerne la seule fonction de production actuelle du régime des retraites, l'ENIM apparaît aujourd'hui déjà en sureffectif manifeste et que cette tendance s'amplifiera lorsque les processus liés à la mise en service récente de l'application PENHIR seront consolidés. Des efforts conséquents de réduction d'effectifs devront de ce fait être déployés sur la période de la prochaine COG dans ce domaine.

[264] Il est proposé, dans le contexte de la COG, de supprimer l'indicateur de performance relatif au coût unitaire d'une primo-liquidation dans le projet annuel de performance du programme 197, à partir de l'exercice budgétaire 2018. Cet indicateur n'apparaît plus pertinent même s'il conserve, comme indicateur commun historique des régimes de retraite, un intérêt purement informatif pour le Parlement et doit donc à ce titre être suivi par l'ENIM en interne.

[265] Cet indicateur n'est pas parlant pour l'ENIM dans la mesure où il ne traduit pas un quelconque mouvement de convergence à terme vers la moyenne des régimes spéciaux et à fortiori vers le régime général et ne mesure ni une amélioration de la qualité ni la réalité des efforts d'efficience de la branche retraite du régime social des marins.

[266] Il est promis à une dégradation structurelle indépendante de l'ENIM par les faits conjugués de la tendance à la baisse du nombre de primo-liquidations sur la période de la COG (-5 %) et l'absence de perspectives de déploiement de nouveaux outils dont l'impact pourrait être significatifs en termes d'efficience. Il présente, s'agissant de l'ENIM, un intérêt faible pour le contribuable qui ne peut que constater sa baisse laborieuse sans en mesurer réellement la portée ni la dynamique.

[267] Il est peu mobilisateur pour les agents et indépendant de la qualité de leur travail et de leur engagement. Enfin, pour l'ENIM, sa fiabilité pourrait être mise en doute dans la mesure ou sur la base des coûts unitaires affichés dans les documents de programmation et du nombre de primo-liquidations correspondantes, l'activité de primo-liquidation des droits directs et dérivés ne représenterait en termes de fonctionnement qu'un peu moins de la moitié des activités de la branche retraite. Si la comptabilité analytique de l'ENIM confirme ce ratio, il traduit, comme au recouvrement et en maladie, le maintien de processus manuels spécifiques aux marins qu'il faut moderniser et simplifier.

[268] En remplacement de cet indicateur qui apparaît peu adapté dans le contexte de la COG, il serait judicieux d'introduire un indicateur de qualité incontestable vis à vis des ressortissants et qui n'en disposent pas aujourd'hui. Le taux de mise en paiement dans des délais fixés et ambitieux des liquidations liées aux droits directs et dérivés apparaîtrait judicieux.

[269] Le droit à l'information retraite (DAI) qui constitue un axe stratégique d'évolution de la politique des retraites en France devrait en toute hypothèse faire l'objet, dans la prochaine COG, d'une évaluation précise en termes de performance et de satisfaction de l'usager (taux de pénétration parmi les actifs, taux de satisfaction …..) au delà de la description des actions conduites et des moyens qui y sont consacrés. Par exemple, l'orientation positive envisagée d'orienter à cet égard le premier niveau de contact vers la plate-forme téléphonique de service (PFS) qui n'est consacrée aujourd'hui qu'à la maladie est manifestement une avancée mais elle ne saurait se substituer à une évaluation plus globale dans le cadre de performance.

[270] Le second indicateur du programme 197 pourrait être maintenu en l'état dans une perspective de convergence lente vers la moyenne des ratios des autres régimes spéciaux.

[271] Le troisième indicateur du programme 197 devrait être complété en y intégrant cependant les taux de recouvrement des cotisations dans les départements et territoires d'outre-mer qui posent encore aujourd'hui un problème particulier.

[272] Le développement de la gestion électronique documentaire (GED) devrait être amplifié et accéléré dans la perspective de l'évolution du contrôle interne : il existe en effet un enjeu opérationnel certain à cet égard, en termes d'ergonomie, de délais, d'efficience et de sécurisation des archives. Il conviendrait dans ce domaine de donner à l'agent comptable toutes les assurances nécessaires sur l'intégrité des documents électroniques qui doivent pouvoir être utilisés valablement au même titre que les documents originaux. Il conviendra de développer par conséquent un processus spécifique GED adapté dans le cadre de la politique de maîtrise des risques de l'ENIM.

Recommandation n°4 : en matière de vieillesse, poursuivre la modernisation en tirant parti des gains de productivité lié à l'application PENHIR et à l'ajustement des contrôles internes, en transférant le premier niveau de réponse téléphonique à la plateforme de service de Saint-Malo, et en développant la GED, et pour l'ensemble des archives (maladie comprise) adopter les délais d'archivage prévus par le code de la sécurité sociale.

2.1.5 Concrétiser dès 2017 le guichet unique maritime de recouvrement et la DSN

2.1.5.1 Problématique du recouvrement des cotisations

[273] L'ENIM recouvre les cotisations vieillesse et maladie auprès des armateurs employant marins et gens de mer dans les différents types de navigation : commerce et plaisance, pêche et culture marine. A législation et règlementation constante, les règles régissant ces cotisations salariales et patronales sont extrêmement complexes, les taux de cotisations variant selon le type de navigation, le navire et son registre, et le statut du marin, salarié ou non. Pour l'ENIM, l'assiette des cotisations est toujours constituée des salaires forfaitaires déterminés par la catégorie du marin, qui varie selon ses fonctions, son parcours de formation et validation (brevets) et son ancienneté (avec un mécanisme de surclassement décennal).

[274] Les entreprises maritimes employant des marins représentent en 2015 environ 9 000 armateurs, qui sont des entreprises qui peuvent par ailleurs avoir des salariés affiliés au régime général ou, pour la culture marine, au régime agricole (MSA), et qui surtout versent les cotisations familiales, CSG et CRDS, FNAL et autres contributions, à un autre organisme de protection sociale. Jusqu'au 31 décembre 2015, il s'agissait d'un organisme mixte famille et recouvrement, la caisse maritime des allocations familiales (CMAF), sise à La Rochelle. Elle a été supprimée par la LFSS 2016, seul le recouvrement maritime étant intégré à l'URSSAF Poitou-Charentes (URPC) depuis le 1/1/16.

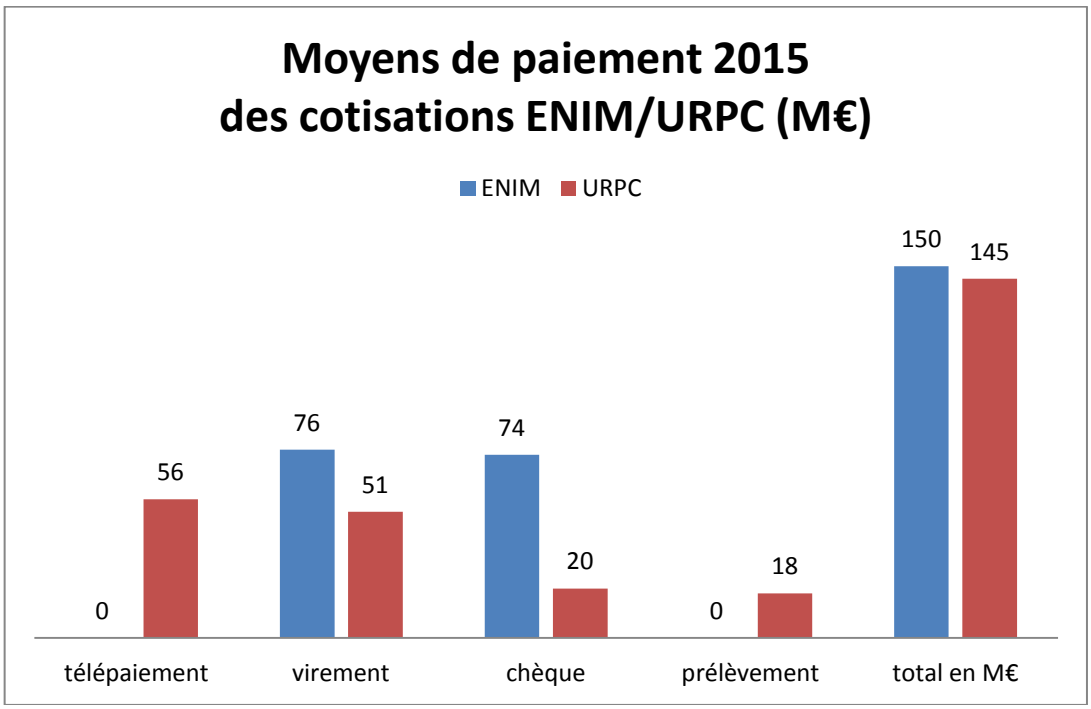
[275] Deux organismes de protection sociale assurent donc le même métier du recouvrement des cotisations sociales, auprès des mêmes entreprises, les 9 000 armateurs français, pour des montants équivalents, environ 150 M€ de cotisations annuelles chacun, selon des règles éventuellement divergentes, et avec des modalités faiblement coordonnées jusqu'à ce jour. La principale divergence porte sur l'assiette des cotisations pour la seule navigation de commerce (et plaisance) : CSG CRDS etc… sont calculées sur les salaires réels, alors que les cotisations à l'ENIM le sont sur les salaires forfaitaires ; pour les non-salariés (commerce et plaisance), l'assiette est celle des revenus réels, selon le mécanisme usuel propre aux indépendants, premiers appels de cotisations sur les revenus n-2, puis n-1 et ajustement sur ceux de n a posteriori. Dans des proportions que la mission a demandé à l'ACOSS d'établir, un troisième organisme est même souvent présent également, l'URSSAF régionalement compétente pour les salariés du régime général, et la MSA pour les non-salariés agricoles de la culture marine.

[276] Les divergences mineures mais structurantes entre ENIM et URPC, seuls organismes pour lesquels les données de recouvrement sont disponibles, portent sur le degré de dématérialisation ou de services numériques et l'offre de services de paiement offerts.

[277] Ces services sont très réduits voire archaïques coté ENIM, puisque seuls 122 armateurs procèdent à une déclaration mensualisée par voie dématérialisée (Déclaration Mensuelle Informatisée de Services et de Taxes ou DMIST), sur une base paradoxalement volontaire (selon la maturité de SI et non selon un volume de cotisations), et pour environ la moitié du volume total des cotisations à l'ENIM, soit environ 75 M€ sur 150 M€. Ils s'acquittent de leurs cotisations généralement par virement, mais peuvent aussi le faire par chèque. Ni télépaiement ni prélèvement ne sont disponibles, toutes les tentatives de l'ENIM pour intégrer une plateforme moderne de services ayant échoué, tant auprès de la DGFiP que de la CNAMTS ou du GIP chargé de la modernisation des données sociales (MDS), ou même de l'ACOSS à ce stade. Tous les autres armateurs, près de 9.000 donc, font une Déclaration Trimestrielle Automatisée de services ou DTA auprès des Délégations mer et littoral qui saisissent les lignes de service et les adressent à l'ENIM qui émet alors une taxation trimestrielle ; les armateurs règlent par chèque leur appel trimestriel, conduisant à un volume élevé de petits chèques recouvrés par l'agence comptable, un peu moins de 31 000 en 2015, pour un montant total de 74 M€ et un montant moyen de 2400€.

[278] Le niveau de dématérialisation est un peu plus développé coté URPC, puisqu'un nombre plus élevé d'armateurs, environ 900 ou 10 % des armateurs, est en relation dématérialisée avec l'URSSAF et adresse un bordereau récapitulatif de cotisations (BRC) mensuel ; ces armateurs couvrent toute la navigation de commerce et de plaisance, et la pêche hauturière. Les autres armateurs reçoivent un avis d'échéance trimestriel de l'URPC, émis sur la base des lignes de service qu'elle reçoit parallèlement à l'ENIM, mais qu'elle ne contrôle pas, seul l'ENIM le faisant. Les armateurs règlent par différents moyens offerts par l'URPC : télépaiement, virement, chèque ou prélèvement (voir graphique 1 ci-dessous, extrait des données ENIM et du rapport annuel 2014 de la CMAF, qui évoque notamment la campagne de communication auprès des armateurs pour les inciter à utiliser le prélèvement).

Graphique 1 : Cotisations 2015 encaissées par ENIM et URPC par moyen de paiement



Source : ENIM et rapport d'activité CMAF

[279] Paradoxalement, faute d'orientation claire et de traitement des spécificités maritimes, seule une petite dizaine d'armateurs volontaires adressent dès 2016 un flux DSN, comme les 400 000 entreprises françaises les plus importantes, avec les informations issues de leur chaine de paie, remplaçant les déclarations de cotisations à l'URPC. Le GIP MDS a mis en attente pour 2017 les modalités applicables aux armateurs, alors même qu'ils disposent de capacités en système d'information et recourent largement à des tiers déclarants (cabinets de gestion) pour les petites entreprises.

[280] Cette situation dissociée entre l'ENIM et l'URPC, que seule l'histoire explique, n'est plus justifiable à l'heure de la simplification des relations avec les entreprises et du développement des services numériques. Elle a suscité un débat sur un « guichet unique maritime », que l'ENIM aurait pu exercer en application de la loi de financement de la sécurité sociale de 2015. Cette organisation n'a pu aboutir favorablement, en partie en raison des différences de statut et d'organisation entre l'ENIM établissement public et l'URSSAF ou la CMAF organisme de droit privé chargé du recouvrement. Le législateur a tranché ce débat en confiant la succession de la CMAF à l'URPC et non plus à l'ENIM, situation effective sans difficulté depuis le 1/1/16, les allocations familiales étant versées désormais, et l'action sociale exercée, par la CAF de résidence de l'allocataire.

[281] Mais les différents chantiers inter-régimes, en particulier la perspective de la déclaration sociale nominative (DSN), chantier majeur de simplification, et le chantier de simplification maritime, avec la réforme du rôle d'équipage, s'ils vont modifier en profondeur les systèmes d'information actuels en matière de ligne de service, n'ont pas permis à ce jour de dégager une orientation claire des pouvoirs publics en matière de « guichet unique maritime » (GUM), ni de DSN. Les régimes spéciaux doivent pouvoir dématérialiser leurs procédures dans le cadre de la DSN à une date à fixer par décret et au plus tard le 1/1/2020.

[282] A la demande des ministres dans leur lettre de mission du 8/5/2016, la mission a étudié la possibilité d'une expérimentation du recouvrement en lien avec l'URPC. Elle a toutefois considéré qu'une réforme de cette nature et de cette ampleur, avec ses enjeux en termes de système d'information, ne pouvait guère faire l'objet d'une expérimentation, mais devait faire l'objet d'une indispensable clarification, afin d'optimiser les évolutions de SI et leurs délais.

[283] Les constats sur le recouvrement maritime portés par la mission sont d'abord ceux d'une absence de stratégie de modernisation et d'une offre de services archaïque et non coordonnée entre l'ENIM et la branche recouvrement, ainsi qu'avec la Direction des affaires maritimes pour la gestion des lignes de service. Ils conduisent à proposer une cible, un GUM assuré immédiatement par l'URPC, pleinement opérationnel et modernisé au moment du passage à la DSN pour le monde maritime, avec une montée en gamme immédiate, progressive mais ambitieuse de l'offre de services numériques aux armateurs, sous pilotage de l'URPC et en s'appuyant sur les compétences de l'ENIM. Cette modernisation active dès 2017 est proposée comme un objectif prioritaire de la COG 2020.

[284] La gestion des lignes de service par l'ENIM pour le compte du ministère chargé de la mer doit être modernisée par ailleurs, sous forme d'une déclaration informatisée de services, mensuelle ou trimestrielle, mais intégrant la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) et son équivalent pour les marins et les non salariés, indispensable pour les services non liés au navire qui précèdent l'embarquement ou le suivent, la taxation passant par ailleurs à l'URPC. La déclaration informatisée de services couvre paradoxalement pour le monde maritime un champ plus large que la DSN. La DSN ne concerne en effet que les salariés et ne remplace pas pour les salariés du régime général la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) adressée par tout employeur à l'URSSAF 8 jours avant toute embauche.

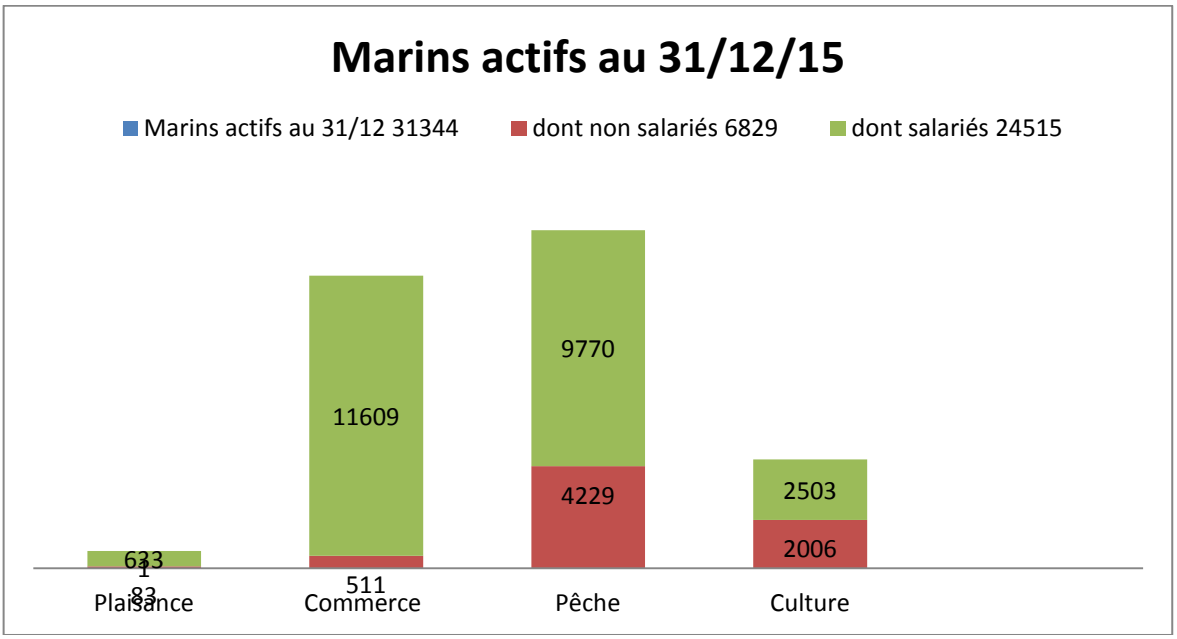
[285] D'une part, environ 20 % des marins ne sont pas salariés : sont actifs environ 6.800 propriétaires (ou copropriétaires) embarqués, qui ne relèvent pas de l'obligation DSN même s'ils font l'objet d'une fiche de paie. Comme indiqué, en navigation de commerce et de plaisance, pour la CSG-CRDS ils sont assujettis sur leurs revenus réels n-2 et pour l'ENIM sur leur catégorie de revenu forfaitaire.

[286] D'autre part, la loi pour l'économie bleue (loi 2016-816 du 20 juin 2016) maintient pour les marins la dispense actuelle de DPAE. Comme le souligne l'ENIM, l'information sur les lignes de service, à terre ou après embarquement, est indispensable à l'ENIM pour valider les droits correspondants, en vieillesse ou aux prestations en espèces, pour les marins salariés ou non. Que ce flux de données rentre ou non à terme dans la DSN ne résoudra ni la situation des non salariés, ni l'information préalable à l'embauche. Il ne semble donc pas contradictoire avec le principe « dites-le nous une fois » que l'entreprise maritime adresse deux flux d'informations dématérialisés, l'un relatif aux lignes de service avant embauche ou embarquement, donc en temps réel, pour tous les marins, salariés ou non, l'autre en dernière étape de la paie pour les salariés par la DSN, sous réserve que les informations communes soient cohérentes (tel marin de tel armateur ou tel navire a été payé tant avec tant de cotisations mensuelles ou trimestrielles, en cohérence avec ses lignes de service). L'information ligne de service est en effet beaucoup plus complète que celle issue de la paie et nécessaire au recouvrement, tant pour les fonctions du marin, que pour les caractéristiques du navire. Il est donc certain que la déclaration dématérialisée des lignes de service, par évolution des DMIST et DTA, est indispensable pour l'ENIM et ses usagers, et doit être maintenue parallèlement à la DSN.

2.1.5.2 L'état des lieux des armateurs, effectifs et cotisations 2015 par type de navigation traduit la grande complexité d'un recouvrement dissocié entre URSSAF et ENIM

[287] La situation 2015 est résumé dans les graphiques ci-dessous, relatifs aux effectifs de marins actifs, salariés ou non (données ENIM), et aux cotisations (données ENIM et URPC, par commodité on évoquera le recouvrement par l'URPC et non plus par la CMAF qui l'a assuré jusque fin 2015).

Graphique 2 : Répartition des marins actifs salariés ou non par type de navigation



Source : ENIM

[288] Une centaine d'armateurs (116) ont utilisé en 2015 la déclaration dématérialisée DMIST et représentent environ 14.800 marins pour l'ENIM (40 % des marins ayant une ligne de service en 2015) et la moitié des cotisations versées à l'ENIM ou l'URPC soit 75 M€ à l'ENIM (50 %) et 89 M€ à l'URPC (61 %, sans doute du fait des salaires réels au commerce).

[289] Parmi ceux-ci 94 armateurs au commerce représentent plus de 90 % des effectifs et cotisations, soit 13.400 marins, 66 M€ de cotisations ENIM et 81,5 M€ à l'URPC. Pour ces seuls armateurs au commerce, le rapprochement entre salaires forfaitaires et salaires réels peut être estimé, même s'il n'est pas réalisé en routine par les deux organismes. Il n'y a pas de propriétaires embarqués au commerce, en revanche existe une petite population spécifique, celle des pilotes de navires portuaires, qui sont 181 et concernent 6 armateurs de pilotage portuaire. De façon relativement homogène, en particulier pour les grands armateurs, les salaires réels sont supérieurs de moitié aux salaires forfaitaires, ou les salaires forfaitaires sont inférieurs d'un tiers aux salaires réels. La masse salariale forfaitaire est de 309 M€ pour 453 M€ de salaires réels, soit -32 %.

[290] Parmi les 22 armateurs DMIST hors commerce, 5 sont de petits armateurs de plaisance, pour un total assez marginal de 24 marins et 83k€ de cotisations sur 0,3 M€ de salaires forfaitaires, présence qui relève du volontariat en DMIST et de la maturité en SI ; et 17 armateurs pêche dont 5 à La Réunion représentent 1400 marins, 9 M€ de cotisations ENIM et 7,5 M€ de cotisations URPC sur environ 39 M€ de masse salariale forfaitaire.

[291] Ces armateurs pêche ont un numéro URSSAF par navire, les taux de cotisations différenciant notamment la pêche hauturière, grande pêche ou pêche au large (navires quittant leur port plus de 96 heures, en général navires de plus de 25m ou jusqu'en 1985 50 tonneaux), la pêche côtière (absence de 24 à 96 heures) et la petite pêche (absence inférieure à 24 heures). La pêche peut également être définie comme artisanale, les patrons pécheurs, non salariés, propriétaires ou copropriétaires de leur navire bénéficiant de taux de cotisations réduits lorsqu'ils sont embarqués, et pouvant posséder au plus 2 navires de moins de 24 mètres.

[292] Ces 17 armateurs pêche pour l'ENIM incluent pour 3,2 M€ de cotisations ENIM et 2,6 M€ de cotisations URPC deux armateurs de recherche océanographique (GENAVIR et le CNRS) que l'URPC classe pour sa part au commerce. Les 15 autres armateurs pêche relèvent de la pêche hauturière et totalisent 55 navires.

[293] Les données URPC 2015 recensent par ailleurs 169 navires hauturiers représentant 6,2 M€ de cotisations URPC. Parmi ceux-ci, 42 navires font 80 % des cotisations, 67 navires font 20 % et 60 navires sont très peu actifs et totalisent moins de 1 % du total des cotisations. Les plus importants d'entre eux, et qui n'ont pas de propriétaire embarqué, correspondent aux 15 armateurs DMIST cités, qui pèsent donc 80 % des cotisations URPC de la pêche hauturière (20 % étant en DTA).

[294] Le tableau ci-dessous répartit les cotisations 2015 sur la base des données ENIM et URPC. Pour l'ENIM, il s'agit de taxation initiale, les taxations rectificatives majorant de 2 % les cotisations ENIM pour les porter de 147 à 150 M€. Pour l'URPC, il s'agit des cotisations liquidées, sans autre précision.

[295] Vu de l'URSSAF Poitou-Charentes, les 9000 armateurs sont traités en deux grandes catégories : les employeurs accédant au portail URSSAF de télédéclaration du bordereau récapitulatif de cotisations (BRC) pour leurs seuls salariés et les comptes ETI destinés soit aux non-salariés soit aux salariés de très petites entreprises (TPE), qui reçoivent un avis d'échéance trimestriel.

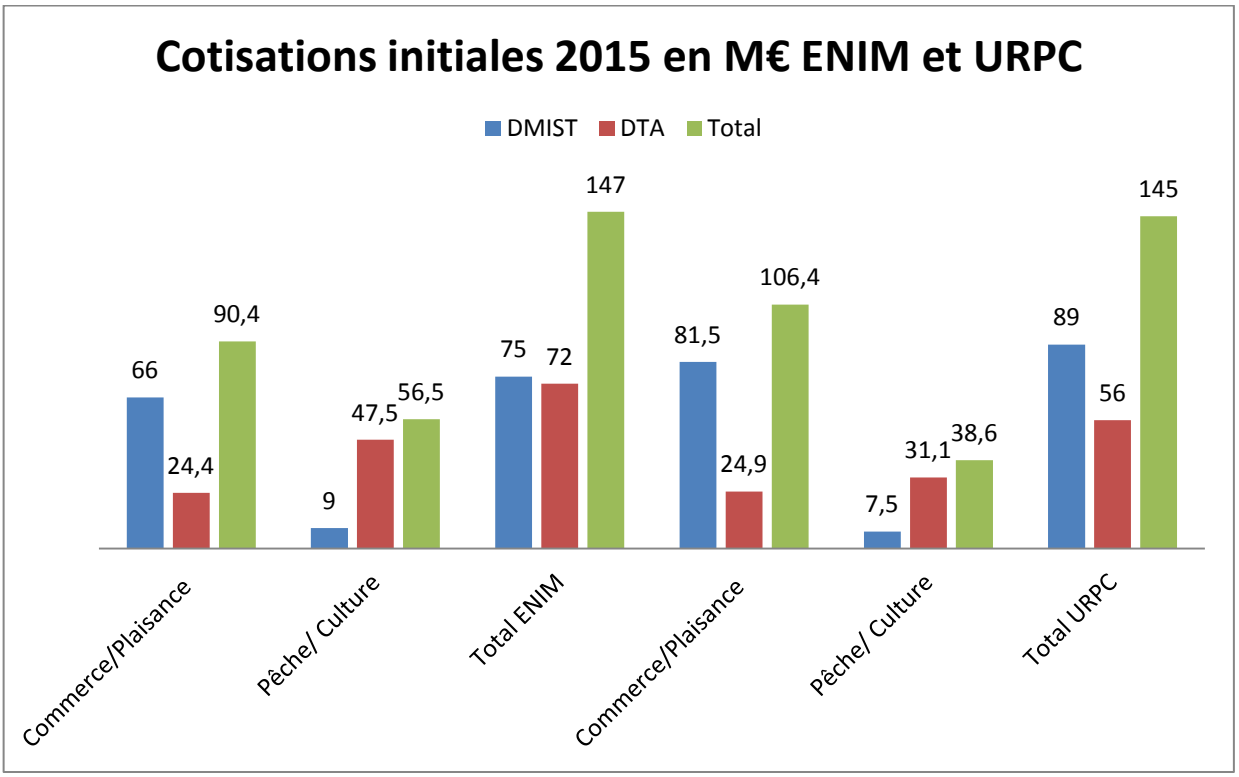
[296] Environ 1900 comptes employeurs concernent :

- 840 employeurs pour toute la navigation commerce/plaisance, sans les 512 propriétaires embarqués pour ce type de navigation qui sont dissociés en autant de comptes ETI (sans salariés),
- 169 comptes pour les navires hauturiers (pas de propriétaire embarqué),
- et 900 comptes conchyliculture qui servent uniquement à appeler les cotisations chômage de leurs 2500 marins salariés.

[297] Les comptes ETI, beaucoup plus nombreux (11 700 comptes actifs en 2015), concernent :

- les 6829 propriétaires embarqués (512 au commerce/plaisance sans les salariés déjà évoqués, 4229 à la pêche artisanale et 2006 à la culture marine, avec leurs salariés respectifs)
- et près de 4.900 comptes ETI pour des TPE de pêche artisanale sans propriétaire embarqué, les 10 000 marins salariés de la pêche artisanale se répartissant entre ces comptes ETI.

Graphique 3 : Cotisations recouvrées par ENIM et URPC par type de navigation



Source : Données ENIM et URPC retraitées par la mission

2.1.5.3 Un mandat de gestion est désormais possible pour confier le recouvrement ENIM à l'URPC et concrétiser le Guichet unique maritime (GUM) de recouvrement

[298] Le cadre d'une stratégie de modernisation du recouvrement auprès des armateurs cohérente avec la mise en œuvre de la DSN parait pouvoir être trouvé dès le début de la COG 2020 sur la base du récent article L122-8 du code de la sécurité sociale, sans requérir de préalable législatif ou de chantier lourd de système d'information. La loi de financement pour 2016 (loi 2015-1702 du 31 décembre 2015 article 91) a en effet introduit une nouvelle possibilité de mandat de gestion entre organismes de régimes différents, au-delà des mutualisations déjà permises en matière de système d'information. Selon ce nouvel article L122-8 : « Les directeurs d'organismes nationaux peuvent confier à un ou plusieurs organismes de sécurité sociale d'une autre branche ou d'un autre régime des missions ou activités relatives à la gestion des organismes de leur réseau, au service des prestations, au recouvrement et à la gestion des activités de trésorerie. Les modalités de mise en œuvre du premier alinéa, à l'exception des modalités de traitement des litiges et des contentieux y afférents ainsi que de leurs suites, qui sont précisées par décret, sont fixées par une convention signée par les directeurs des organismes nationaux concernés. »

[299] Ainsi, à législation constante, par convention entre le directeur de l'ENIM, organisme national chargé du régime spécial des marins, et le directeur général de l'ACOSS au titre de la branche recouvrement et de l'URSSAF Poitou-Charentes, le recouvrement des cotisations ENIM pourrait être confié à l'URPC, d'une façon transparente pour les affiliés et en constituant un guichet unique maritime pour les armateurs avec les outils de la branche recouvrement.

[300] Cette solution dispense à ce stade de modifier la loi, à la différence de la suppression de la CMAF. L'article 16 de la loi de financement pour 2015 a en effet créé un article L213-4 nouveau qui déroge aux compétences territoriales des URSSAF et prévoit : « les cotisations et contributions mentionnées au 2°, 4° et 5° de l'article L213-1 dues au titre des personnes qui relèvent du régime spécial de sécurité social des marins sont recouvrées et contrôlées par une union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales désignée par le directeur général de l'ACOSS ». L'URSSAF Poitou-Charentes (URPC) est ainsi chargée du recouvrement de ces cotisations pour l'ensemble du territoire, DOM compris. Sur la base de l'article L122-8, l'ENIM reste en revanche responsable du recouvrement de ses cotisations, mais pourrait les confier à l'URPC par cette convention avec le DG de l'ACOSS.

[301] Le contenu précis des missions ou activités couvertes par le mandat de gestion et la convention L122-8 peut être évolutif sur la durée de la COG, en fonction des travaux à mener conjointement entre ENIM, URPC, branche recouvrement et DAM. Le mandat de gestion marquerait le pilotage du GUM et de la stratégie de modernisation par l'URPC : à l'horizon 2020, les armateurs n'ont plus qu'un interlocuteur l'URPC et une offre de services numériques performante et unifiée, quel que soit l'organisation en back-office entre ENIM et URPC. Les compétences rares et non standard sur la gestion des lignes de service, la gestion individuelle des marins peuvent demeurer au CCMA de l'ENIM à Saint-Malo, dans le cadre de la convention et du mandat de gestion.

2.1.5.4 D'importants progrès de modernisation (télédéclaration, télépaiement) sont accessibles dès 2017 et 2018 par les outils de la branche recouvrement et la DSN

[302] Partant du constat que des relations dématérialisées performantes mais non coordonnées sont établies par l'ENIM en 2016 avec seulement 1 % des armateurs pesant 50 % des cotisations (armateurs DMIST), il est proposé sans préalable informatique lourd un plan d'actions de simplification et modernisation préparant une DSN rapide.

[303] En 2017, ce plan d'actions comprendrait dans le cadre de la convention de mandat de gestion passée entre l'ENIM et l'ACOSS :

1**) la généralisation à l'ENIM (qui ne procède pas ainsi) et à l'URPC (qui le fait déjà pour les armateurs commerce/plaisance) de la séparation sur deux comptes distincts des non-salariés et des salariés** d'une même entreprise ; en particulier à l'URPC, les comptes conchyliculture doivent être toilettés afin d'affecter les salariés sur le compte employeur pour l'ensemble de leurs cotisations (et pas uniquement pour la cotisation chômage) et de réserver le compte ETI aux non-salariés,

2) **la modification par l'ENIM du cahier des charges DMIST et l'accompagnement SI des armateurs** pour permettre aux armateurs avec propriétaire embarqué de déclarer en DMIST ainsi rénovée,

3) **le toilettage des identifiants SIRET utilisés par l'URPC et l'ENIM** afin de disposer d'un identifiant unique, certifié par l'INSEE via le centre de formalités des entreprises, et de préparer la DSN (une DSN par SIRET et pas de pseudo-SIRET),

4) **la création par l'ACOSS de codes type de personnel (CTP) et des flux retour d'informations vers l'ENIM correspondant aux cotisations ENIM, ainsi que les adaptations réglementaires nécessaires,** afin d'intégrer au 1/1/18 ces informations dans le système d'information ACOSS, tout en permettant à l'ENIM de poursuivre ses missions partagées avec l'ACOSS dans le cadre de la délégation proposée. Les ajustements réglementaires portent notamment sur les dates d'exigibilité fixées par le décret 89-517 du 20/7/1989, qui a modifié le décret 53-953 du 30 septembre 1953 concernant l'organisation administrative et financière de l'ENIM, très largement abrogé lors du changement de statut en 2010. Les dispositions restantes doivent être alignées par simplification sur le droit commun de l'exigibilité des cotisations URSSAF, soit au 15 du mois ou du trimestre selon l'effectif, et non au 25 du mois (armateurs DMIST) et déclaration au 25 du trimestre suivant (armateurs DTA) avec exigibilité 15 jours après l'avis de taxation ENIM. Ces dates d'exigibilité sont déjà appliquées par les armateurs pour le recouvrement URPC, et pour leurs salariés des autres régimes quand ils en ont.

[304] Ce plan d'action initié en 2017 doit permettre :

1) **de dématérialiser déclaration et paiement à l'ENIM par passage à la DMIST rénovée pour les salariés de tous les armateurs commerce et plaisance** encore en DTA qui sont déjà en BRC (l'enjeu est substantiel avec 18,4 M€ de cotisations pour environ 750 armateurs). **A terme les dates d'exigibilité ENIM rejoignent le droit commun.**

2) **de dématérialiser déclaration et paiement à l'URPC et l'ENIM pour les salariés des armateurs pêche et culture** volontaires en 2017 pour passer en DSN pour la part URPC (à défaut en BRC/DUCS) et en DMIST rénovée avec virement pour la part ENIM, alors que ces armateurs sont tous en avis d'échéance et DTA (l'enjeu est également substantiel, concernant 26,5 M€ de cotisations, environ 400 TPE pêche avec 10.000 salariés et 900 employeurs conchyliculture pour 2.500 salariés),

3) **de préparer la dématérialisation de la déclaration** (lignes de service et calcul des cotisations) **et du paiement pour tous les non-salariés** avec des outils existants (URPC pour les non-salariés), ou à créer (portail ENIM pour les lignes de service en adaptant le cas échéant la DMIST), **si possible pour le 1/1/18** (enjeu 27 M€ de cotisations source ENIM dont 6 M€ pour 512 non-salariés commerce/plaisance et 21 M€ pour 6235 non-salariés pêche et culture),

4) **de généraliser la DSN au 1er janvier 2018 pour tous les salariés du monde maritime**, qu'ils soient au régime général et ou marins ENIM ; la DSN couvrirait les salariés du RG et les marins pour la part URPC seulement en 2017, et en 2018 les cotisations ENIM supposées recouvrées par l'URPC pour le compte de l'ENIM avec les outils de la branche recouvrement ; cette généralisation concerne en 2017 tous les armateurs, la date effective pouvant varier selon la maturité en système d'information des armateurs, mais les organismes sont prêts dès maintenant pour la part URPC. Il suffit au GIP MDS de donner des consignes de remplissage phase 3 en intégrant les salaires forfaitaires et les bons SIRET, certains armateurs le font déjà en 2016. La DSN serait ainsi pleinement opérationnelle au 1/1/18 pour tous les armateurs avec salariés RG ou ENIM, sous réserve que les CTP ACOSS soient créés ainsi que les flux retour vers l'ENIM, qui seraient doubles : un virement global des cotisations par l'ACOSS à l'ENIM et un retour d'information du GIP MDS et de l'ACOSS vers l'ENIM. Si un armateur (pêche et sans tiers déclarant sans doute) n'atteint pas la maturité SI nécessaire en 2017 ou 2018, il demeure en procédure classique BRC pour l'URPC (et en 2017 en DTA ENIM), mais la dématérialisation des lignes de service et le BRC dématérialisé supposent un premier palier d'évolution SI pour cet employeur.

[305] La clarification par le GIP MDS et la DSS des instructions données aux entreprises maritimes en phase 3 de généralisation de la DSN au 1/1/17 est urgente :

- D'un côté, les procédures relatives aux marins salariés ENIM sont clairement inchangées en 2017, faute de développement informatique et de traitement des spécificités liées au chômage des marins du commerce et marins-pêcheurs : logiquement, tant que l'ENIM n'est pas adhérent du GIP MDS[15] et en mesure de recevoir du GIP les informations dont il a besoin, les procédures propres aux marins (DMIST et DTA) doivent être maintenues en l'état. Pour mémoire, parmi les régimes spéciaux, sont exclus de la phase 3 de la DSN (généralisation 2017 à toutes les entreprises), les procédures concernant outre l'ENIM, les caisses militaire, des cultes et de la RATP, alors que sont intégrés les régimes spéciaux des clercs et employés de notaire, des industries électriques et gazières et de la SNCF.
- Inversement, les 9 000 entreprises maritimes ayant par ailleurs des salariés au régime général ou des collaborateurs relevant de la MSA, étant convenablement informatisées et pourvues de cabinets de gestion ou tiers déclarants, il n'est ni légitime ni explicite qu'elles demeurent exclues de cette modernisation, d'autant que les entreprises déclarant volontairement en DSN, dès lors qu'elles respectent le cahier des charges NEODES, sont acceptées par le GIP MDS, et pas nécessairement reconnues comme employant des marins salariés. Cependant le calendrier presse et aucune communication ou instruction du GIP n'est destinée aux armateurs, la situation demeure donc figée en l'attente d'indications claires.

[15] La directrice du GIP MDS interrogée indique que rien ne s'oppose à l'entrée de l'ENIM dans le GIP, ce que la mission recommande dans le meilleur délai.

[306] De plusieurs sources convergentes (rapport d'Isabelle Palud-Gouesclou de février 2014 sur le projet de télédéclaration des services des marins par les armateurs à la demande de la Direction des affaires maritimes, rapport 2014 de l'observatoire prospectif des métiers et qualifications de la pêche, étude action sur l'emploi formation de la filière pêche et cultures marines de juillet 2010 du FAF Pêche culture marine), il apparait que les armateurs emploient, à côté des 30 000 marins, 10 à 13 000 salariés du régime général, 3 à 6000 selon les sources au commerce/plaisance et 7000 à la pêche artisanale, et 13 000 emplois MSA aux cultures marines, qui sont en moyenne des temps très partiel, à environ 20 % dans l'étude Bretagne citée.

[307] Une requête nationale a été demandée par la mission à l'ACOSS lors d'un entretien fin juillet afin de croiser les fichiers de l'URPC (9.000 armateurs) et ceux de l'ensemble des URSSAF (salariés du RG ou non-salariés MSA pour les mêmes armateurs). La directrice-adjointe de l'URPC a indiqué à la mission qui l'a sollicitée dans la mesure où cette URSSAF représente à elle seule 10 % des armateurs (1129 pêche/culture et 64 commerce/plaisance), que 50 % des armateurs commerce ont au moins un salarié du régime général. A la date d'envoi de ce rapport provisoire, cette requête n'a pu aboutir mais demeure en cours.

[308] La situation 2016, où seulement 8 armateurs de petite taille déclarent volontairement en DSN, remplaçant la déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS, détaillée par salarié) URSSAF ou le BRC (agrégé) pour l'URSSAF Poitou-Charentes s'agissant des marins salariés et une éventuelle seconde URSSAF pour les salariés du RG, est insatisfaisante à double titre. Les données ENIM ne peuvent à ce jour entrer dans la DSN, outil de modernisation. Aucun obstacle n'existe pour englober les entreprises maritimes, qu'elles aient ou non des salariés RG dans la DSN généralisée en 2017. Cette étape préfigurerait utilement le guichet unique maritime confié à l'URPC, remplaçant DUCS/BRC pour les entreprises concernées, et ultérieurement l'avis d'échéance pour les salariés de la pêche artisanale.

2.1.5.5 La date de faisabilité d'une intégration des cotisations ENIM dans les outils de la branche recouvrement est à confirmer par l'ACOSS

[309] Dès que les dates d'exigibilité seront harmonisées et que les lignes de cotisations seront créées par l'ACOSS pour les cotisations ENIM, le recouvrement unique par l'URPC des deux parts actuelles sera effectif avec un règlement unique de l'armateur (hors propriétaire embarqué qui doit être traité spécifiquement). L'ACOSS doit confirmer que les ajustements informatiques nécessaires peuvent être opérationnels pour les cotisations exigibles au 1/1/18, l'année 2017 étant consacrée à la mise à niveau des SI et des comptes cotisants.

[310] Interrogé en entretien le 16/9, le directeur général de l'ACOSS a indiqué que la proposition de la mission s'intégrait bien dans la stratégie d'opérateur unique du recouvrement social, portée par l'ACOSS en accord avec le ministère, mais qu'il lui semblait exclu que les ajustements informatiques nécessaires puissent être réalisés pour le 1/1/18. L'intégration des données ENIM dans le système d'information de la branche recouvrement, quels que soient son intérêt et sa pertinence stratégique, suppose qu'elle soit intégrée parmi les priorités nombreuses fixées à la branche recouvrement, dans le cadre de la COG Etat-ACOSS notamment. En l'attente d'évaluations techniques qui restent à mener, et sur lesquelles l'ACOSS n'a pu dans le cadre de la mission donner aucune indication préliminaire, le calendrier potentiel de cette intégration reste à confirmer par l'ACOSS en lien avec le ministère.

[311] Depuis la reprise au 1/1/16 par l'URPC du recouvrement maritime hors ENIM, il est légitime pour l'ENIM et l'URPC d'obtenir de l'ACOSS et du GIP MDS la création des codes types de personnel (CTP) nécessaires pour intégrer les lignes de cotisations ENIM dans les outils de la branche recouvrement. A bien analyser les taux de cotisations ENIM, 50 codes ou lignes de cotisations suffisent à traiter tous les cas de taxation, en distinguant les recettes des deux caisses gérées par l'ENIM, caisse de retraite des marins (CRM vieillesse) et caisse de prévoyance des marins (CGP maladie etc…), et les salariés et non-salariés. Ces taux sont fixés par deux décrets de 1991 (commerce et plaisance) et le décret 2008-338 (pêche/culture, services non liés aux navires) :

- les services non liés au navire sont taxés au taux le plus élevé, soit 19,30 % CRM + 16,35 % CGP (salarié et non-salarié) ;
- la part salariale est toujours fixée à 10,85 % CRM + 1,25 % CGP, hormis le cas des marins étrangers non couverts par une convention internationale (3 taux de part salariale, l'armateur ne contribuant pas) ;
- il y a 17 taux de cotisation pour la part patronale selon le type de navigation (pêche/culture ou commerce/plaisance) et la présence ou non d'un non-salarié (propriétaire embarqué), et 6 taux de cotisation pour les non-salariés.

Tableau 14 : Taux de cotisations patronales en % des salaires forfaitaires (PE pour propriétaire embarqué).

Taux des cotisations patronales en %	**pour un salarié**		**pour un propriétaire**	
Toutes navigations	**taux CRM**	**taux CGP**	**taux CRM**	**taux CGP**
services non liés au navire	19,3	16,35	19,3	16,35
Pêche ou culture avec PE et<12m (1 taux)	1,6	6,85	1,6	5,55
Pêche ou culture sans PE ou >12m (5 taux)				
culture PP sans PE ou >12m ou recherche	8,8	8,8		
culture marine sans PE ou >12m	4,6	6,85		
pêche engin remorqué arts dormants	4,4	4,4		
engin pêche remorqué sans PE ou >12m	2,2	2,2		
pêche au large, côtière, petite pêche	2	2		
Navigation côtière commerce/plaisance avec PE (6 taux)				
<10t et <12m	1,6	6,85	1,6	5,55
>10t ou 12 à 25m	15,6	11	14,6	5,55
10 à 30t et >25m	10,45	6,85	10,45	5,55
30 à 35t et >25m	19,3	9,31	19,3	5,55
35 à 50t et >25m	19,3	15,75	19,3	5,55
>50t et >25m	19,3	16,35	19,3	6,15
Commerce et plaisance autre (5 taux)				
Registre international français avec exonération	0	0		
RIF sans exonération	6,8	4,8		
Lignes internationales et transocéaniques	9,8	7,8		
<50t et <25m	19,3	15,75		
>50t ou >25m	19,3	16,35		

Source : ENIM et décrets applicables (2008-838 et 1991)

[312] Soit, chaque CTP devant correspondre à un taux de cotisation, selon l'URPC interrogée, environ 50 CTP sont nécessaires et suffisants pour traiter l'ensemble de cas de figure de cotisation à l'ENIM, s'ajoutant aux plus de 700 CTP existants[16]. La DUCS ou la DSN de chaque SIRET (ou navire traité comme un établissement) ne comprend que les lignes applicables pour chaque salarié (ou non-salarié pour sa déclaration), soit au plus six lignes :

- Deux (vieillesse et prévoyance) pour les services non liés au navire, s'il y en a,
- Deux pour la part salariale,
- Deux pour la part patronale.

[313] Sous réserve de vérifications informatiques que la mission n'avait pas compétence pour mener, et qu'il appartient à l'ACOSS de confirmer en lien avec URPC et ENIM, l'utilisation des outils actuels de la branche recouvrement semble possible :

- Tous les armateurs pêche hauturière utilisent un BRC dématérialisé et sont capables de renseigner les salaires forfaitaires et les cotisations versées et ils disposent même d'un compte URSSAF par navire (assimilé au SIRET) pour faciliter leur comptabilité ; ceux qui n'ont pas de non-salariés, les plus importants d'entre eux, déclarent également à l'ENIM sous forme dématérialisée (DMIST) : seule la maturité de systèmes d'information, coté petits armateurs, avec ou sans cabinets de gestion/tiers déclarants, et coté organismes de protection sociale, URPC et ENIM, ACOSS et pôle emploi, fait à ce jour obstacle à ce que tous les armateurs pêche utilisent une offre de services dématérialisée, DSN comprise, et celle des URSSAF en paiement. L'accompagnement des acteurs par l'URPC et l'ENIM et la vérification de leur capacité à utiliser ces services doit être une priorité de la COG, dès 2017.
- L'inscription auprès de l'URPC ouvre accès au portail de télépaiement et aux autres moyens de paiement offerts ; l'URPC doit poursuivre ce qu'elle a initié avec succès, c'est-à-dire une campagne de communication adaptée auprès des armateurs afin de promouvoir le virement, et le prélèvement, afin d'offrir le service et d'aller au-delà de l'obligation réglementaire. L'URPC encaisse 21500 chèques pour un montant global de 21 M€ soit un montant moyen inférieur à 1000 € et très inférieur aux volumes encaissés par chèque par l'ENIM (d'un tiers en nombre de chèques, deux tiers en montant global et montant moyen, cf. tableau 9 sur les moyens de paiement ENIM et URPC).

[314] Les travaux menés en 2013-14 par le GIP Modernisation des données sociales, chargé sous le pilotage de la DSS de mener à bien le chantier de modernisation et de simplification de la DSN, ont conclu avec les acteurs concernés (ENIM, CMAF, DAM, DSS) que la question des salaires forfaitaires n'était pas un obstacle dans la perspective DSN (les armateurs de pêche hauturière déclarent déjà à l'URPC des cotisations assises sur les salaires forfaitaires), et que l'articulation armateurs/navires et la variation des taux de cotisations selon le navire avait déjà trouvé une solution côté CMAF où le navire est traité comme un lieu de travail, et assimilé au SIRET[17].

[16] Les CTP ont un code numérique à 3 chiffres, soit 1000 possibilités. Sauf erreur, sont donc nécessaires 2 CTP pour la part salariale ou celle du non-salarié, 2 pour les services non liés au navire, 2x17 pour la part patronale pour le salarié et 2x6 pour celle du non-salarié.

[17] Compte-rendu de réunion du 25/3/2014 diffusé par le GIP-MDS avec ACOSS/CMAF/DAM/ENIM

[315] En revanche la totalité des informations relatives aux lignes de service n'est pas apparue comme intégrable dans la DSN, telle qu'elle est mise en œuvre en 2016 (phase 2 portant sur 560.000 entreprises) ou en 2017 (phase 3 portant sur 1.600.000 entreprises et de nombreux régimes spéciaux). En l'absence de proposition ou de consensus sur les orientations à prendre, les travaux techniques n'ont pas progressé entre mars 2014 et l'été 2016, et doivent reprendre à l'automne 2016 sous l'égide de la DAM, en cohérence avec le chantier de simplification maritime et la loi pour l'économie bleue (loi 2016-816 du 20 juin 2016).

[316] Dans le cadre de la mission confiée par courrier DAM/DSS du 20 juin 2016 au directeur de l'ENIM pour préparer la DSN dans le secteur maritime, un consensus s'établit entre l'ENIM et ses partenaires pour limiter les informations transmises en DSN aux seules informations indispensables pour les organismes de protection sociale et pour le recouvrement. Les informations plus spécifiques aux marins (fonctions et navire essentiellement, évènements liés à l'embarquement ou le précédant, propriétaires embarqués), vérifiées par l'ENIM, devront demeurer dans une déclaration de services modernisée, hors DSN.

2.1.5.6 Le chantier de simplification reste à poursuivre par ailleurs mais n'a fait à ce jour l'objet d'aucune étude d'impact

[317] Les dates d'exigibilité ou de limite de paiement des cotisations ENIM ne correspondent pas actuellement à celles de l'URSSAF. Ainsi un armateur DTA dispose de 15 jours pour payer la taxation qu'il reçoit (article 8-1 du décret 53-593 modifié par le décret 89-517). Ces dates doivent donc être alignées sur le droit commun à titre de mesure de simplification, pour permettre un recouvrement unique des cotisations URPC et ENIM.

[318] D'autres mesures de simplification des modalités et cas de taxation ont déjà été envisagées, comme la simplification de la grille des salaires forfaitaires en 20 catégories : la dernière tentative en la matière remonte à 2008 et s'est heurtée aux résistances des marins de la navigation portuaire, qui sont un millier (pilotage et lamanage navigation côtière, dont un tiers de non-salariés, et un millier de salariés dans le remorquage).

[319] Le passage du salaire forfaitaire au salaire réel pour tout ou partie des cotisations et des types de navigation est théoriquement envisageable. La navigation de commerce et de plaisance est déjà aux salaires réels pour les cotisations URPC, une première mesure serait de l'étendre pour la seule navigation commerce/plaisance aux cotisations ENIM, part prévoyance et/ou part vieillesse, avec un impact à taux constant sur les cotisations et les prestations, compte tenu de l'écart important identifié plus haut.

[320] Une seconde mesure consisterait à introduire le salaire réel pour la navigation de pêche/culture, soit sur la part URPC, soit sur la part ENIM, prévoyance et/ou maladie, avec des impacts qui ne peuvent être estimés faute d'information sur les salaires réels. Cependant, la DSN quand elle sera en place, fournira les informations sur les salaires réels.

[321] Ces simplifications n'ont fait l'objet d'aucune étude d'impact ni par l'ENIM, qui ne dispose d'aucune information sur les salaires réels, ni par les ministères. La mission ne préconise donc aucune mesure de simplification de cette nature et **recommande fortement que ces études soient menées avant 2020, sous l'égide des pouvoirs publics (DSS, DAM), dans la mesure où l'ENIM n'a aucune information sur les salaires réels, et où, sauf à interroger les bases fiscales, seule la DSN permettra en routine ce rapprochement. Enfin, l'impact étant majeur sur les cotisations et prestations, les OSS doivent recevoir des pouvoirs publics les hypothèses à tester.**

[322] Cependant, grâce à l'URPC (l'ENIM ne dispose d'aucune information sur les salaires réels, son assiette étant toujours forfaitaire, et ne partage que des informations ponctuelles avec l'URPC), à la demande de la mission, le rapprochement a pu être effectué pour les seuls armateurs commerce/plaisance en DMIST, soit trois-quarts des cotisations et effectifs de la navigation commerce/plaisance et moitié des cotisations et effectifs de l'ensemble des armateurs : les salaires forfaitaires sont inférieurs d'un tiers en moyenne aux salaires réels, ou les salaires réels sont supérieurs de moitié aux salaires forfaitaires. Il n'est pas possible d'extrapoler cette comparaison à la pêche/culture, l'URPC ne disposant pas des salaires réels pour ces armateurs. La DSN permettra ce rapprochement pour les salariés quand elle sera opérationnelle (en 2018 selon les propositions de la mission), les rémunérations réelles étant évidemment une information produite en dernière étape de la paie, pour les salariés et les non-salariés. Les armateurs et les marins produisent et disposent tous d'une fiche de paie, incluant le cas échéant la rémunération à la part de pêche, indépendamment du calcul forfaitaire de leurs cotisations à l'ENIM.

2.1.5.7 Le contentieux et le recouvrement forcé dans le cadre du GUM

[323] Le contrôle du recouvrement gagnerait à être assuré de manière homogène par le directeur de l'URPC, la centralisation des cotisations par l'ACOSS se traduisant par un reversement au siège de l'ENIM et une écriture comptable globale. L'article L122-8 du code de la sécurité sociale prévoit qu'un décret précise les « modalités de traitement des litiges et des contentieux y afférents ainsi que de leurs suites ». La mission préconise que la convention de mandat de gestion signée entre le DG de l'ACOSS et celui de l'ENIM démarre sans attendre ce décret, compte tenu du faible impact organisationnel et en ressources humaines de ce contentieux. Dans un premier temps, y compris parce que les compétences spécifiques seront maintenues à l'ENIM, le recouvrement contentieux peut être assuré par les personnels maintenus à l'ENIM par convention avec l'URPC.

[324] Actuellement, les ressources humaines concernées au sein de l'ENIM sont constituées des 28 personnes du centre de cotisations maritimes (CCMA) de Saint-Malo et des 8 personnes du département recouvrement, délégation de l'agence comptable sur le même site. Ces personnels dont les compétences doivent être maintenues ainsi que leur situation statutaire, peuvent pour une période transitoire être mis à disposition de l'URPC dans le cadre de la convention de mandat de gestion citée, sans quitter leur poste et outils de travail en l'attente d'une réorganisation opérationnelle et globale du recouvrement sous le pilotage de l'URPC. Les missions spécifiquement maritimes, comme la gestion individuelle du marin (brevets, surclassement, maintien en affiliation à terre, périodes de chômage tant qu'elles sont gérées manuellement) et le contrôle des lignes de service n'ont pas vocation à intégrer l'URPC et doivent être maintenues à l'ENIM, à Saint-Malo à l'horizon de la COG 2020.

2.1.5.8 La modernisation dans le cadre du GUM permet aussi d'offrir des services numériques cohérents avec l'obligation de dématérialisation, largement théorique dans le monde maritime

[325] Le code de la sécurité sociale (articles L133-5-5 et D133-10) fait actuellement obligation aux employeurs privés « redevables de cotisations et contributions sociales d'un montant supérieur à 20.000 euros au titre de l'année civile précédente (…) d'effectuer par voie dématérialisée les déclarations et le paiement de celles-ci. ». Au-dessus de 7 M€ le virement est obligatoire. Cette obligation « est appréciée en tenant compte des prélèvements recouvrés par l'organisme assurant le recouvrement », hors majorations de retard éventuelles. Elle s'applique donc séparément pour chaque organisme, URSSAF (Poitou Charentes ou le cas échéant régionalement compétente pour les salariés RG) et ENIM. Le seuil annuel de 20.000€ correspond à environ 5 marins salariés, il sera donc sauf exception atteint au commerce et à la plaisance, et exceptionnellement appliqué à la pêche et à la culture marine. Une obligation similaire s'applique aux propriétaires embarqués, non-salariés (L133-6-7-2 et D133-17), avec un seuil inférieur, de 7723€ annuels, qui est du double de la cotisation moyenne d'un propriétaire embarqué, environ 4000€ annuels : ils ne sont donc, sauf exception, pas soumis à cette obligation.

[326] Ces obligations restent doublement théoriques dans le monde maritime : même à l'URPC, l'offre de services dématérialisés couvre moins de 10 % des non-salariés (auxquels ne s'appliquera d'ailleurs pas la DSN), seuls ceux de la navigation commerce/plaisance pouvant télédéclarer et télérègler, et pas du tout les nombreux employeurs de la pêche artisanale. Ils ne peuvent donc ni télédéclarer ni télérègler. En principe le BRC/DUCS est toujours dématérialisé pour le commerce et la plaisance, a fortiori la DSN demain (hors propriétaire embarqué). A l'ENIM, la dématérialisation de la déclaration ne couvre que les armateurs DMIST soit une centaine, et exclut tout armateur avec propriétaire embarqué, alors que nombre d'armateurs DTA, essentiellement au commerce, atteignent le seuil de 20.000€ de cotisations ENIM sans qu'un service dématérialisé ne leur soit proposé.

[327] Pour l'obligation de paiement dématérialisé, elle n'est actuellement pas vérifiée par l'ENIM, même pour les gros armateurs DMIST, 17 % d'entre eux réglant par chèque et non par virement en 2016, y compris l'un des plus gros armateurs français. L'agent comptable indique les contacter pour leur proposer de payer par virement comme les autres déclarants en DMIST, indépendamment de l'obligation de payer par virement qui ne leur est pas applicable côté ENIM. Ce gros armateur réglant plus de 7 M€ à l'URPC par virement et un peu moins de 7 M€ par chèque à l'ENIM, faute de possibilité de télérèglement, est donc une situation absurde, liée à la dissociation actuelle, résorbable par les actions de modernisation proposées dès 2017.

[328] Le recouvrement est partagé entre deux organismes équivalents, voire trois si l'entreprise a des salariés au régime général ou des non-salariés agricoles. Son regroupement et le pilotage par l'URPC du GUM avec l'offre de services de cette dernière rendrait effective et immédiate la simplification attendue et maitrisable par les armateurs, qui bénéficient en quasi-totalité des services d'un cabinet de gestion tiers déclarant, et ce dès 20.000€ de cotisations annuelles ENIM+URPC.

[329] La dématérialisation de la déclaration et du paiement pour tous les employeurs payant plus de 20.000 € de cotisations annuelles ENIM+URPC, est une priorité de modernisation qui a été perdue de vue ; elle est pourtant accessible dès 2017, au plus tard au 31/12, sous la forme DSN et offre de services en ligne URPC.

Recommandation n°5 : constituer le guichet unique maritime dès 2017 par convention entre l'ENIM et l'ACOSS sur la base de l'article L122-8 du code de la sécurité sociale, l'URSSAF Poitou-Charentes pilotant la stratégie de modernisation du recouvrement sur la période de la COG, avec pour objectif d'assurer dès que possible pour la branche (idéalement au 1/1/18, à défaut au 1/1/19) un recouvrement unique par l'URPC avec l'ensemble des outils de la branche (télédéclaration et télépaiement pour les cotisants marins et armateurs) et une DSN complète (salariés RG ou MSA, marins) à la même échéance.

2.2 En cohérence avec les grands chantiers inter-régimes, les pouvoirs publics doivent lever d'importants obstacles pour permettre à l'ENIM de réussir la COG 2020

2.2.1 Concrétiser dès 2017 la modernisation du statut

2.2.1.1 Analyse juridique du statut

[330] Les acquis de la première COG permettent désormais une évolution naturelle vers un statut d'OSS de droit privé en préservant les compétences des personnels de l'ENIM.

[331] En application de l'article L711-1 du code de la sécurité sociale, qui définit les régimes spéciaux de sécurité sociale, des décrets établissent une organisation de sécurité sociale pour chaque branche d'activité ou entreprises listées par décret en conseil d'Etat parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial en 1945.

[332] L'article R.711-1 4°) mentionne donc « les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17/6/1938 modifié ». Le régime social des marins couvre les assurances sociales, maladie incluse, et la vieillesse, à l'exclusion des allocations familiales historiquement servies par la CMAF, et depuis le 1/1/16 par la CAF de résidence de l'allocataire.

[333] Plus ancien des régimes de protection sociale, l'établissement des invalides de la marine, qui gère les deux caisses et leurs comptes, CRM et CGP, a été érigé en établissement public national par le décret 2010-1009. Parmi les régimes spéciaux, un seul autre régime est géré par un établissement public, la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), qui ne gère que les assurances sociales. La caisse militaire est intégrée financièrement au régime général, c'est-à-dire que ses comptes sont par construction équilibrés par la CNAMTS, et de surcroît sa trésorerie est assurée par l'ACOSS.

[334] Les difficultés rencontrées par l'ENIM sur des points mineurs ou majeurs ont conduit la mission à interroger la CNMSS sur sa vision de la compatibilité entre le statut d'établissement public et sa mission d'organisme de protection sociale, après avoir pris connaissance du dernier rapport d'évaluation de la COG de la CNMSS[18]. La CNMSS met en œuvre actuellement sa 5ème COG 15-18, traduisant une appropriation beaucoup plus forte qu'à l'ENIM des enjeux d'une COG. C'est également un organisme trois fois plus important que l'ENIM en ressources, quatre fois plus que la seule caisse de prévoyance des marins (qui représente 70 % des dépenses de l'ENIM), mais la CNMSS sert une population de 800.000 bénéficiaires en maladie, huit fois plus importante que la population de bénéficiaires de l'ENIM.

[18] Evaluation de la COG 2011-14 de la CNMSS. Bilan et propositions. IGAS-Contrôle général des armées 2014-121R1 de juin 2015 Laurent Gratieux et Isabelle Rougier IGAS, Bernard Ducateau Stéphane Delepine, Contrôle général des armées.

[335] La réponse conjointe de la direction et de l'agent comptable de la CNMSS, sans être surprenante, traduit une maturité et un positionnement, y compris vis-à-vis de son ministère de tutelle, totalement tranchés par rapport à l'ENIM : la CNMSS a depuis longtemps et avec constance trouvé le meilleur point d'équilibre et de performance entre les outils d'un organisme de sécurité sociale et ceux d'un établissement public, y compris en matière de contrôle interne. Elle se déclare attachée, comme ses personnels et comme le ministère de la défense qui lui a confié des missions spécifiques, au maintien du statut d'établissement public, qui remonte à 1949, en conformité avec les missions régaliennes du ministère de la défense, et ses exigences de confidentialité et de sécurité. Ce fort attachement se traduit jusque dans ses conséquences statutaires, avec un très faible taux de contractuels, environ 2 %, informaticiens compris. La CNMSS note des difficultés de recrutement liées au bassin d'emploi de Toulon, où est situé son siège et son implantation principale depuis 1974, une faible attractivité dans le monde de la défense des métiers de gestionnaire d'un régime maladie, et une faible mobilité de ses personnels, mais sans difficulté particulière à recruter des compétences spécifiques, tels les informaticiens, et sans éprouver le besoin de recruter des gestionnaires du régime général sous statut UCANSS. Elle bénéficie certes d'un flux annuel de reconversion d'une petite dizaine de cadres militaires par an (ex article 70-2).

[336] Cette position de la CNMSS montre que des solutions performantes et adaptées peuvent être dégagées dans le temps en matière de contrôle interne et de statut des personnels, en bonne intelligence entre un directeur d'établissement public, son agent comptable et leurs ministères de tutelle. Toutefois, ces conditions n'ont jamais été réunies pour l'ENIM, qui n'a probablement ni le temps ni les ressources pour conduire la même transformation, ou qui aurait besoin comme la CNMSS d'une ou deux COG pour ce faire. De surcroît l'ENIM vis-à-vis du monde maritime n'est absolument pas dans la position de la CNMSS vis–à-vis du ministère de la défense ou des 3 employeurs publics auprès desquels elle appelle les cotisations, et de leurs personnels ou anciens personnels ou ayants droits. L'ENIM gère le régime social des marins, communauté sensible et soudée, mais relevant d'employeurs privés sauf exception, soumis à une intense concurrence internationale, nombreux et divers ; l'ENIM est un auxiliaire indispensable du ministère de la mer pour certaines missions touchant aux certificats de service, à la prévention, mais qu'elle pourrait assurer sans être établissement public. Le choix des pouvoirs publics en 2010 du statut d'établissement public, compréhensible en raison de l'histoire de l'ENIM, emporte à l'expérience de cette première COG, selon l'ensemble des acteurs de l'ENIM, direction, agent comptable, président du conseil, davantage d'inconvénients que d'avantages eu égard aux enjeux et missions de l'ENIM. La mission partage cette analyse et préconise, pour être en cohérence avec les enjeux forts de performance de la COG à venir, une évolution rapide dans le cadre de la COG 2020 sans remettre en cause ni les situations individuelles des personnels, ni le statut des fonctionnaires qui représentent 70 % des agents de l'ENIM. Ils peuvent tout à fait demeurer employés par un organisme de sécurité sociale de droit privé, si les pouvoirs publics décident de modifier en ce sens le décret de 2010.

[337] Pour situer les enjeux de ressources humaines, il convient de rappeler que l'ENIM indique un effectif prévisionnel 2016 en ETPT de 343, conforme au plafond d'emploi de 344 fixé à l'opérateur de l'Etat ENIM. Au sein de cet effectif, l'ENIM comptait mi-2016 environ 70 % de fonctionnaires (261 personnes physiques), dont 94 % (244 agents) en position normale d'affectation, dans 85 % des cas (208 agents) du ministère de l'environnement, écologie et de la mer (MEEM). Seulement 6 % des fonctionnaires (17) sont donc détachés à l'établissement public ENIM, tous sauf un détachés sur contrat en CDD de 1 ou 3 ans. Les liens historiques entre l'ENIM et le ministère chargé de la mer expliquent cette situation ; deux tiers des agents de l'ENIM sont donc des fonctionnaires rémunérés par l'ENIM, mais dont l'avancement et la carrière demeure gérés par leur ministère d'origine, MEEM pour l'essentiel. La structure par catégorie est majoritaire en personnels d'exécution : 10 % en catégorie A, 32 % en B et 58 % en C.

[338] Les autres agents de l'ENIM sont contractuels, avec 6 mises à disposition (MAD), essentiellement de personnels de direction de caisse sous statut UCANSS, et 89 contractuels, dont la structure par catégorie est à l'inverse majoritaire en encadrement (50 % en catégorie A, 20 % en B, 30 % en C).

[339] A titre d'indication, l'ENIM donne sur les trois exercices 17 à 19, 66 fins de contrat soit 22 en moyenne par an, nombre théorique ne tenant pas compte des compétences et d'une politique d'attractivité ou maintien dans l'emploi, et 31 départs en retraite prévus, nombre probablement sous-estimé et théorique dans l'autre sens, faute de connaître les projets des agents au-delà de 2017, où le flux de départs en retraite prévus est de 16.

[340] Au total, quels que soient les mécanismes de gestion des ressources humaines mis en œuvre soit dans le passé par l'ENIM (fermeture du centre de Bordeaux 27 ETP) ou dans la fonction publique (alternatives à la position normale d'affectation, récemment réforme territoriale) et les organismes de sécurité sociale, les effectifs de l'ENIM, globalement et sur ses différents sites, dans des bassins d'emploi public ou sécurité sociale divers, permettent d'envisager sur la durée de la COG ou au-delà toute évolution organisationnelle, qui devra préalablement être étudiée, accompagnée et mise en œuvre de façon séquencée, afin de ne peser ni sur la situation sociale des agents, qu'ils soient ou non fonctionnaires, ni sur la qualité de service de l'organisme. A l'instar du décret 2007-489 relatif à la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG créée en 2007), le décret modifiant le décret 2010-1009 relatif à l'ENIM « organisme de sécurité sociale de droit privé chargé d'une mission de service public » doit prévoir que l'ENIM peut recruter sur ses postes permanents des fonctionnaires détachés ou MAD, des agents détachés ou MAD par différents organismes de sécurité sociale ou complémentaires, et des agents recrutés sous convention collective UCANSS.

[341] Le cas échéant, des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale sur ces bassins d'emploi, en lien avec le ministère chargé de la mer principalement concerné pour les fonctionnaires, sont susceptibles de constituer des opportunités de postes compatibles avec les contraintes géographiques ou familiales des agents.

[342] La transformation de l'ENIM en OSS de droit privé, 5 ans après sa création, simplifierait son organisation interne et serait l'occasion de renforcer sa gouvernance et sa performance. Elle apporterait une solution pérenne au recrutement de compétences gestionnaires dont l'ENIM a besoin, notamment des agents sous statut UCANSS, et à la situation des contractuels CDD ou CDI, notamment informaticiens, au sein de l'ENIM.

2.2.1.2 Gouvernance

[343] Le retour d'expérience du conseil d'administration de l'ENIM créé en 2010 a été évoqué avec son président, des administrateurs et le directeur. Le conseil avec 8 membres à voix délibérative et deux représentants du personnel ENIM avec voix consultative, est très restreint, composé d'un président issu du conseil d'Etat, d'un vice-président issu de la Cour des comptes, tous deux désignés pour trois ans renouvelables, deux représentants du CGEDD et de l'IGAM, et ès qualité les quatre présidents des conseils supérieurs du monde maritime, qui ne peuvent se faire représenter (marine marchande, pêches maritimes et élevages marins, conchyliculture, navigation de plaisance et des sports nautiques), et dont le dernier n'a pas été nommé depuis plus d'un an. Cette composition très formelle, difficile à gérer au plan du quorum, ne favorise pas les débats et l'appropriation par les acteurs des problématiques du régime social des marins. Elle gagnerait à être élargie dans le sens du paritarisme, faisant une place plus large, non pas aux seuls présidents des conseils supérieurs cités, mais à des représentants de ces conseils ou de leurs mandants, tant côté employeurs que salariés et non-salariés, à l'instar de la composition qui prévalait pour la CMAF, OSS de droit privé.

2.2.1.3 La commission de recours amiable

[344] Le cas de la commission de recours amiable (CRA) semble réglé par l'article R711-21 du code de la sécurité sociale qui dispose : « lorsque la gestion du régime spécial est confiée à un conseil d'administration dans lequel les assurés et les employeurs sont représentés » la CRA est composée et fonctionne selon les modalités prévues par l'article R142-1. « Dans le cas contraire, les réclamations sont portées devant une commission comprenant pour moitié des représentants des assurés désignés par les organisations syndicales les plus représentatives et pour moitié des représentants de l'employeur désigné par celui-ci. » L'ENIM est dans le cas contraire, mais la désignation de représentants des assurés et employeurs pose problème, faute d'enquête de représentativité. ENIM, DAM et DSS se sont accordés pour compléter le R711-21 en prévoyant que les 4 conseils supérieurs désignent chacun un représentant des assurés et des employeurs en leur sein. Cette proposition demeure à ce jour non suivie d'effet, au motif notamment d'un projet de réforme des CRA de l'ensemble des OSS, mais elle gagnerait à être concrétisée rapidement en l'état par les tutelles, quitte à évoluer ultérieurement en cas de réforme des CRA ou de la gouvernance de l'ENIM. En effet, l'absence de CRA interdit au directeur de l'ENIM de fixer les pénalités prévues par les articles L714-17 et 17-1 du code, et ne contribue pas à la performance de la gestion des risques et contentieux.

[345] Deux références peuvent être faites à cet égard, la CNMSS et la CMAF, qui ont ou avaient constitué des CRA ; la CMAF ayant été dissoute, c'est la CRA de l'URPC qui est désormais compétente pour son recouvrement, sans qu'il soit précisé si sa composition est représentative des employeurs et salariés ou non-salariés du monde maritime

[346] Le conseil d'administration de la CNMSS est quasi-paritaire tout en tenant compte de l'absence de syndicats au sein des forces armées : ses 23 membres comprennent outre le président, désigné par l'AG du Conseil d'état, 11 représentants de l'Etat et 11 représentants des affiliés, 2 retraités et 9 personnels désignés par le ministre de la défense (1 officier et 1 non-officier pour chacune des quatre armes terre, air, mer, gendarmerie et 1 ingénieur).

[347] Pour la CMAF jusque fin 2015, le conseil d'administration de cet OSS de droit privé était paritaire et issu du monde maritime, composé de 14 représentants syndicaux et 14 employeurs, 9 représentants de l'association professionnelle Armateurs de France et 5 représentants des non salariés. En termes de gouvernance, de représentativité et de fonctionnement de la CRA, cette référence semble la plus utile, dès lors que l'ENIM serait transformé en OSS de droit privé.

2.2.1.4 Délai d'archivage des gestions techniques

[348] L'ENIM a demandé à juste titre en 2013, sans réponse des tutelles, relancées en 2015 cf. présentation au CA du 26/3/2016, que l'article D 253-44 du code de la sécurité sociale soit rendu applicable à l'ENIM (et à la CNMSS seul autre établissement public OSS). Cet article définit pour les prestations maladie un délai de fin d'archivage de 6 mois après le délai de prescription, soit environ 3 ans à comparer à une exigence de fin 2013 de l'agent comptable ENIM de 6 ans. La CNMSS a rencontré la même difficulté lors de contrôles de la Cour des comptes, mais a obtenu un courrier sans ambigüité de la Cour (voir annexe 4), qui a conforté l'agent comptable dans la position favorable qu'il avait maintenue, sans alourdir inutilement les délais de conservation des archives papier des gestions techniques. Pour autant, la question n'aurait pas dû se poser, car l'article D. 253-44 CSS est bien applicable à la CNMSS dès lors que sa trésorerie est assurée par l'ACOSS, contrairement à l'ENIM. La mission préconise à la DSS de rendre applicable à tous les OSS dont l'ENIM, qu'ils aient ou non leur trésorerie gérée par l'ACOSS, le délai standard de conservation des archives techniques, en modifiant ce décret simple.

2.2.1.5 Représentation de l'ENIM dans les contentieux T2A

[349] La jurisprudence interdisant aux établissements publics de se faire représenter par une CPAM en la matière, la CNMSS indique avoir constitué des compétences internes ou externes pour la représenter. Il est proposé que l'ENIM passe convention avec la CNMSS pour qu'elle le représente.

[350] La mission préconise de modifier le décret 2010-1009 et de poursuivre la modernisation de son statut en transformant l'ENIM en organisme de sécurité sociale de droit privé, compte tenu des propositions de l'organisme dans le cadre du bilan de la COG 13-15 et de la préparation de la COG 16-20, sans conséquence sociale pour les agents fonctionnaires de l'ENIM qui peuvent naturellement demeurer au sein de l'organisme, et de faire évoluer en conséquence son conseil d'administration pour l'élargir et y faire rentrer des représentants des armateurs et des marins, salariés et non-salariés, sur la modèle antérieur de la CMAF.

Recommandation n°6 : transformer l'ENIM en organisme de sécurité sociale de droit privé et faire évoluer sa gouvernance

2.2.2 Moderniser le contrôle interne et la lutte contre la fraude

[351] L'ENIM se doit aujourd'hui, dans la perspective de la prochaine COG, de finaliser et de faire évoluer son dispositif de contrôle interne sur ses 4 versants d'application (comptable, budgétaire, performance, évolution de la politique publique), pour l'amener à un état de maturité satisfaisant.

[352] Pour ce faire il apparaît tout d'abord nécessaire, sur les bases actuelles :

- de finaliser la description de l'ensemble des processus
- de procéder aux analyses de risques correspondantes
- de tenir à jour la description des processus en fonction de leurs évolutions, notamment pour ce qui concerne ceux qui seront concernés par des convergences inter-régimes ou vers le régime général.
- d'établir et de tenir à jour les organigrammes fonctionnels nominatifs chez l'ordonnateur
- d'intégrer ces évolutions dans les plans d'action
- de tirer les conclusions, en conseil d'administration, des résultats des plans de contrôle annuels pour faire évoluer la cartographie des risques et notamment la prise en compte de la criticité de ces derniers au vu des constats qui mesureront clairement l'efficacité des mesures de contrôle.

[353] Quatre évolutions majeures apparaissent par ailleurs nécessaires dans le prolongement des pré-requis précédents : inclusion dans la cartographie des risques de certains risques stratégiques majeurs (multi-site, image, trésorerie et fonds propres, évolution statutaire éventuelle….), mise en place effective d'une politique d'audit interne, confirmation et amplification de la politique de contrôle dans le domaine comptable vers un contrôle global partagé au sens de l'article 42 du décret GBCP, et enfin certification des processus majeurs à enjeux qui permettra ce contrôle comptable global et partagé dans la durée, dans le statut actuel d'établissement public, comme dans celui d'organisme de sécurité sociale de droit privé, s'il est mis en place comme proposé.

[354] Pour ce qui concerne la cartographie des risques, la démarche de pilotage de la maîtrise des risques par les processus n'est pas antinomique avec une adjonction de certains grands risques stratégiques moins mobilisateurs pour les équipes opérationnelles mais plus parlants pour la gouvernance effective que doit exercer le conseil d'administration dans ce domaine. Il appartiendra à l'ENIM de développer cette approche complémentaire dans la prochaine COG selon un ordre de priorité et une granularité appropriés.

[355] Pour ce qui concerne l'audit interne, il s'agit bien moins de développer un service d'audit interne que de mettre en place une fonction d'audit interne au sein de l'ENIM. Elle pourra s'exercer utilement à l'initiative d'un comité d'audit interne, émanation du conseil d'administration complétée par l'agent comptable et le chef de mission du CGEFI, ainsi que par quelques experts indépendants, qui arrêtera le programme annuel d'audit, en évaluera les résultats et se prononcera formellement sur la notion de « risque acceptable ». Les audits nécessaires pourront être réalisés avec l'appui extérieur d'autres organismes de sécurité sociale, de certains corps d'inspection et de contrôle, voire d'organismes privés.

[356] Pour ce qui concerne la maîtrise des risques relatifs à la régularité de l'émission des ordres de paiement, il s'agit de faire converger et d'unifier à terme les pratiques permanentes de contrôle comptable actuelles et des plans de contrôle annuels vers un dispositif unique de contrôle allégé en partenariat (CAP), réalisé par l'ordonnateur et le comptable public. La condition de cette mise en place réside d'une part dans la connaissance par le comptable public des dispositifs de contrôle interne mis en place par l'ordonnateur et par l'assurance raisonnable donnée à ce dernier, par l'audit interne, sur la qualité de ces dispositions et mesures de contrôles, sur la performance de l'organisation interne à cet égard et sur les procédures qui sous-tendent la chaine de production de l'ordonnateur. Il s'agit de ne plus limiter de manière générale les interventions du comptable public aux seules manifestations du risque comptable mais de lui permettre d'évaluer et de contribuer à maîtriser en amont les causes même de ce risque. L'action de la nouvelle agent comptable de l'ENIM depuis sa prise de fonctions est déjà orientée en ce sens, elle doit être poursuivie et amplifiée avec un appui volontariste de l'ordonnateur. L'assise règlementaire du CAP est donnée par l'article 42 du décret GBCP. Cette évolution porte en elle même un saut qualitatif considérable en termes d'efficience.

[357] Enfin pour ce qui concerne la certification de certains processus majeurs (prestations en espèces, en nature….) il s'agit bien évidemment de formaliser et d'articuler la démarche de contrôle interne résultant de la mise en place du CAP, avec un système clair et permanent de management des processus par la qualité (SMQ) afin d'assurer la pérennité de la maîtrise des risques dans le temps .Ce résultat devrait pouvoir être obtenu en fin de la prochaine COG.

[358] Il est enfin proposé de réaliser en fin de deuxième année de la COG (2017) un audit partenarial des tutelles de l'ENIM (MRA, CGEFI) sur l'état d'avancement du déploiement du contrôle interne de l'ENIM et sa maturité et de profiter de l'audit de suivi qui pourrait se dérouler la dernière année de cette COG (2020) pour dresser un bilan détaillé et objectif de l'évolution dans ce domaine.

[359] L'ENIM qui a honoré l'ensemble de ses engagements dans ce domaine se doit à présent de poursuivre et d'amplifier son activité, dans un cadre partenarial, afin que ses résultats en termes de sanctions et de recouvrement effectifs des indus soient significatifs par rapport à l'effort consenti en la matière. La mission propose de ce fait qu'un ratio « coûts complets de fonctionnement de la lutte anti-fraude/recettes du recouvrement des indus à caractère frauduleux » soit introduit comme indicateur dans la prochaine COG.

[360] Il apparaît par ailleurs urgent et décent qu'avant la fin 2016, dès la première année d'exercice de la prochaine COG, les tutelles de l'ENIM se soient mis en mesure d'avoir tenu effectivement leurs engagements d'ouvrir à cet établissement public les moyens juridiques du régime général comme elles s'y étaient engagées dans la COG précédente (CRA notamment).

Recommandation n°7 : poursuivre la modernisation du contrôle interne et de la lutte contre la fraude en adoptant les standards du régime général et en évitant toute redondance inutile entre agence comptable et ordonnateur.

2.2.3 Le cadrage budgétaire de la COG 2020 doit être rigoureux mais soutenable et calibré selon les leviers accordés à l'ENIM

[361] Sur la période de la future COG, la mission confirme l'opportunité de la porter à 5 ans 2016-2020, compte tenu de la maturité démontrée dans la première COG sur 3 ans 2013-15 et du retard pris à négocier la nouvelle COG. Selon les bonnes pratiques des COG, sur cette nouvelle durée, il conviendra de démarrer l'évaluation de la COG au tout début 2020 afin de négocier et signer la suivante avant la fin 2020. Par ailleurs, sur cette durée plus longue, la possibilité de rectifier la trajectoire de la COG pourra être utilisée, ce qui n'a pas été le cas sur la première COG, plus courte. La nouvelle COG 16-20 pourra en revanche être établie sur une base 2015 issue du compte financier 2015, et avec un éclairage très avancé sur 2016, ce qui n'avait pas été le cas de la première COG, dont la base 2012 était provisoire et s'est avérée nettement supérieure au compte financier 2012, et incorporant des éléments exceptionnels liés au déménagement à Périgny.

[362] Sur la soutenabilité du cadrage budgétaire, la mission a souligné les éléments conjoncturels qui avaient facilité l'atteinte et le dépassement favorable des objectifs sur la période 2013-15, tant en matière d'effectifs, de dépenses de personnel que d'autres dépenses de fonctionnement, voire d'amortissements et investissements qui n'avaient pas été intégrés dans la première COG.

[363] Sans pouvoir garantir la soutenabilité des cadrages proposés à l'horizon 2020, la mission a noté que d'importantes marges de productivité demeuraient accessibles à l'ENIM, dans ses métiers principaux et son organisation, dans son statut également. Le développement de services numériques encore balbutiants pour tous les métiers et processus, qui est la première priorité de la COG, et la constitution du guichet unique maritime avec l'URSSAF Poitou-Charentes et une modernisation résolue du recouvrement dès les années 2017 et 2018 apparaissent comme les principaux leviers de productivité à l'horizon 2020.

[364] Partant d'un effectif de 28 agents au centre de cotisations maritimes des armateurs (CCMA) et de 12 agents au département recouvrement, dont 4 affectés aux indus maladie et vieillesse, soit environ 36 agents sur le recouvrement des cotisations, un effectif réduit de 50 % à l'horizon 2020 parait suffisant pour maintenir les compétences nécessaires à l'ENIM. La dématérialisation des services non liés aux navires, notamment les déclarations de chômage en lien avec Pole emploi, est à prévoir après réorganisation du recouvrement, soit en fin de COG sur 2019-20.

[365] Compte tenu des progrès réalisés et à réaliser en matière de système d'information et de contrôle interne, a fortiori si l'ENIM devient OSS de droit privé, la réduction de 50 % des effectifs de l'agence comptable, passés de 54 fin 2012 à 42 mi 2016, est également proposée.

[366] La fusion des deux centres maladie, désormais spécialisés, et leur réunification sur le site de Saint-Malo, avec une plate-forme de service téléphonique étendue à toute la relation usager (pensionnés en début de COG), est susceptible de diminuer de 20 % les 104 ETP identifiés mi 2016, soit 21 ETP. Pour les autres métiers (vieillesse, prévention), une contribution de 20 % est également proposée, soit 9 ETP supplémentaires.

[367] La poursuite des réorganisations doit entrainer une poursuite de la réduction des effectifs du siège, passés de 99 fin 2012 à 87 mi 2016, et des directions supports (secrétariat général, missions diverses) à hauteur de 20 ETP sur la période de la COG, tout en préservant les effectifs actuels de la sous-direction des systèmes d'information à 27 ETP, levier essentiel de modernisation sur la période.

[368] Au total, une réduction de 25 % des effectifs sur la période de la COG soit -86 ETP sur une base 2015 de 344 ETP et un effectif cible 2020 de 258 ETP parait atteignable. Cet objectif ambitieux, comparable à celui effectué lors de la première COG, nécessite de renouveler les leviers de productivité, selon les directions évoquées. Cette baisse moyenne de -5,6 % des effectifs par an pourrait être compatible avec un cadrage des dépenses de personnel (pilotage par la masse salariale) de -2 % par an sur la période de la nouvelle COG, soit 20 M€ en 2020 au lieu de 22,2 M€ en 2015 et une baisse de -10 % sur la période de la COG. Le cadrage des autres dépenses de fonctionnement reste à préciser en fonction des dépenses considérées comme non limitatives lors de la première COG, amortissements d'une part et investissements d'autre part. La tendance exceptionnelle constatée lors de la première COG, dont le caractère conjoncturel a été souligné, ne peut être projetée sur la période de la nouvelle COG. Une réduction significative, de 5,9 M€ en 2015 à 4 M€, soit une baisse moyenne de -7,5 % par an, au lieu de -14 % lors de la première COG est un scénario à examiner, la mission recommandant de partir des données d'exécution 2015, connues, et d'élargir le cadrage budgétaire aux données d'amortissement et d'investissement.

[369] Il est incontestable que le cadrage proposé s'inscrit dans une stratégie de modernisation résolue de la gestion du régime social des marins par l'ENIM, appuyée sur une transformation en OSS de droit privé, avec des schémas directeurs informatique et immobilier associés. Compte tenu des perspectives démographiques, cette stratégie est indispensable pour en compenser les effets défavorables, pour rapprocher les coûts de gestion de ceux des autres régimes, et développer une qualité de service bouleversée par les développements numériques dans tous les usages.

[370] Malgré ses succès et son engagement, malgré le développement des audio et visio-conférences, très utilisées à l'ENIM[19], malgré les progrès apportés par des connexions TGV à partir de l'été 2017 de 2 h 27 entre Paris et La Rochelle pour les plus rapides et 1h30 entre Paris et Rennes, la dispersion de l'ENIM entre son siège et ses 3 sites est un obstacle couteux à ses efforts de productivité, qui ne pourra être maintenu au-delà de l'horizon 2020.

[371] La réorganisation résolument poursuivie par l'ENIM à l'horizon 2020 doit lui permettre de diminuer les effectifs de son siège et de ses 3 sites, comme évoqué, avec les orientations suivantes :

- densifier le site de Saint-Malo par le développement de la plate-forme de service et le regroupement des centres maladie,
- maintenir le site de Paimpol compte tenu des spécificités liées au centre des pensions et archives,
- préserver les conditions de travail des personnels informaticiens et du pôle prévention, en préparant à l'horizon 2020 la vente des locaux de Lorient dont l'ENIM est propriétaire.

[372] La COG 2020 doit également préparer les conditions d'évolution du siège de Périgny, légitimement installé dans des locaux en location, dont l'effectif devrait descendre à 70 personnes à l'horizon 2020, ouvrant la possibilité soit au regroupement d'activités transférées de Lorient soit à un regroupement du siège dans la région Bretagne, à Saint-Malo ou à Rennes selon toute vraisemblance. Cette évolution n'est pas à l'ordre du jour de la COG 2020, qui doit être centrée sur la modernisation de la gestion, mais est inéluctable à terme et doit être anticipée.

[19] Fort heureusement l'ENIM dispose depuis quelques années déjà d'une technologie d'audio et de visio conférence. Les statistiques de l'année 2015 font apparaître l'utilisation fréquente de ce dispositif : 287 visioconférences, dont 50 % entre deux sites et 33 % entre 3 sites, représentant 542 heures (durée moyenne 1h50) ; et 817 audio conférences représentant 780 heures (durée moyenne 57 mn).

[373] Enfin, pour compléter l'adossement au régime général sans nécessairement attendre l'évolution vers un statut d'OSS de droit privé, et pour tenir compte des risques précédemment soulignés relatifs au faible niveau du fonds de roulement, **la mission préconise**, à l'instar de ce qui a été fait pour d'autres OSS, de façon ancienne pour la CNMSS établissement public, plus récemment pour la MSA, OSS de droit privé, et en pleine cohérence avec les objectifs de la COG de l'ACOSS, **de centraliser la trésorerie de l'ENIM à l'ACOSS**.

Recommandation n°8 : adopter une trajectoire de cadrage budgétaire 2016-20 ambitieuse mais soutenable pour l'ENIM compte tenu de la poursuite accélérée de sa modernisation et centraliser par ailleurs sa trésorerie à l'ACOSS.

2.2.4 L'ENIM doit poursuivre une gestion active de son patrimoine

2.2.4.1 Rationaliser les surfaces et diminuer le nombre d'implantations

[374] La poursuite de la rationalisation des surfaces et de la diminution du nombre d'implantations se heurte aujourd'hui à un certain nombre de difficultés. L'ENIM dispose désormais de 4 centres (Périgny, Lorient, Paimpol et Saint-Malo). Bien que l'ENIM ne soit que locataire de l'immeuble de Périgny, sa récente délocalisation de Paris vers La Rochelle constitue, en tout cas dans le moyen terme, un obstacle important pour un nouveau transfert qui permettrait un rapprochement du siège des autres sites, tous situés en Bretagne, au regard notamment de la question des personnels embauchés localement à La Rochelle. S'agissant des trois centres bretons, l'ENIM est copropriétaire de l'immeuble de Lorient (1 680 m²) et occupe à Paimpol (601 m²) et à Saint-Malo (2 010m²) deux bâtiments pour lesquels sont en cours de signature des conventions d'occupation avec France Domaine. Un regroupement pourrait certes être envisagé du point de vue gestionnaire et technique pour l'un des trois centres : le service informatique aurait vocation à rejoindre le siège de l'établissement et les services « maladie » devraient être regroupés sur un seul site. Cependant la situation de l'emploi dans les villes concernées ne semble pas le favoriser, en tout cas à court terme. Il paraît également prudent de ne pas désorganiser l'établissement sur la période proche dans la mesure où il devra faire face à de nombreuses réformes (DSN, PUMA, etc.). Il n'en demeure pas moins que, au-delà de la période d'application de la prochaine COG, une telle action ne pourra pas être éludée, notamment dans le cas où interviendrait des externalisations de certains services de l'ENIM.

[375] Dans l'état actuel des implantations, la réduction des surfaces utiles ou utilisées qui proviendrait d'une réduction parallèle des effectifs et/ou de l'externalisation de certaines tâches ne pourrait prendre toute sa réalité que si l'ENIM se séparait des surfaces correspondantes ou les mettait à la disposition d'autres organismes. Il ne faut toutefois pas se cacher que la nature des lieux, s'agissant aussi bien des bâtiments eux-mêmes que de la demande locale d'espaces, rendra très difficile cette réduction de la surface utilisée par agent.

[376] En conséquence, il convient d'identifier localement les organismes à la recherche d'espaces à qui pourraient être remis les surfaces libérées ou à libérer par l'ENIM. Il convient également de conduire une étude sur les conséquences, aussi bien pour l'ENIM que pour les collectivités locales concernées, d'un resserrement à terme des implantations de l'établissement.

[377] En effet, quelles que soient les évolutions législatives concernant les régimes spéciaux ou l'ENIM à l'horizon 2020 ou à fortiori au-delà, le maintien de quatre implantations distantes n'apparait à cet égard ni soutenable ni pertinent pour la sécurisation du régime, et la mission recommande d'organiser à l'horizon 2020 la libération et la vente des locaux de Lorient, et de tenir compte de la souplesse offerte par la location du siège pour étudier, à cet horizon et en cohérence avec une politique de GRH soutenable, un regroupement des implantations dans la région Bretagne, soit sur le site de Saint-Malo si sa mise à disposition est confirmée par l'Etat, soit sur le site de Rennes s'il est jugé plus fonctionnel et accessible..

2.2.4.2 Réduire les coûts d'occupation

[378] Les instructions du ministère des finances établissent une norme de diminution de 7 % des loyers payés par l'État et ses opérateurs à partir de 2016. Dans la mesure où seul est concerné l'immeuble occupé par le siège à Périgny, il conviendra d'obtenir cette baisse soit par une renégociation du loyer, soit par une adéquation des locaux occupés à l'effectif réel, soit par une combinaison de ces deux éléments.

[379] L'ENIM devra rechercher une baisse du loyer de l'immeuble de Périgny par une baisse du loyer et/ou par l'abandon de locaux.

[380] Pour les autres sites, des externalisations ou réorganisations de certains services, déjà effectuées ou bien à conduire (spécialisation des centres, externalisation des serveurs informatiques de Lorient, archives de Paimpol, hébergement du SSM à Saint-Malo), devront se traduire au plan financier dans un schéma d'occupation, d'évolution et d'adaptabilité du parc immobilier. C'est d'ailleurs en ce sens qu'un groupe de pilotage a été mis en place par l'ENIM, notamment en lien avec la récente spécialisation des centres de prestations maladie de Saint-Malo et de Lorient. **Il conviendra de mener ses travaux à son terme en procédant à la rédaction d'un schéma d'adaptation et d'occupation du parc immobilier.**

[381] S'agissant des charges, on doit noter que l'objectif contenu dans la COG précédente visant une recherche générale de gain énergétique a connu une réalisation sous la forme d'importants travaux d'amélioration conduits dans ce domaine (isolation, chauffage) sur les différents sites de l'ENIM, notamment à Lorient, pour un montant de 782 000 €. Cependant, si les objectifs des indicateurs de développement durable relatifs à la consommation d'eau et au volume de papier par agent ont bien été atteints sur les 3 ans de la première COG, ce n'est pas le cas de l'indicateur de consommation d'énergie. Les améliorations entreprises devraient toutefois permettre qu'il y soit remédié. **Il paraît donc utile de conserver un tel indicateur de réduction de la consommation d'énergie dans la prochaine COG et d'y consacrer un suivi attentif.**

2.2.4.3 Céder les biens devenus inutiles pour les besoins du service

[382] Le dossier des hôtels des gens de mer, dont l'ENIM est toujours propriétaire ou affectataire, a connu un développement récent important avec d'abord la liquidation judiciaire de l'Association de gestion des institutions sociales maritimes (AGISM) prononcée par le tribunal de grande instance de Paris le 10 mars 2016 visant à mettre fin à l'activité de l'association ou à réaliser son patrimoine par une cession globale ou séparée de ses droits et biens. Puis le 30 juin 2016, le TGI a retenu le groupe DOCTE GESTIO pour reprendre l'ensemble des hôtels (sauf l'hôtel de Marseille, qui ne relève pas de l'ENIM et qui est cédé à la société COFFIM), y compris le foyer-logement de Saint-Quay-Portrieux. L'offre de ce repreneur se signalait notamment par le maintien de la quasi-totalité des emplois (102 sur 103), avec poursuite des contrats existants dans les conditions en vigueur.

[383] Pour ce qui concerne directement l'ENIM et des conventions qu'il a passé avec l'AGISM, une note du 13 juin 2016 de la Direction des affaires juridiques du ministère des finances et des comptes publics précise que, au regard de la liquidation judiciaire, les conventions peuvent faire l'objet d'une cession, en application du code du commerce sous la condition que le repreneur soit agréé et que les conditions financières de l'occupation soient actualisées. La propriété des murs ne peut être cédée que dans le respect de la réglementation du code général de la propriété des personnes publiques. Une éventuelle cession des biens faisant l'objet de titre d'occupation du domaine public, distincte de la procédure de liquidation judiciaire, ne peut se satisfaire de la seule procédure de sélection des offres de reprise et ne pourra intervenir qu'après désaffectation et déclassement exprès des biens, sans mise en concurrence obligatoire dès lors qu'il s'agit du domaine privé de l'établissement.

[384] La situation apparaît donc comme suit :

- l'ENIM n'a plus aucun droit sur l'hôtel de Dunkerque, après transfert de l'AOT au bénéfice de l'AGISM.
- l'hôtel de Concarneau a fermé ses portes (indemnité de 176 771 € versée à l'AGISM) puis a été mis en vente par l'ENIM, sans succès aujourd'hui.
- seule la vente de l'hôtel du Havre qui appartient à l'État serait soumise à une obligation de mise en concurrence. L'ENIM devrait déclarer l'inutilité du bien qui ne relève pas de sa compétence au regard de son activité de service public et qui serait alors remis aux services de l'État.
- l'hôtel de Boulogne a fait l'objet d'un protocole de vente avec une société d'aménagement locale, à concrétiser au plus tard le 5 novembre 2016, date qui peut être repoussée à 2018. La convention d'occupation précaire et révocable passée avec l'AGISM pourrait être cédée au repreneur jusqu'à la vente définitive du bâtiment en 2018 à la société d'aménagement. Si une telle vente ne devait pas avoir lieu, une vente au repreneur paraît également envisageable.
- l'hôtel de La Rochelle : le bail emphytéotique de 59 ans conclu avec l'AGISM pourrait être cédé au repreneur qui devra être agréé par l'ENIM, mais la redevance de 1 € symbolique devra être revue en application des termes de la note de la DAJ du MFCP, puisque l'exploitation de l'hôtel rentrera dans le champ purement concurrentiel. Il conviendra alors de mettre fin à ce bail et de vendre l'hôtel au repreneur retenu par le TGI.

[385] S'agissant enfin du foyer logement de Saint-Quay-Portrieux, propriété de l'ENIM, le repreneur désigné l'ayant inclus dans sa reprise globale, il semble envisageable d'agréer celui-ci, en lui cédant la convention conclue en 2016 avec l'AGISM puis de mettre en vente le bien à son bénéfice.

[386] D'un contact entre le directeur de l'ENIM et le PDG du groupe Docte Gestio, il apparaît que ce dernier a manifesté son intérêt pour l'acquisition des murs des hôtels de Concarneau, Boulogne et La Rochelle, voire le foyer-logement de Saint-Quay-Portrieux.

[387] Dans les meilleurs délais possibles, l'ENIM doit mettre en œuvre les procédures lui permettant, dans le cadre juridique défini par la note du 13 juin 2016 de la DAJ du ministère chargé des finances et des comptes publics, de se séparer des biens immobiliers qui ne relèvent plus de ses compétences.

Recommandation n°9 : poursuivre une gestion active du patrimoine en optimisant l'occupation des surfaces et en réduisant à terme de la COG le nombre d'implantations, en réduisant par tout moyen le coût d'occupation des locaux et en cédant les biens encore en possession ne répondant plus aux missions de l'ENIM.

2.2.5 Un pilotage de la COG mieux partagé et nettement renforcé entre tutelles et ENIM

[388] Au vu de l'évaluation de la COG 13-15, et bien qu'il s'agisse de la première COG pour cet organisme, sur une durée courte de surcroît, la mission préconise que le pilotage et le suivi de la nouvelle COG fasse l'objet d'un dispositif de pilotage formalisé entre les tutelles et partagé avec l'ENIM. L'animation du dispositif reviendra aux tutelles qui formaliseront le partage de leurs responsabilités respectives. Ceci suppose une documentation annuelle au moins partagée entre l'ENIM et les tutelles, avec un suivi qui ne se limite pas aux échanges en conseil d'administration en présence de la tutelle ou de leur préparation, mais s'appuie sur un comité de pilotage dédié et disposant du temps et des ressources nécessaires, avec une présentation certes stratégique au niveau du conseil d'administration, mais plus fouillée et documentée que les présentations très rapides et irrégulières en fréquence faites jusqu'ici au sein du conseil d 'administration, dont il a été proposé par ailleurs d'élargir la gouvernance.

[389] L'actualisation de la COG 2016-2020, sur une période plus longue que la première COG, la redéfinition des priorités en cas de changements importants de contexte, soit dans le domaine de la protection sociale, soit dans le monde maritime, devront si nécessaire être formalisés par avenant à la COG par exemple.

[390] Ces modalités permettront en fin de COG en 2020 une meilleure anticipation de son renouvellement, en tenant compte de son évaluation externe.

[391] La COG 2016-2020 présente également pour l'ENIM, en termes de suivi, un enjeu fort, car c'est nécessairement l'établissement, qui dans un contexte ambitieux et contraint, est force de proposition auprès des tutelles, de production dans ses métiers et de réponse de qualité aux usagers, mais aussi d'évaluation de ses propres données et de simulation et d'étude aux fins de conduire les bons choix en interne et en externe avec les tutelles. Considérant l'ampleur, en nombre et en intensité, des projets à conduire, la mission recommande la mise en œuvre d'un dispositif de pilotage et de suivi interne renforcé, mieux partagé entre ordonnateur et comptable, dans le sens des modernisations et simplifications proposées par la mission, plus cohérent entre un siège et ses missions (appui au pilotage, projets stratégiques, lutte contre la fraude) et les centres de production en Bretagne, avec schéma directeur du système d'information au cœur de la modernisation et du virage numérique.

[392] Les tutelles doivent également apporter aux propositions justifiées de l'ENIM une réponse plus rapide dans les domaines règlementaires et de statut ou de gouvernance voire de régulation : faire adopter des décrets limités sur les délais d'archivage ou la commission de recours amiable devrait être beaucoup plus rapide ; à défaut des instructions claires données à l'ordonnateur et au comptable peut permettre d'attendre un délai règlementaire. Sinon, multiplier les handicaps pour un régime que sa taille rend nécessairement fragile ne le met pas en situation de rejoindre les paramètres standards de la protection sociale.

[393] Enfin, la réflexion prospective à mener d'ici 2020 pour anticiper toute évolution ultérieure du régime social des marins ne peut être menée sans pilotage actif des tutelles sur les hypothèses de travail à tester et documenter. Cette réflexion doit en effet intégrer différents scénarios d'adossement aux différentes branches et organismes du régime général, tel qu'évoqué dans le rapport. La COG 2020 approfondira en tout état de cause l'adossement **à la branche recouvrement**, URSSAF Poitou-Charentes ou ensemble des URSSAF, **aux branches maladie et AT-MP**, en lien avec CNAMTS (et CPAM 35 ou CARSAT Bretagne pour les AT-MP) assurant non plus une infogérance mais un partage de gestion ou un mandat de gestion (terminologie de la Mission d'appui aux régimes partenaires de la CNAMTS), laissant subsister une relation client avec marins et pensionnés ou ayant-droits portée par l'ENIM, **enfin à la branche retraite** en lien avec CNAV et les CARSAT.

[394] Différents scénarios issus des grands chantiers inter-régimes ou de réforme des régimes spéciaux peuvent modifier profondément le lien entre l'ENIM et ses bénéficiaires ou pensionnés : la pension une fois liquidée, le retraité pouvant d'ailleurs déménager et quitter le littoral où il a travaillé, le service des pensions pourrait être délégué aux caisses de retraite du régime général (CARSAT) et les prestations maladie aux CPAM. Il est permis en effet de s'interroger sur la valeur ajoutée de l'ENIM dans le versement mensuel des pensions, ou le service des prestations maladie en nature aux retraités ayant cessé toute activité de marin. Autant les spécificités de la navigation maritime et du régime social des marins ne peuvent pour les actifs être intégrées ou portées par le régime général et ses systèmes d'information (sauf ajustements plus ou moins lourds, tel celui proposé pour le recouvrement, jugé cohérent, performant et atteignable dans le cadre de la COG 2020), autant l'ENIM garde vis-à-vis de ses actifs un lien très difficilement substituable, à moyen terme et au moins jusque 2020. Le lien, à la fois légal et familial avec les ayants-droits, notion réexaminée par la réforme progressive de la protection universelle maladie, ou avec les pensionnés ayant cessé toute activité professionnelle, est susceptible d'évoluer au-delà de 2020 et de plaider fortement pour un regroupement progressif des implantations de l'ENIM, en mobilisant naturellement dans ces hypothèses, si elles doivent se matérialiser, tous les dispositifs d'accompagnement des agents de l'ENIM. Ce regroupement progressif apparaît à terme comme une condition de soutenabilité de l'ENIM comme gestionnaire du régime social des marins

Recommandation n°10 : renforcer le dispositif de pilotage interne et externe de la COG 2020 et s'assurer que les études préalables aux décisions (modernisation, simplification, réformes) sont réalisées en temps nécessaire par l'ENIM et les branches du régime général sous le pilotage des ministères de tutelle.

CONCLUSION

[396] En conclusion, le régime social des marins contribue à des enjeux économiques et sociaux importants pour l'économie bleue de notre pays, et les acteurs du monde maritime, 9.000 entreprises très diverses, leurs salariés et non-salariés, leurs ayant-droits et pensionnés, avec une structure et des perspectives démographiques durablement défavorables. Pour se rapprocher raisonnablement des standards du monde de la protection sociale, il doit poursuivre à un rythme accéléré sa modernisation, mais il a les compétences et les ressources pour atteindre ces objectifs dans le cadre de la prochaine COG, sous réserve que les pouvoirs publics lèvent de façon beaucoup plus active les freins, complexités et spécificités qui limitent à ce jour sa capacité de transformation et de performance.

Signataires du rapport

Dominique PINEY Lionel RIMOUX	Jean DEBEAUPUIS Véronique GUILLERMO	Marie-Henriette ESQUIVIE
Membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable	Membres de l'Inspection générale des affaires sociales	Membre de l'Inspection générale des affaires maritimes

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Faire du développement de services numériques l'axe prioritaire de la qualité de service et de la COG 2020	ENIM, tutelles (DSS/DAM)	2016-20
2	Regrouper au terme de la COG 2020 les deux centres de prestations maladie.	ENIM	2016-20
3	Renforcer le rôle de prévention de l'ENIM en intégrant l'Institut maritime de prévention et en développant un partenariat avec la CARSAT Bretagne (qui représente un tiers des marins actifs) et la branche AT-MP du régime général, afin de disposer des études nécessaires pour mieux répondre aux objectifs de prévention en lien avec armateurs et marins, et rapprocher les règles de gestion du droit commun du régime général.	ENIM, tutelles	2017-20
4	En matière de vieillesse, poursuivre la modernisation en tirant parti des gains de productivité lié à l'application PENHIR et à l'ajustement des contrôles internes, en transférant le premier niveau de réponse téléphonique à la plateforme de service de Saint-Malo, et en développant la GED et pour l'ensemble des archives (maladie comprise) les délais d'archivage prévus par le code de la sécurité sociale	ENIM	2016-20
5	Constituer le guichet unique maritime dès 2017 par convention entre l'ENIM et l'ACOSS sur la base de l'article L122-8 du code de la sécurité sociale, l'URSSAF Poitou-Charentes pilotant la stratégie de modernisation du recouvrement sur la période de la COG, avec pour objectif d'assurer dès que possible pour la branche (idéalement au 1/1/18, à défaut au 1/1/19) un recouvrement unique par l'URPC avec l'ensemble des outils de la branche (télédéclaration et télépaiement pour les cotisants marins et armateurs) et une DSN complète (salariés RG ou MSA, marins) à la même échéance.	Tutelles, ACOSS, URSSAF Poitou-Charentes, GIP MDS, ENIM	2016-18
6	Transformer l'ENIM en organisme de sécurité sociale de droit privé et faire évoluer sa gouvernance	Tutelles, ENIM	2017-20
7	Poursuivre la modernisation du contrôle interne et de la lutte contre la fraude en adoptant les standards du régime général et en évitant toute redondance inutile entre agence comptable et ordonnateur	ENIM, tutelles	2016-18
8	Adopter une trajectoire de cadrage budgétaire 2016-20 ambitieuse mais soutenable pour l'ENIM compte tenu de la poursuite accélérée de sa modernisation	Tutelles, ENIM	Fin 16 signature COG et suivi
9	Poursuivre une gestion active du patrimoine en optimisant l'occupation des surfaces et en réduisant à terme de la COG le nombre d'implantations, en réduisant par tout moyen le coût d'occupation des locaux et en cédant les biens encore en possession ne répondant plus aux missions de l'ENIM	ENIM, tutelles	2017-20
10	Renforcer le dispositif de pilotage interne et externe de la COG 2020 et s'assurer que les études préalables nécessaires sont menées en temps utile	Tutelles (DSS/DAM), ENIM	2016-20

LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE DE LA MER ET DES RELATIONS INTERNATIONALES, SUR LE CLIMAT

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Inspection Générale des Affaires Sociales
13 AVR. 2016
N°

Paris, le 08 AVR. 2016

La Ministre de l'environnement, de l'énergie, de la mer et des relations internationales sur le climat

La Ministre des affaires sociales et de la santé

à

Madame la vice-présidente du conseil général de l'environnement et du développement durable

Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales

Monsieur l'inspecteur général des affaires maritimes

Objet : convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et l'Etablissement National des Invalides de la Marine (ENIM)

La première convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'Etat et l'Etablissement national des Invalides de la marine (ENIM) pour la période 2013-2015 est arrivée à son terme en fin d'année 2015.

Conformément aux pratiques en la matière, nous souhaitons que l'Inspection générale des affaires sociales procède, conjointement avec le Conseil général de l'écologie et du développement durable et l'Inspection générale des affaires maritimes, à une mission d'évaluation permettant de dresser un bilan de cette convention afin de préparer celle qui lui succédera. L'analyse qui vous est demandée doit avoir pour objectif principal d'identifier les actions devant permettre à l'ENIM de rendre le meilleur service à ses assurés et d'améliorer sa performance.

Au regard des résultats disponibles, des améliorations significatives sont constatées dans de nombreux domaines tels que la relation de service tout particulièrement en matière d'accueil téléphonique, la lutte contre les fraudes et la rationalisation de la politique d'action sociale. Les objectifs de réduction des effectifs et des dépenses de fonctionnement ont également été réalisés. La mission mettra en exergue la méthode et les leviers qui ont permis d'atteindre ces résultats et examinera plus précisément les objectifs qui n'ont pas été atteints tout particulièrement en matière de recouvrement des cotisations et identifiera les moyens devant être mis en œuvre au cours de la prochaine COG pour améliorer ces résultats.

La prochaine COG devra intégrer les objectifs fixés par le Gouvernement lors des arbitrages budgétaires en matière de réduction des coûts de fonctionnement et des dépenses de personnels des organismes publics.

La mission chiffrera les gains d'efficience pouvant être atteints en documentant les gains de productivité à attendre notamment du développement des services en ligne, de la simplification des procédures, des mutualisations et de l'optimisation du fonctionnement. Elle identifiera les leviers permettant de rapprocher le coût de gestion d'une liquidation de retraite de celui des autres régimes. Elle identifiera également les gains d'efficience réalisés et pouvant être attendus dans le cadre de l'infogérance mise en place avec la CNAMTS.

Il est, en outre, attendu de la part de la mission une analyse sur les possibilités de poursuite par l'ENIM de sa réorganisation. La mission dressera un inventaire précis des charges externalisées et internalisées et analysera les choix de l'établissement en la matière. Elle analysera la soutenabilité du modèle actuellement retenu au regard des objectifs assignés à l'ensemble des organismes de sécurité sociale en matière de réduction des autres dépenses de fonctionnement.

La politique d'investissement conduite par l'établissement notamment en matière d'investissement informatique devra être analysée, alors que la rénovation du système d'information retraite a été plus coûteuse et plus longue à réaliser que ce qui était prévu.

La prochaine COG doit également déterminer les conditions d'inscription de l'ENIM dans des chantiers inter-régimes et les possibilités d'une meilleur articulation avec les organismes du régime général.

La mission devra ainsi préciser les conditions de mise en place de la future déclaration sociale nominative (DSN), tant dans sa faisabilité compte tenu des spécificités du secteur maritime, du programme de modernisation des processus régaliens maritimes conduit par la DAM que de la capacité de l'ENIM à intégrer un système déclaratif national normé. Cet objectif de mise en œuvre de la DSN sera primordial dans la future COG et déterminant pour l'Etablissement.

En matière de prévention, la mission comparera les avantages et inconvénients d'un scénario visant à développer des actions de prévention selon les schémas actuels avec un scénario privilégiant la mise en place d'actions mutualisées notamment avec la branche maladie du régime général voire avec d'autres régimes dont les publics présenteraient des besoins similaires.

Enfin, la mission devra déterminer la capacité de l'ENIM à poursuivre son activité de recouvrement dans le cadre du guichet unique pour les marins sur la base des actuels systèmes d'information dans l'attente d'une éventuelle réorganisation de ses missions de recouvrement. La mission expertisera dans quelle mesure une expérimentation pourrait être conduite permettant de déléguer à l'URSSAF de Poitou-Charentes la taxation, le recours amiable et forcé ainsi que de l'encaissement des cotisations maladie et vieillesse sur un échantillon de cotisants déclarant par voie dématérialisée au cours de la prochaine COG. Cette expérimentation permettrait d'identifier les actions à mettre œuvre pour procéder à la réconciliation des circuits juridiques et comptables entre l'URSSAF et l'ENIM.

Enfin, l'ENIM est devenu depuis 2010 un établissement public, Toutefois, le régime peut rencontrer des difficultés à recruter ou conserver certains de ses agents du fait des contraintes afférentes aux contrats de droit public (incapacité à faire des CDI notamment) et l'absence de sécurisation des parcours ou de passerelles avec les organismes de sécurité sociale. En outre, ce statut peut également priver l'ENIM d'outils mis à la disposition des autres organismes de sécurité sociale indispensables à l'amélioration de leur processus de travail (archivage, lutte contre les fraudes, représentation devant les juridictions). A l'opposé, son statut d'opérateur facilite grandement le contrôle budgétaire et financier de l'Etat qui reste son principal financeur. Il est demandé à la mission les adaptations qui pourraient être apportées au statut actuel de l'ENIM dans le cadre de la codification de la partie réglementaire du code des transports, notamment en ce qui concerne l'organisation financière.

Dans ce cadre, nous souhaitons que le rapport de cette mission conjointe soit remis pour le 1er juillet 2016.

Ségolène ROYAL

Marisol TOURAINE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Ministères de tutelle :
DSS : Aude de Viviès, adjointe de la sous-directrice retraite, Marine Pardessus, Mme. Girel, Bureau des régimes spéciaux, Mathilde Joret, sous-direction recouvrement
Direction des affaires maritimes (DAM) : Yann Becouarn, sous-directeur, Patricia Thomas, chef du bureau sécurité sociale du marin, Jean-Christophe Lecoq, chef du bureau affaires financières
Direction du budget, bureau des retraites et régimes spéciaux : Alexis Guillot, chef de bureau, Michel Barnoud, adjoint
Contrôle général économique et financier : Isabelle Amaglio-Terrisse, CGeFi de l'ENIM

ACOSS : Jean-Louis Rey, directeur général, Jean-Baptiste Courouble, directeur des systèmes d'information, Mme. De Jarnac

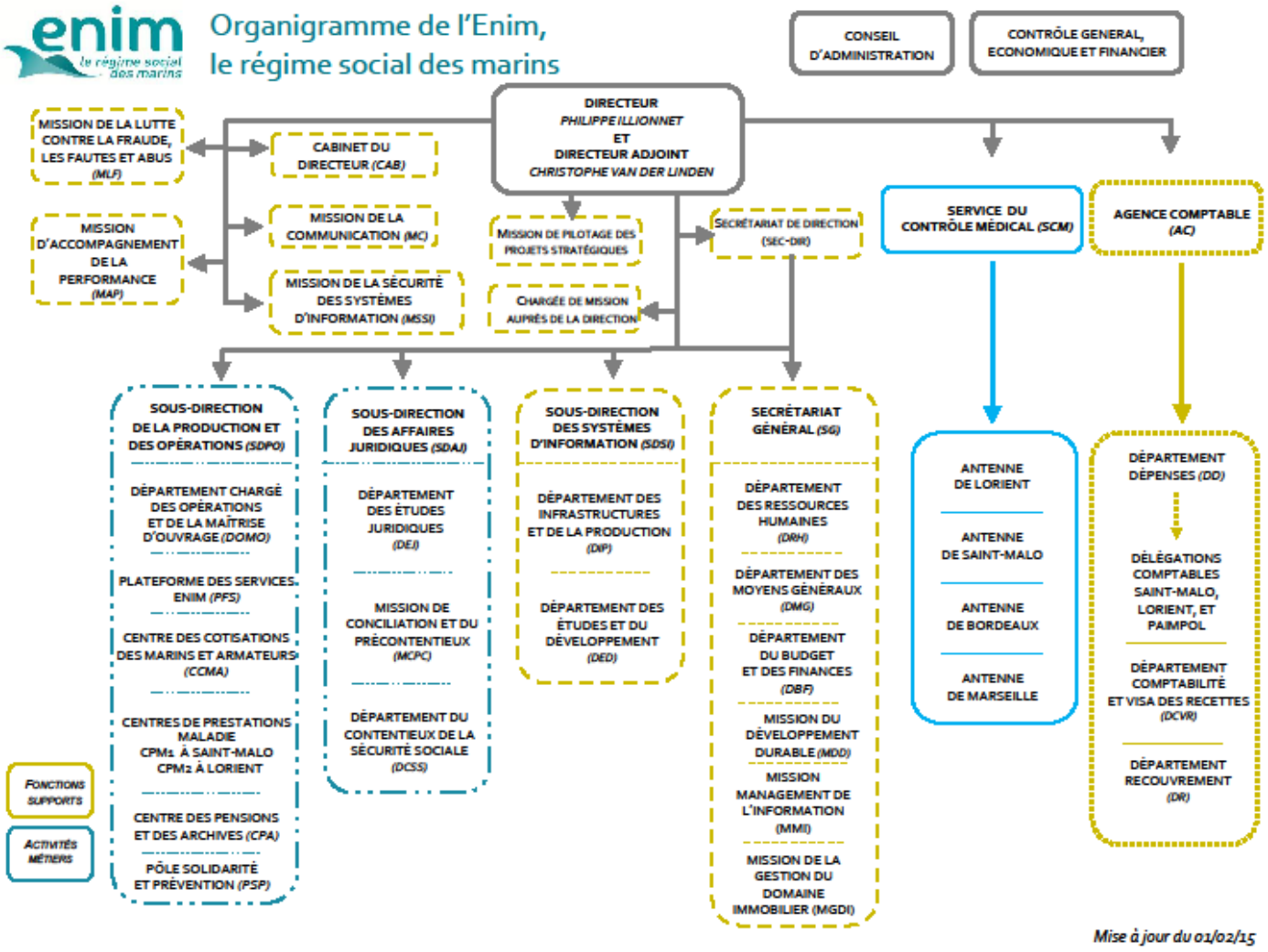
URSSAF Poitou-Charentes : Nicole Chabaudie, directrice générale, Anne-Sandrine Heluin,

GIP MDS : Elisabeth Humbert-Bottin, directrice

ENIM :
Patrick Quinquenton, conseiller d'Etat, président du CA,
Philippe Illionnet, directeur général
Christophe Vanderlinden, DGA
Isabellle Gerval, agent comptable, Annie Leflot, fondée de pouvoir,
Dr Legeay, chef du service du contrôle médical
Patrick Vassal, sous-directeur production et organisation, Alain Herzog, adjoint
Ronald Ubrig, sous-directeur systèmes d'information, Marie-Laure Robo, adjointe
Catherine Chollet, responsable CCMA,
Myriam Murat, responsable CPM1
Mme Peaudau, responsable du pôle recouvrement
Marc Hentgen, responsable CPM2
Véronique Lollichon, responsable du pôle solidarité-prévention
Julien Duhaud, mission accompagnement à la performance
Sébastien Grand, mission pilotage des projets stratégiques
M. Marchive, mission lutte contre la fraude
Hervé Vanoverschelde, secrétaire général, Amélie Bouchaud DRH, Caroline Foedit DAMGI, Marie-Line Moussion DBF
Françoise Morry-Grammont, mission communication

CNMSS :
Philippe ROGER, directeur adjoint,
Régis DUBOIS, agent comptable,
Olivier LECOUTOUR, chef du département gestion des risques,
Thierry GONFALONE, chef de la délégation prospective, performance, pilotage

ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME ENIM



ANNEXE 2 : SUIVI DES INDICATEURS COG

CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION

BILAN 2013-2015

enim
le régime social des marins

Bilan des indicateurs

Les indicateurs suivis sur la période 2013-2015 sont présentés ci-dessous. Les cibles retenues traduisent les engagements pris par l'Enim vis-à-vis des objectifs définis dans la COG.

N°	Intitulé	2013		2014		2015	
		Objectif	*Réalisation*	*Objectif*	*Réalisation*	*Objectif*	*Réalisation*
	Fonctions transverses						
1	Enquête de satisfaction	88%	97 %	88%	-	88%	-
2	Au téléphone	78%	86 %	79%	-	80%	-
3	Visite du site internet	5200	7122	5500	8882	6000	9528
4	Mon compte assuré	+ 10% (2315)	2128	+ 10% (2545)	3374	+ 10% (2800)	3528
5	Pourcentage des appels aboutis	82%	92,67%	85%	90,53 %	90%	96%
	Retraite						
6	Pourcentage d'attribution de droits propres mis en paiement dans le délai requis	96,7%	98,23%	97%	97,39 %	97%	99,3%
7	Pourcentage d'attribution de droits dérivés mis en paiement dans le délai requis	96,5%	98,89%	96,6%	99,00 %	96,7%	99%
	Cotisations						
8	Taux d'émission des DTA	90%	99,83%	90%	77,72 %	90%	91,31 %
9	Taux d'émission des DMIST initiales déposées dans les délais	96%	99,13%	96%	99,19 %	96%	99%
10	Taux de reste à recouvrer_Métropole	2%	2,97%	2%	5,74 %	2%	4%
11	Taux de reste à recouvrer_DOM	50%	41,28%	49%	39,66 %	48%	33%
	Maladie						
12	Délai moyen de paiement des FSE	6	3,72	5	3,75	4	3,95
13	Délai moyen de paiement des FSP	10	11,14	9	8,74	8	11,67
14	Délai moyen de 1er paiement des prestations IJ en MHN	7	-	6	-	5	28
15	Délai de traitement des ALD	80 % des dossiers traités dans les 25 jours	100%	80 % des dossiers traités dans les 25 jours	99 %	80 % des dossiers traités dans les 25 jours	100%
16	Délai de traitement des AT	75 % des dossiers traités dans les 25 jours	-	75 % des dossiers traités dans les 25 jours	-	75 % des dossiers traités dans les 25 jours	-
17	Délai de notification des IPP après consolidation	80 % des dossiers traités dans les 120 jours	100%	80 % des dossiers traités dans les 120 jours	99 %	80 % des dossiers traités dans les 120 jours	100%
18	Délai de reconnaissance des maladies professionnelles	60 % dans les 4 mois	100%	70 % dans les 4 mois	96 %	75 % dans les 4 mois	99%
	Actions sociales et prévention						
19	Taux d'occupation des structures pour personne âgées	70%	82%	75%	-	80%	-
20	Délai d'ouverture des droits santé	20	12,66	20	10,24	20	6,37

N°	Intitulé	2013		2014		2015	
		Objectif	*Réalisation*	*Objectif*	*Réalisation*	*Objectif*	*Réalisation*
	Performance économique						
21	Coût de gestion par métier : Maladie	243 €	224 €	238 €	212 €	229 €	217 €
21 bis	Coût de gestion par métier : Vieillesse	823 €	844 €	815 €	841 €	798 €	797 €
22	Part des coûts d'externalisation dans les coûts informatiques	40%	48%	35%	32 %	30%	30%
23	Coût informatique des applicatifs métier	80%	90 %	80%	96 %	80%	83%
24	Pourcentage d'absentéisme de courte durée	0,83 %	0,41%	0,80 %	0,70 %	0,78 %	0,70%
	Gestion des risques, lutte contre la fraude et contrôle interne						
25	Nombre d'arrêt de travail > à 45 jours contrôlés avant le 120ème jour	55%	88%	60%	91 %	65%	98%
26	Volume de contrôle des soins dentaires	150	183	150	147	150	219
	Développement durable						
27	Pourcentage de réduction de la consommation d'énergie (KW/h)	- 3%	+5%	- 10%	- 5 %	- 10%	-1%
28	Pourcentage de réduction de la consommation d'eau (m3)	- 2%	-6 %	- 2%	-1%	- 2%	-
29	Volume papier par agent (en kg)	- 5%	-21%	- 5%	-13%	- 5%	-7%

Cadrage budgétaire

Les réalisations des dépenses de fonctionnement sur les trois années de la COG sont résumées dans le tableau suivant.

Section de fonctionnement

Par rapport à la base COG, la diminution globale des dépenses est de 19 % pour une prévision de – 12 %. La masse salariale et les MAD s'établissent à – 15 %, le fonctionnement général diminue de 13 % et les dépenses de fonctionnement informatique de 45 %.

POSTES BUDGETAIRES	2012 BASE COG	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Objectif à atteindre	Evolution 2015/base 2012	Evolution 2015/ 2013
Dépenses à caractère limitatif							
Personnel (dont MAD) rémunérations et charges	25 979 309	22 459 442	21 847 792	22 220 388	-7%	-14,5%	-1,1%
Sous-total							
Autres comptes de fonctionnement : autres dépenses de fonctionnement	3 731 200	3 686 393	3 215 287	3 224 384	-3%	-13,6%	-12,5%
Sous-total							
Informatique charges d'exploitations	4 871 000	3 716 642	2 890 508	2 643 587	-44%	-45,7%	-28,9%
Sous-total							
TOTAL DEPENSES A CARACTERE LIMITATIF	34 581 509	29 862 477	27 953 587	28 088 359	-12%	-18,8%	-5,9%

Les postes en diminution significative durant la première COG

La masse salariale se monte en 2015 à 21,7 M€ au regard d'une base COG de 25,3 M€, hors MAD et à 22,2 M€ pour une base proche de 26 M€ MAD incluses. Cette évolution traduit les efforts réalisés par l'Enim dans l'application stricte de la trajectoire des effectifs inscrite dans cette première convention.

Les dépenses d'affranchissements ont diminué de 40 % entre la base COG 2012 et 2015. Elles représentent aujourd'hui 0,5 M€. Pour mémoire, en 2010 leur coût se montait à 1,4 M€. Les contrats de nettoyage des locaux ont été revus conduisant à des économies se chiffrant à 30 % et les fluides à 36 % sur cette même période. Les dépenses de fonctionnement courant de l'établissement enregistrent une diminution de 2,7 M€ (5,9 M€ pour une base à 8,6 M€) alors même que l'Enim supporte un loyer pour son siège de Périgny depuis fin 2012 dont le montant est de 0,4 M€.

Section d'investissement

Deux autres enveloppes figuraient dans la COG pour l'investissement : 125 k€ par an dont 25 k€ au titre de la réhabilitation des logements du foyer de Saint Quay-Portrieux, 50 k€ pour l'acquisition ou le renouvellement du mobilier et 50 k€ pour la maintenance des centres. Ces enveloppes ont été respectées. Par ailleurs, était prise en compte une enveloppe de 210 k€ par an pour l'amélioration thermique des centres, enveloppe revue lors du CA de novembre 2014 conduisant à la réalisation des travaux dans les centres en 2015. Les travaux ont permis une rationalisation des espaces et une meilleur qualité de vie des agents.

N'était pas inclus dans le socle COG une programmation pluriannuelle des investissements informatiques.

POSTES BUDGETAIRES	2012 BASE COG	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015
Informatique	5 039 500	2 295 066	4 446 020	3 756 023
Autres	865 000	174 914	171 543	514 726
Total investissement	5 904 500	2 469 981	4 617 563	4 270 749

Juillet 2013 – Mission communication

ANNEXE 3 : DIFFICULTES D'ADAPTATION DES OUTILS INFORMATIQUES CNAMTS

Nom application	Domaine	Etat d'avancement	Contraintes	Date déploiement
Versant Ordonnateur				
Ordonnancement Global Explicite (OGE)	L'ordonnancement Global Explicite (OGE), par opposition à l'ordonnancement avec pièces, est un système qui permet de traiter les factures dématérialisées sans la présence de pièces, le rapprochement se faisant a postériori avec un suivi exhaustif des pièces au moyen de l'outil « Flux Tiers ». Cette fonctionnalité interne à l'application d'ordonnancement IRIS permet de valider l'ensemble des lots sans signalements ou rejets en une seule opération (gains de temps importants). Elle est en place dans le régime général depuis 2005. L'enjeu réside dans l'utilisation de l'OGE pour l'ensemble des flux télétransmis sécurisés ou non.	Attente feu vert de l'AC depuis 2008 (dernière demande de l'AC d'un tableau de bord mensuel du suivi de la récupération des pièces justificatives). Il convient de signaler que le suivi demandé par l'AC peut être consulté dans l'outil Flux Tiers opérationnel à l'Enim depuis avril 2015.	Impact sur notre organisation importante car le temps passé à l'ordonnancement et aux contrôles ordonnateurs et comptables se limitera au traitement des seuls flux signalés ou rejetés par le système. L'adoption de cette fonctionnalité OGE impose une révision des contrôles notamment comptables (politique a posteriori).	**?**
Courrier local orienté éditique CLOE	Fonctionnalité CNAMTS visant à externaliser l'éditique locale, la mise sous pli et l'affranchissement des courriers dits égrenés émis par les centres de production maladie de l'ENIM. Enjeux : Economies (matériels, consommables, maintenances, temps technicien métier) liées à la suppression de la majorité des imprimantes individuelles au profit d'un serveur dédié et externalisé. Réorganisation des	Spécifications fonctionnelles rédigées depuis 2013.	Déploiement non prévu dans le marché Cnamts pour les régimes partenaires hébergés en infogérance impliquant un appel d'offre à réaliser ou recherche de mutualisation auprès d'autres partenaires.	**2017**

	processus et amélioration notable de la qualité des courriers sortants émis par les Centres. Cet outil permet également une automatisation du suivi des recommandés et une GED ouverte aux services émetteurs mais aussi à la PFS autorisant là aussi une amélioration au niveau de la qualité de l'information fournie à nos clients			
ORPN	Fonctionnalité qui permet l'automatisation et la sécurisation de la saisie des régularisations sur les frais de santé Autorise une réelle accélération de nos régularisations et indus (double paiement, indus pour absence de pièces justificatives etc..).	Instruction interne soumise au visa de l'Agent comptable	Signature Agent Comptable attendue depuis 6 mois suite à des écarts entre l'affichage des données et la comptabilité propre à l'Enim. Ce problème semble résolu et conforte l'idée de simplifier nos procédures de mise en production d'outils CNAMTS qui sont opérationnels dans les CPAM	**Juillet 2016 ?**
DIADEME	Dématérialisation des pièces papiers pour différents processus maladie notamment les pièces liées à l'AT MP (à terme la Cnamts prévoit de regrouper les GED Diadème et Synergie (capture et vidéocodage feuilles de soins papiers traitées par l'Enim). En résumé est un système de GED mis à disposition du réseau de l'Assurance Maladie qui permet de dématérialiser 90% des documents papiers entrants pour les distribuer dans un format électronique vers les services métier qui vont les traiter.	Possibilité d'intégrer le dispositif Cnamts.	Etude conjointe à réaliser par la Cnamts et l'Enim ou intégration dans la dématérialisation Enim. Stratégie à définir entre la GED Enim et une GED maladie	Non programmé
EPTICA	Gestion (traçabilité, réponse…) par la plateforme de service des mails entrants	Gestion manuelle des mails	Déploiement non prévu dans le marché Cnamts. Appel d'offre à réaliser.	Non programmé
Compagnon flux tiers	Module intégré à l'application Flux tiers, permettant l'informatisation et l'uniformisation des consignes de traitements des rejets	A prévoir	Intégration et reformulation des consignes nationales de traitement des rejets et signalements	Fin 2016

	et signalements ainsi que l'information aux professionnels de santé ou assurés.			
Versant comptable				
QW4.42	Avis des sommes à payer (cf. KIOSQUE)	En cours de réalisation par la Cnamts		Mars 2017
KIOSQUE	Paiement en ligne des assurés dans le cadre de la récupération des créances liées aux franchises et participations forfaitaires.	Déploiement non prévu dans le marché Cnamts.	Appel d'offre à réaliser (en concertation ou non avec autres RMP)	2017
Versant médical				
LM2A	Liaisons médico administratives (intégration dans le référentiel individu des décisions du service médical)	Non disponible pour les RMP	Adaptation Cnamts.	Fin 2016
Hippocrate décisionnel	Requêtes sur info centre des données du service médical	Problèmes réseau identifiés par le CTI Pacac	Non résolu	?
PSE	Protocole de Soin Electronique	En cours d'adaptation par la Cnamts		Mars 2017

Source : ENIM DSI

ANNEXE 4 : DELAI D'ARCHIVAGE

Liberté · Égalité · Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COUR DES COMPTES

Sixième Chambre

Le Président

A Paris, le 15 DEC. 2005

Le Président de la sixième Chambre
de la Cour des comptes

à

Monsieur le Chef du contrôle général des armées
Ministère de la défense
14, rue Saint-Dominique
00450 ARMEES

Objet : délai d'archivage des pièces justificatives du paiement des prestations par la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS)

Référence : votre lettre du 25 novembre 2005, n° 5547/DEF/CGA

Par lettre citée en référence, vous avez rappelé votre demande d'un avis de la Cour sur un projet tendant à permettre à la caisse nationale militaire de sécurité sociale de limiter à trois ans le délai de conservation des pièces justificatives des paiements des prestations.

Cette demande tendant à aligner ce délai sur celui en vigueur dans les caisses du régime général pour des prestations comparables n'appelle aucune objection de la part de la Cour.

Michel CRETIN

13, rue Cambon 75100 Paris Cedex 01 – Téléphone : (33) 1 42 98 95 00 – Télécopie : (33) 1 42 60 01 59

Cour des comptes

Paris, le 27 JUIL. 2006

Sixième chambre

Le Président

Le Président de la Sixième chambre
de la Cour des comptes

à

Monsieur Bernard GALTIER
Agent comptable
Caisse nationale militaire de sécurité sociale
247 avenue Jacques Cartier
83090 TOULON CEDEX 9

Objet : destruction des pièces justificatives de dépenses des années 2002-2003

Référence : n° 06-00291 CNMSS/DAC/CSAT

Par lettre du 20 juin 2006, vous m'avez demandé l'autorisation de faire procéder à la destruction des archives relatives aux dépenses de prestations des années 2002 et 2003.

Par lettre du 15 décembre 2005, dont ci-joint copie, répondant à une demande du Chef du contrôle général des armées, j'ai donné mon accord à la limitation à trois ans du délai de conservation des pièces justificatives des paiements des prestations. Cela signifie que les pièces relatives aux prestations de 2003 pourront être détruites au premier trimestre 2007

Michel CRETIN

13 rue Cambon – 75100 PARIS CEDEX 01 – Téléphone : +33.1.42.98.99.06 Télécopie : +33.1.42.98.59.73

SIGLES UTILISES

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGISM	Association de gestion des institutions sociales maritimes
AOT	Autorisation d'occupation temporaire du domaine de l'Etat
ASS	Action sanitaire et sociale
AT-MP	Accidents du travail-maladies professionnelles
BRC	Bordereau récapitulatif de cotisations sociales
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Contrôle allégé partenarial
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CCMA	Centre de cotisations des marins et armateurs (ENIM)
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGP	Caisse générale de prévoyance des marins
CMAF	Caisse maritime d'allocations familiales
CNAM-TS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNMSS	Caisse nationale militaire de sécurité sociale
COG	Conventions d'objectifs et de gestion
COM	Collectivité d'outremer
CPA	Centre de pensions et d 'archivage (ENIM)
CPM	Centre de prestations maladie (ENIM)
CRA	Commission de recours amiable
CRM	Caisse de retraite des marins
CPRPSNCF	Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF
CTP	Code type de personnel
DAI	Doit à l'information retraite
DAJ	Direction des affaires juridiques
DAM	Direction des affaires maritimes
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DMIST	Déclaration mensuelle informatisée de services et de taxes
DML	Délégations mer et littoral
DOM	Département d 'outremer
DPAE	Déclaration préalable à l'embauche (d'un salarié)
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
DTA	Décompte trimestriel automatisé
DUCS	Déclaration unifiée de cotisations sociales
EHPAD	Etablissement d 'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EP(A)	Etablissement public (administratif)
ENIM	Etablissement national des invalides de la marine
ETI	Entrepreneur et travailleur individuel
ETP(T)	Equivalent temps plein (travaillé)
FSE	Feuille de soins électronique
FSP	Feuille de soins papier
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
GED	Gestion électronique de documents
GUM	Guichet unique maritime
GIP MDS	Groupement d'intérêt public modernisation des données sociales
(G)RH	(Gestion des) ressources humaines
IGAM	Inspection générale des affaires maritimes
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances

IJ	Indemnités journalières
IMP	Institut maritime de prévention
MDR	Maîtrise des risques
MEEM	Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer
MLF	Mission de lutte contre la fraude (ENIM)
MSA	Mutualité sociale agricole
OSS	Organisme de sécurité sociale
PE	Prestations en espèces
PENHIR	Applicatif de liquidation des pensions (ENIM)
PFS	Plateforme de services (ENIM)
PSP	Pôle solidarité et prévention (ENIM)
PUMA	Protection universelle maladie
RG	Régime général
RGCU	Répertoire de gestion des carrières unique
RIF	Registre international français
SCBCM	Service de contrôle budgétaire et comptable ministériel
SDPO	Sous-direction de la production et de l'organisation (ENIM)
SDSI	Sous-direction des systèmes d'information (ENIM) ou schéma directeur des SI
SIREN	Système d'identification du répertoire INSEE des entreprises
SIRET	Système d'identification du répertoire INSEE des établissements des entreprises
SSM	Service social des marins
URPC	URSSAF Poitou-Charentes
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et affaires familiales

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE (DSS)

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE
MINISTERE DES FAMILLES, DE L'ENFANCE ET DES DROITS DES FEMMES

DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE
SD3 /3B
Valérie DUPONT
% : 01.40.56. 46. 28
N° dossier :

Paris, le 08 DEC. 2016

Le Directeur de la sécurité sociale

à

Monsieur Pierre BOISSIER
Inspection générale des affaires sociales
Section des rapports
39-43, quai André Citroën
75739 Paris 15

Objet : Réponse de la Direction de la sécurité sociale sur le rapport provisoire conjoint IGAS/CGEDD/ IGAM relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2015 entre l'Etat et l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM).

Dans le cadre des travaux relatifs à la nouvelle convention d'objectifs et de gestion 2016-2020 entre l'Etat et l'ENIM, j'ai pris connaissance du rapport d'évaluation de la COG ENIM 2013-2015 ainsi que des différentes propositions formulées par la future convention. J'en partage les principales conclusions et recommandations qui constitueront les principaux axes stratégiques de cette nouvelle convention.

S'agissant de la qualité de service rendu à l'assuré, la mission préconise de faire du développement des services numériques l'axe prioritaire de la qualité de service et de la COG 2016-2020. Je partage cet objectif qui doit être mis en œuvre dans le cadre des projets inter régimes en cours de développement. En effet, il importe que l'ENIM s'appuie sur les portails et simulateurs d'ores et déjà proposés pour les adapter aux spécificités de sa règlementation. Cette mutualisation devrait ainsi permettre de proposer à chaque assuré de disposer d'un compte vieillesse en ligne sur lequel il lui sera possible de suivre la constitution de ses droits à retraite. De la même manière, sur le risque maladie, l'infogérance avec la CNAMTS devra être encore amplifiée notamment dans la perspective de la généralisation du tiers payant.

La spécialisation des centres maladie de Saint-Malo et de Lorient, comme le souligne la mission, a concouru à assurer un traitement égal des assurés et à rendre un service de meilleure qualité. Je partage votre recommandation visant à poursuivre les travaux préparatoires à cette réorganisation qui doit aboutir au regroupement de l'ensemble de l'activité maladie sur le seul site de Saint-Malo. En effet, si l'implantation géographique en différents sites de l'ENIM est le fruit de l'histoire, elle est aujourd'hui un frein à la modernisation de cet organisme qui reconnaît lui-même qu'elle nuit à son bon fonctionnement.

Sur le risque vieillesse, je partage votre préconisation visant à ce que le transfert de la réponse téléphonique à la plateforme de services de Saint-Malo soit opérationnel d'ici la fin de la COG.

La mission propose que le rôle de l'ENIM en matière de prévention des risques AT-MP soit repensé au regard de l'accidentologie existante dans ce secteur d'activité qui se place en deuxième position après le secteur du bâtiment. Toutefois, ce sujet doit être abordé en associant l'ensemble des acteurs et notamment les armateurs qui aujourd'hui répondent à des obligations (prise en charge des soins et des salaires pendant un mois à compter de la survenance d'un accident ou d'une maladie en mer) qui ne connaissent pas d'équivalent dans d'autres secteurs d'activité. La redéfinition du rôle de l'ENIM et des moyens dont il doit pouvoir disposer à ce titre doit être faite après une révision de l'ensemble de la construction juridique existante qui nécessitera notamment de définir le niveau de la participation des armateurs.

Les cotisants relevant du régime des marins ont aujourd'hui deux interlocuteurs : l'ENIM s'agissant du recouvrement des cotisations retraite et maladie et l'URSSAF de Poitou-Charentes s'agissant du recouvrement des cotisations allocations familiales, CSG et CRDS. La mission préconise un recouvrement unique par l'URSSAF de Poitou-Charentes et la mise en place d'une DSN complète. En effet, les outils de recouvrement de l'ENIM étant aujourd'hui obsolètes, il importe dans un souci de rationalisation de s'appuyer sur les outils de la branche recouvrement du régime général qui sont en cours de rénovation. Si la date de mise en œuvre préconisée par la mission au 1er janvier 2018 me semble très ambitieuse au regard de l'ampleur du projet qui mobilise de nombreux acteurs (armateurs, ENIM, GIP-MDS, ACOSS, URSSAF de Poitou-Charentes) faisant face eux-mêmes à des calendriers contraints, un transfert du recouvrement au 1er janvier 2019 me semble pouvoir être raisonnablement retenu. Ce projet nécessitera d'être articulé avec le passage à la DSN.

La transformation de l'ENIM en organisme de sécurité sociale de droit privé constituera un levier important de modernisation de cet organisme dont la nature hybride ne donnait pas entièrement satisfaction notamment sur le plan de la gouvernance. Elle nécessitera un accompagnement fort tant sur le plan juridique que sur le plan de ressources humaines, c'est pourquoi une telle transformation nécessitera une phase d'étude importante qui sera conduite au cours de cette convention d'objectifs et de gestion.

Enfin, en matière de performance et d'efficience du régime, le rapport présente des analyses pertinentes et la COG veillera à fixer un cadrage budgétaire en adéquation avec l'évolution de sa population d'assurés, tant en termes de budget de fonctionnement que de maîtrise des effectifs. L'optimisation des surfaces, la rationalisation des implantations et la modernisation du contrôle interne et de la lutte contre la fraude participeront également à atteindre les cibles qui seront retenues.

Merci par ce rapport de grande qualité qui nous a été très précieux pour les discussions internes à l'Etat et la négociation avec l'EMM.

Le Directeur de la Sécurité Sociale

Thomas FATOME

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DES AFFAIRES MARITIMES (DAM)

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Direction des affaires maritimes
Sous-direction des gens de mer
Bureau de la sécurité sociale des marins

Nos réf. : GM4 - 45 -2016
Affaire suivie par : Philippe GABRIEL
philippe.gabriel@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 33 38 - **Fax** : 01 40 81 33 89

Paris, le 31 OCT. 2016

Le directeur des affaires maritimes

à

Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales

Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable

Monsieur l'inspecteur général des affaires maritimes

Objet : Réponse de la Direction des affaires maritimes sur les propositions de l'IGASS-CGEDD-IGAM en vue du renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion de l'ENIM (2016-2020)

Dans le cadre des travaux préalables à la négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) 2016-2020 entre l'État et l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), j'ai pris connaissance avec attention du rapport d'évaluation de la COG 2013-2015 ainsi que des différentes propositions formulées pour la nouvelle convention. Le rapport reconnaît le travail effectué par l'établissement durant cette première COG en termes de modernisation et d'intégration dans le monde de la protection sociale tout en soulignant les freins aux changements résultant des nombreuses contraintes dues tant à certaines spécificités maritimes qu'à certaines évolutions réglementaires ou organisationnelles non abouties. Le rapport fait une analyse très complète sur l'ensemble des processus de l'établissement et fait des propositions de réforme pour certaines dans la continuité du processus entamé avec résolution depuis cinq ans, et pour d'autres plus structurelles. L'ensemble de ces propositions constitue une base substantielle pour élaborer une seconde COG destinée à permettre à l'établissement de faire face aux grands enjeux de la protection sociale d'aujourd'hui.

En matière de services numériques, vous invitez l'ENIM à faire de leur développement un axe prioritaire de la qualité de service et de la COG 2016-2020. Cet objectif est partagé afin que le régime puisse moderniser ses relations avec ses assurés en utilisant tous les dispositifs modernes qui sont disponibles dans les autres régimes. L'amélioration de la qualité de service sera à nouveau un des axes forts de cette COG.

Pour les deux centres maladies, vous préconisez leur regroupement au terme de la nouvelle COG. Le travail en matière d'harmonisation des procédures et d'adossement aux outils du régime général doit être poursuivi dans un objectif de meilleur service à l'usager et de recherche de la meilleure efficacité.

En matière de prévention, vous proposez de renforcer le rôle de l'ENIM notamment en intégrant l'Institut maritime de prévention (IMP) et en développant des partenariats. Dans cette option une interrogation demeure sur l'intégration des six agents de l'IMP dans le schéma global de réduction des ETP proposé dans le rapport. Vous proposez également de rapprocher les règles de gestion de celles du droit commun. Le renforcement et la consolidation de la politique de prévention de l'établissement constitue un axe essentiel de progrès compte tenu des risques inhérents à la profession et des conséquences pour l'organisme. La création d'une véritable branche AT-MP nécessitera une étude d'impact au regard du dispositif actuel existant et des textes internationaux, mais aussi de la profession.

La question de l'intégration et de l'acceptabilité des réformes par la profession est une composante essentielle du changement et de sa réussite. Elle suppose explication, conviction et capacité à convaincre, ce qui suppose souvent un calendrier adapté. Cette observation vaut pour de nombreuses propositions.

En matière de vieillesse, vous invitez à poursuivre la modernisation en tirant parti des gains de productivité liés à l'application PENHIR et à l'ajustement des contrôles internes. Je souscris à ces objectifs de gains de productivité et de développement substantiel du contrôle interne. Cette application informatique spécifique aux retraites du régime doit effectivement être un levier de modernisation, de simplification et d'harmonisation de la branche.

Le rapport traite de façon très détaillée et volontariste la question de la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN) dans le secteur maritime. La nécessité de faire rentrer le régime des marins dans les processus de droit commun pour tout ce qui ne revêt pas de spécificité inhérente à la profession de marin et qui permet d'apporter une plus-value au secteur en termes de simplification et de modernisation doit être recherchée. La DSN constitue dans ce contexte un enjeu essentiel mais aussi un challenge compte tenu des nombreux prérequis qui me paraissent inhérents à la réussite du projet. Pour mettre en œuvre la DSN vous préconisez de constituer un guichet unique maritime dès 2017 par convention entre l'ENIM et l'ACOSS, en confiant le pilotage de la modernisation du recouvrement à l'URSSAF Poitou-Charentes et de mettre en place une DSN complète dès 2018. La proposition invite aussi à conserver la déclaration des lignes de services en la déconnectant de la DSN proprement dite, en séparant les différentes déclarations. Une préconisation est de prévoir également une déclaration similaire à la DMIST dans l'attente de la mise en œuvre de la DSN. Cette proposition appelle plusieurs observations. Compte tenu du nombre de partenaires impliqués dans ce projet (GIP MDS, ACOSS, URSSAF PC, DAM,...) il importe que chacun puisse d'une part, acter de la faisabilité de ce projet, et d'autres part, être acteur de ce changement dans le cadre d'un engagement fort à participer au montage de ce projet ce qui ne m'apparaît pas évident en première approche.

La proposition traite de la question du recouvrement mais pas des lignes de services, or le dispositif doit pouvoir fonctionner de manière intégrée et complète sinon il risque de devenir facteur de complexité pour les opérateurs plus que source de simplification. Cet élément est d'autant plus important que les entreprises maritimes sont très diverses (de la TPE au très grand groupe international, sans oublier le cas des indépendants non couverts par la DSN). Enfin, compte tenu de l'expérience de projets de réformes précédents et de moindre ampleur sur le maritime, le calendrier semble aussi hors de portée. Le projet proposé permet de présenter le sujet de la DSN dans toutes ses composantes et complexité et mérite donc un travail spécifique et d'ampleur associant tous les partenaires de manière active.

Le rapport rappelle la nécessité de poursuivre les réformes structurantes que le secteur maritime a entamées, notamment dans sa relation à l'usager et sur les processus maritimes. Le sujet des lignes de services est ainsi cité plusieurs fois dans le cadre des relations entre les services de l'Etat (DDTM) et l'ENIM (§ 229 - 284 - 286). Le travail mené dorénavant tant à l'ENIM qu'au niveau des services de l'État consiste à séparer les processus qui étaient extrêmement imbriqués de par l'histoire mais aussi de par son statut (ancienne direction d'administration centrale). Sur ces lignes de services il est indiqué que "*la gestion des lignes de services par l'ENIM pour le compte du ministère de la mer doit être modernisée" §284 - "les spécificités maritimes ... liées aux délégations des taches par le ministère de la mer (gestion des lignes de services et de la carrière ou qualification des marins"§229*.

Ces lignes de services servent aujourd'hui de support à au moins trois actions : les lignes de service servent à calculer les cotisations et contributions dues à l'ENIM et à déterminer le montant des cotisations dues à l'Urssaf au titre de la famille et de la CSG, RDS. Par ailleurs, elles constituent la somme de la carrière d'un marin permettant le calcul de sa pension et servent au calcul des indemnités journalières. Les lignes de services permettent enfin de connaître l'activité précise d'un marin en termes d'emploi et de compétence. Compte tenu du dispositif prévu par la convention internationale sur la formation des marins, ces lignes de services sont utilisées pour la délivrance des brevets et la revalidation des brevets tous les cinq ans.

Aujourd'hui, les lignes de service produites via les DMIST ou par les DTA (donc enregistrées par les services de l'État) sont donc utiles tant à l'ENIM - qui les fiabilise - qu'aux services de l'État. Les lignes de services ne sont donc pas gérées par l'ENIM pour le compte de l'État.

Vous préconisez de transformer l'ENIM en organisme de sécurité sociale de droit privé et de faire évoluer sa gouvernance. Vous notez dans votre rapport que le statut d'EPA n'a pas fait l'objet d'un accompagnement suffisant en termes d'adaptation de textes réglementaires afin de lui donner la capacité d'être un véritable opérateur du changement préconisé. Fort de ce constat, vous préconisez le basculement en OSS pour également intégrer pleinement le monde de la protection sociale et des autres organismes similaires à l'ENIM. Je partage la nécessité de permettre à l'ENIM de disposer de tous les outils nécessaires à son développement et à l'accompagnement du changement. Il s'agit d'un choix structurant qui demande une expertise particulière notamment tant au regard des assurés que des personnels de l'ENIM.

En matière de contrôle interne, vous préconisez sa modernisation et le renforcement de la lutte contre la fraude en adoptant les standards du régime général, en évitant toute redondance inutile entre agence comptable et ordonnateur. Ces objectifs participent à la modernisation du régime et à l'optimisation des procédures, notamment en poursuivant le travail indispensable de cartographie des risques.

Concernant le cadrage budgétaire 2016-2020 la mission considère que *« pour se rapprocher raisonnablement des standards du monde de la protection sociale, (l'établissement) doit poursuivre à un rythme accéléré sa modernisation,... »*. Est préconisée une «*stratégie de modernisation accélérée et rigoureuse» «avec un effort de productivité conséquent et soutenable».* La trajectoire proposée considère que l'ensemble des mesures produisent leur plein effet, réformes propres à l'ENIM, intégration de dispositifs issus du droit commun (DSN,…), changement de statut, … toutes choses étant égales par ailleurs (pre-requis sur certains projets, information et concertation avec le secteur maritime, dialogue social au sein de l'établissement, pyramides des âges et statuts,...). Il faut s'interroger sur la trajectoire globale proposée pour l'établissement en terme d'accompagnement budgétaire et d'ETP sur le déroulé des deux COG (COG 1, où le rythme a été très soutenu et COG 2 avec des propositions toujours très élevées). Le rapport rappelle avec justesse la nécessité d'un rythme soutenable.

En matière de gestion du patrimoine, vous notez les travaux bientôt finalisés sur les biens immobiliers ne relevant pas de la mission de l'ENIM (AGISM) et qui vont permettre de clore ce dossier long et complexe. Concernant le volet immobilier des sites de l'ENIM et les propositions faites, il importe également de pouvoir documenter l'histoire de ces différentes localisations géographiques et le fonctionnement actuel de l'établissement en mode multi-sites. Ces éléments constituent une composante essentielle dans ce dossier.

Enfin vous invitez à renforcer le dispositif de pilotage interne et externe de la COG 2016-2020 et à assurer que les études préalables nécessaires soient menées en temps utile. Ces préconisations permettront d'optimiser la gestion du régime.

Tels sont les principaux enjeux stratégiques identifiés à la lecture du rapport dévaluation qui constitue un outil précieux et très complet dans la négociation en cours de la prochaine COG.

Le directeur des affaires maritimes

Thierry COQUIL

OBSERVATIONS DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS)

ACOSS

Montreuil, le 24.10.2016

► Caisse nationale
du réseau des Urssaf

Monsieur Pierre Boissier,
Chef de l'Inspection générale des
affaires sociales

39-43, quai André Citroën
75739 PARIS Cedex 15

Objet : Rapport provisoire conjoint IGAS n°2016-054R / CGEDD n°010604-01 / IGAM n°2016-095, relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2015 entre l'Etat et l'Etablissement national des invalides de la marine

Pour nous contacter

Direction Générale

Jean-Louis Rey
Directeur
jean-louis.rey@acoss.fr

Gabrielle Hoppé
Directrice de cabinet
gabrielle.hoppe@acoss.fr

Monsieur le Chef de service,

Vous avez transmis à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale le document cité en objet pour recueillir ses observations.

Vous voudrez bien les trouver dans le document joint à cette correspondance.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Chef de service, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Directeur général

Jean-Louis Rey

PJ (1):
-Observations de l'Acoss sur le projet de rapport

Agence centrale des organismes
de Sécurité sociale
36 rue de Valmy
93108 Montreuil Cedex
Tél. : 01 77 93 65 00
www.acoss.fr

Projet de rapport conjoint IGAS / CGEDD / IGAM relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2015 entre l'Etat et l'Etablissement national des invalides de la marine: observations de l'Acoss

Les observations de l'Acoss portent sur les paragraphes qui évoquent les relations de l'ENIM avec l'URSSAF Poitou Charentes, et notamment les conditions du transfert du recouvrement des cotisations vieillesse, maladie des marins aujourd'hui assuré par l'ENIM, à l'URSSAF Poitou Charentes

Sur le fond, le rapport préconise de confier la stratégie de pilotage du guichet unique des marins à la branche recouvrement et ce dès le début de la COG de l'ENIM (2016-2020). Si elle souscrit à cette orientation, l'Acoss émet toutefois des réserves sur le calendrier proposé, de son point de vue difficilement tenable, puisque la proposition est de faire ce guichet unique dès 2018.

Une étude de faisabilité est en cours afin de déterminer l'horizon le plus approprié du point de vue technique.

SOMMAIRE	PARAGRAPHE	COMMENTAIRES
SYNTHESE	Point 16	La DSN sera obligatoire pour les marins en 2020. L'intégration des spécificités ENIM à ce support dès 2018 n'étant d'après le GIP-MDS pas envisageable, la gestion par les URSSAF impliquerait dans cette attente le recueil d'informations complémentaires, impliquant de solliciter les cotisants par d'autres canaux, ce qui n'est pas souhaitable.
	Point 275	Inexactitude : AF, CSG et CRDS sont calculées sur les salaires réels pour les marins du commerce salariés (et revenus réels pour les non salariés) et sur des bases forfaitaires pour les non salariés pêche .
215 - concrétiser dès 2017 le guichet unique de recouvrement et la DSN	Point 278	L'URSSAF PC ne contrôle pas les lignes de service, mais les régularisations éventuelles suite à contrôle de l'ENIM qui ont été transmises à la DAM (Direction des Affaires Maritimes) sont intégrées dans les flux du trimestre suivant (donc prises en compte par l'UR PC)
	Point 279	Il n'est pas possible aujourd'hui d'intégrer les cotisations dues à l'ENIM à la DSN, car l'ENIM n'est pas identifiée au titre des OPS (organismes de protection sociale)
	Point 282	RAS (l'URSSAF PC et l'ACOSS ont indiqué à la mission qu'une expérimentation mobiliserait beaucoup de moyens)
	Point 283	« modernisation active dès 2017 » : calendrier ambitieux
	Point 284	La DPAE est réalisée pour les seuls salariés, pas pour les non-salariés
	Point 285	Pour les non salariés pêche, l'assiette des cotisations est la même pour l'ENIM et l'UR PC : assiette forfaitaire
	Point 295	Le mode déclaratif décrit correspond bien à la réalité, mais n'a jamais été défini par aucun texte. Les modalités déclaratives sont différentes de celles appliquées aux autres catégories de cotisants et devront obligatoirement évoluer avant la généralisation de la DSN.
	Point 301	La gestion des lignes de service n'est pas concernée par le transfert du recouvrement des cotisations de l'ENIM à l'URPC.

		C'est une compétence propre de l'ENIM qui n'a pas à être intégrée dans la convention et le mandat de gestion.
	Point 303	Le plan d'actions proposé est conforme aux préconisations faites par l'URSSAF PC dans le cadre de la mission. Cependant, le planning ne paraît pas réaliste. Les différents travaux à mener devraient du point de vue de l'Acoss pouvoir être échelonnés jusqu'au 1er janvier 2020 pour se donner toutes les chances de réussite. Point 1 : le toilettage doit concerner tous les comptes TI avec création d'un compte employeur pour les salariés. Point 3 : pour les SIRET : il est obligatoire pour le passage à la DSN et l'établissement d'une DPAE. Cet identifiant n'est pas utilisé dans les systèmes d'information de l'ENIM et l'est partiellement à l'URSSAF. La notion de CFE pour les marins ne paraît pas bien définie.
	Point 304	L'analyse est pertinente, mais le calendrier peu réaliste
	Point 307	Les éléments ont bien été transmis à la mission. Les éléments sont joints au présent envoi.
	Point 309 310	L'ACOSS confirme le point de vue rapporté dans le projet de rapport, à savoir que le transfert du recouvrement aux URSSAF au 01/01/18 ne lui semble pas envisageable. Une étude de faisabilité est en cours. Celle-ci permettra de préciser le délai minimum nécessaire à la prise en charge de cette évolution.
	Point 322	Avant dernière phrase : la DSN ne produit pas de données pour les non salariés
	Point 323	« le contrôle du recouvrement gagnerait à être assuré de manière homogène par l'agent comptable de l'URSSAF PC » : le contrôle du recouvrement relève du directeur et non de l'Agent Comptable. Dernière phrase : il n'est pas possible de maintenir le recouvrement à l'ENIM si l'URSSAF PC encaisse les cotisations. Problème juridique du fait de la différence de statut : ENIM établissement public et URSSAF PC organisme de droit privé. A l'ENIM, le recouvrement amiable relève de la responsabilité de l'Agent Comptable, en URSSAF, c'est une responsabilité du Directeur. Si transfert de recouvrement des cotisations il y a ; il doit concerner toutes les activités de recouvrement.
	Point 324	Les préconisations de la mission sur la mise à disposition des personnels de l'ENIM à l'URSSAF PC doivent être étudiées par l'ENIM et l'ACOSS. Il n'est pas certain que cette mise à disposition soit utile d'autant qu'elle risque d'entraîner des problèmes sociaux au sein du personnel de l'ENIM
	Point 345	La CRA de l'URSSAF PC ne comprend pas de représentant du monde maritime, les désignations des membres des CA étant intervenues avant le 1er janvier 2016.

OBSERVATIONS DE L'ETABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (ENIM)

enim
le régime social des marins

LE DIRECTEUR

Périgny, le 28 octobre 2016

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'Inspection Générale
des Affaires Sociales

Objet : Réponse au rapport provisoire d'audit IGAS/CGEDD/IGAM sur l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2015 entre l'Etat et l'Etablissement National des Invalides de la Marine.

Au-delà des remarques spécifiques sur les différents paragraphes que vous trouverez dans un document annexé à cette note, la lecture du rapport d'audit que vous avez bien voulu me faire parvenir le 10 octobre dernier dans le cadre de la procédure contradictoire appelle des réflexions d'ordre général de ma part.

Tout d'abord, je partage les constats développés par la mission concernant les efforts consentis par l'établissement durant la période de la première COG mais aussi sur les difficultés qui subsistent et la nécessité d'accélérer la modernisation de la structure, sous réserve comme le souligne le rapport , *que les pouvoirs publics lèvent de façon plus active les freins, complexités et spécificités qui limitent sa capacité de transformation et de performance.*{#21}

Les orientations que préconise le rapport, dont les plus importantes sont formulées dans les dix recommandations de la mission, sont ambitieuses. Leur concrétisation n'est possible que si de nombreux paramètres et conditions internes et externes sont réunis.

De manière générale, les orientations proposées concernant la modernisation de l'offre de service de l'établissement et l'ancrage dans le monde de la protection sociale, ne pourront être menées à bien sans un investissement informatique soutenu, peu compatible avec la trajectoire budgétaire affichée, alors que la mission s'interroge elle-même *sur la soutenabilité des cadrages proposés à l'horizon 2020.*{#363}

En effet, l'exécution de la première COG a été marquée par des efforts significatifs en termes de recherche d'efficience et de diminution des dépenses de fonctionnement se traduisant aujourd'hui par des marges de manœuvre réduites en raison notamment, de l'éclatement des sites et des besoins en modernisation informatique et numérique

Ainsi, l'atterrissage budgétaire à 4 M€ ne semble pas soutenable puisque ce montant est proche de celui des seules dépenses informatiques estimées à l'horizon 2020. Si l'on considère que les gains d'efficience et de productivité sur la période de la seconde COG seront principalement obtenus grâce à une modernisation de l'offre du système d'informations, il conviendra de prévoir un budget de fonctionnement et d'investissement informatique à la hauteur de ces enjeux durant la période de la présente COG pour pouvoir en tirer toutes les conséquences de manière progressive et surtout en fin de COG, lorsque ces évolutions seront pleinement opérationnelles.

Par ailleurs et indépendamment de ces dépenses habituelles - dont le maintien d'un SI dédié aux COM et aux non-salariés non concernés par la DSN - il convient de noter l'importance des projets externes qui impactent de façon significative ce budget (DSM maritime, Prélèvement à la source, RGCU, ...) et ne sauraient être financés dans le cadre de la COG.

Ainsi, il conviendrait qu'un nombre significatif de dépenses informatiques soient sanctuarisés et pris en compte hors COG.

En outre, le calendrier des réformes préconisées en particulier celles relatives à la DSN maritime et au Guichet Unique Maritime, ne semble pas tenable en raison de leur complexité, notamment informatique. D'autant plus que ces réformes ne devront être menées à bien qu'avec le concours de partenaires institutionnels (DSS, ACOSS, URPC, GIP MDS) et du ministère de la MER. L'adhésion et l'accompagnement des professionnels du monde maritime seront particulièrement nécessaires puisque cette réforme peut apparaitre très éloignée d'une simplification annoncée au bénéfice de l'entreprise, même si le rapport émet l'hypothèse qu'il *n'est pas contradictoire que dans le cadre de 'dites-le nous une fois', l'entreprise adresse 2 flux informatiques* au titre des données sociales en lieu et place d'un seul à ce jour {#286}.

Concernant le rythme de diminution des ETPT une diminution d'effectifs à un rythme de 2,5% à 3% par an parait plus soutenable ramenant ainsi les ETPT de 344 au 31/12/2016 à environ 300 au 31/12/2020. Cette réduction d'effectif est rendue possible grâce aux gains d'efficience liés aux développements informatiques et à la modernisation des processus, tout en prenant en compte la préservation des effectifs de la SDSI sur la période et l'éventuelle intégration d'un certain nombre de salariés de l'Institut Maritime de Prévention.

Un rythme plus soutenu de diminution des effectifs pourrait être envisagé dans un second temps, si les grandes réformes préconisées (DSN, GUM et changement de statut en OSS notamment) sont effectivement menées à bien dans le pas de temps proposé.

Enfin, le changement de statut qui apparaît aujourd'hui nécessaire afin de fluidifier le fonctionnement de l'établissement et la gestion des ressources humaines devra être accompagné fortement auprès des personnels majoritairement fonctionnaires afin de préserver un climat et dialogue social propice à la bonne atteinte des objectifs de la COG.

Compte tenu de l'ensemble de ces enjeux majeurs à l'établissement pour lesquels les ressources humaines seront fortement mises à contribution, il apparaît prudent comme l'indique la mission de ne pas désorganiser l'établissement en réduisant lors de cette COG le nombre d'implantation géographique. D'autant plus que les bassins d'emploi de l'ensemble des sites concernés ne permettent pas de proposer des déploiements des personnels fonctionnaires.

En conclusion, si la plupart des orientations détaillées dans le rapport d'audit paraissent cohérentes et nécessaires, il est essentiel d'en revoir le calendrier et de préciser que leur mise en œuvre ne sera pas compatible avec une baisse du budget et des effectifs tels que présentés, notamment en raison des développements informatiques inhérents à ces projets, tout en soulignant que les résultats de l'Enim dépendront en grande partie de l'appui qui lui sera fourni par ses tutelles et ses partenaires.

Le Directeur
de l'Établissement National des Invalides
de la Marine

Philippe ILLIONNET

Copie à :
Christophe VAN DER LINDEN – Directeur Adjoint
Isabelle GERVAL – Agent Comptable

4, AV. ÉRIC TABARLY | CS 30007 | 17183 PÉRIGNY CEDEX
TÉL. 05 46 31 83 00 | **www.enim.eu**

LE 28 OCTOBRE 2016

DIRECTION

Procédure contradictoire : conseils et recommandations

&50 : Le président du CSGM n'est pas membre du CA de l'Enim : à remplacer par le Président du CNC.

&51 : Les délégations comptables et les antennes du SCM de Bordeaux et Marseille sont oubliées dans les implantations des services.

&55 et &86 : Les pensionnés de l'Enim résident également à l'étranger. Le CCMA liquide les cotisations au titre de la retraite et de la maladie, le Département du recouvrement en assure recouvrement.

&76 : les recettes des applications PE et PENHIR ne sont pas en cours en 2016, ces deux applications sont en production respectivement depuis juin 2014 et mars 2016.

&77 et &392 : Le problème de la traduction réglementaire des évolutions nécessaire est évoqué par les auditeurs. Il pourrait être évoqué dans le point 2.1.3 [233] concernant le secteur de l'ASS avec l'action palliative mise en place par l'Enim pour les femmes marins enceintes déclarées inaptes à la navigation avant le début de leur congé maternité.

&78 : « taux des restes à recouvrer » et non « taux d'émission des restes à recouvrer ».

&91 : cf. & 76 - la recette de l'application PE n'est pas en cours en 2016 puisqu'opérationnel depuis juin 2015

&171 : La Prise En Charge armement ne mentionne que les Maladie en Cours de Navigation alors qu'elle concerne également les ATM.

&178 : Une étude des consommations de cannabis et de cocaïne chez mille marins-pêcheurs de l'Aquitaine et de la Charente-Maritime a été menée par le médecin des gens de mer de Bordeaux et co-financée par l'Enim : elle a été publiée en août 2013. L'Enim participe également au financement des journées de médecine des gens de mer.

&226 : L'Enim n'a pas attendu le mois de mars 2016 pour décider de ne plus accorder de remise de dettes aux débiteurs dont la créance trouve son origine dans un agissement frauduleux : l'instruction n°10 du 6 mai 2014 relative au traitement des demandes de remise gracieuse mentionne que sont exclues de son champ d'application les remises gracieuses visant des créances établies dans le cadre de la lutte contre la fraude.

&230 : En service dématérialisé, l'Enim ne propose pas que le compte Amélie : il y a aussi le RIS-e et le remplissage en ligne du RPM 102.

&278 :
L'URPC a besoin des LS, aujourd'hui transmises par la DAM

&286 :
L'ensemble de ce paragraphe interroge sur la capacité du monde maritime a percevoir une simplification qui se traduirait par plusieurs déclarations au lieu d'une actuellement.

&298 : Tant que l'Enim sera un EPA, tout mandat de gestion devra s'appuyer sur les dispositions du décret n° 2016-544 du 3 mai 2016 portant dispositions relatives aux conventions de mandat conclues par les établissements publics et les groupements d'intérêt public nationaux et les autorités publiques indépendantes avec des tiers.

&300 : Périmètre territorial :
Les COM ne sont pas traités, et nécessitent un S.I. complet pour prise en compte, à la charge de l'Enim.
Les propriétaires embarqués sont également à traiter dans un SI spécifiques, à la charge de l'Enim également => peu de rationalisation dans ce cas.
Les conjoints-collaborateurs ne sont pas traités dans cet aspect 'cotisations ' : c'est sans doute normal, mais sont-ils pris en compte dans le paysage ? (idem pour les volontaires SNSM).

&273 à 329 : Compte tenu de la complexité du dossier DSN maritime et de l'intervention nécessaire de plusieurs acteurs (Acoss, URPC, GIP MDS, DAM et Enim), il n'apparait pas possible d'apporter des remarques précises aux préconisations et plan d'actions à court terme sans expertise partagée. Le plan d'actions proposé en 2017 ne prévoit aucune solution pour traiter les cotisations dues par les ressortissants de l'Enim situés dans les collectivités et pays d'outre-mer.

&327 : Paiement dématérialisé :
Les armateurs Enim peuvent d'ores et déjà faire des virements, comme à l'URSSAF.

&344 : La CRA ne permet pas seulement au directeur de l'Enim de fixer des pénalités ou de contribuer à la performance de la gestion des risques et contentieux, elle est aussi un service offert à l'usager pour un ré-examen de son dossier et contribue ainsi à la qualité de l'offre de service proposée par l'Enim.

Le rapport ne mentionne pas la création de la MCPC : dans l'attente de la création de la CRA, l'action de la responsable de la mission qui exerce la fonction de conciliateur est appréciée par le public de l'Enim qui recourt à elle de plus en plus fréquemment. L'Enim a récemment édité un dépliant présentant cette offre de service. C'est une autre solution palliative mise en place par l'Enim suite au retard pris dans la production de normes réglementaires par les tutelles en dépit de leur engagement pris dans la 1ère COG.

§361 : à l'occasion des premiers échanges avec la tutelle et dans le cadre des négociations COG2020 à venir, l'ENIM plaide pour que la trajectoire financière à compter de 2016 soit basée sur le budget initial 2015 (et non pas le compte financier 2015).

&364 et &365 : les effectifs du département recouvrement de l'agence comptable sont comptabilisés 2 fois ; Il convient de retirer 12 agents des 42 mentionnés au point N°365.

§368 : la base 2015 de 344 est calculée en ETPT et non pas en ETP (passage en 2015 d'une comptabilisation en ETPT au lieu des ETP). Cette précision est importante car à titre de comparaison, l'exécution en ETP des emplois sous plafond en 2015 était de 355,45. En 2016, en comptant les tous derniers CDD courts prévus en fin d'exercice, nous devrions atteindre 350,15 ETP (pour 344 ETPT).

&374 : l'Enim est également présent sur deux implantations du SCM à Bordeaux et Marseille.

Page 87 : Ont été omis dans la liste des personnes rencontrées: Hervé Vanoverschelde, secrétaire général, Amélie Bouchaud, cheffe du DRH/SG, Caroline Foedit, chef du DAMGI/SG, Marie-Line Moussion, chef du DBF/SG et Françoise Morry-Grammont, responsable de la mission communication.

REPONSE DE LA MISSION

[397] Les réponses générales de la Direction de la sécurité sociale en date du 8 décembre, de la Direction des affaires maritimes en date du 31 octobre et de l'ENIM en date du 28 octobre confortent les constats et préconisations formulés par la mission et n'appellent pas de correction ou de réponse. Les réponses aux observations du rapport détaillées par l'ACOSS et l'ENIM figurent ci-après et ont conduit à quelques corrections intégrées au rapport (observations 50-78-171-275-285-323 et page 87)

REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DE L'ACOSS

§ 1 : La réponse de l'ACOSS porte sur la synthèse du rapport, résumant les paragraphes 273 à 327 qui sont repris de façon détaillée. Elle est cependant confuse. La mission a bien noté l'obligation légale de rendre la DSN effective pour les marins au plus tard le 1er janvier 2020, mais elle a constaté que les conditions de cette effectivité n'avaient pas été définies à ce jour et formulé une recommandation pour débloquer une situation qui n'a pas évolué depuis mars 2014. Le GIP-MDS n'a pas répondu dans le cadre de cette procédure contradictoire. La proposition de la mission de confier le pilotage stratégique du recouvrement à la branche recouvrement par convention sur la base de l'article L122-8 du code de la sécurité sociale n'implique évidemment pas que l'URSSAF Poitou-Charentes (et non les URSSAF) gèrerait le recouvrement des cotisations ENIM tant que les ajustements informatiques proposés, sur lesquels l'ACOSS indique qu' « une étude de faisabilité est en cours », n'ont pas été réalisés.

§ 275 : Dont acte, la formulation a été clarifiée dans ce sens qui n'avait pas échappé à la mission. Seuls les marins salariés et non-salariés du commerce et de la plaisance sont concernés par l'assiette déclarée de salaires ou revenus réels. L'assiette est forfaitaire pour la navigation pêche et culture marine.

§ 278 : C'est précisément ce qu'écrit le rapport. Seul l'ENIM contrôle les lignes de service, l'URPC les utilise.

§ 279 : L'ENIM régime spécial est nécessairement identifié comme organisme de protection sociale, il a d'ailleurs le code 136 dans les tables maladie et vieillesse du cahier des charges DSN phase 3 (page 144) du GIP MDS. En revanche, les cotisations ENIM et les procédures de déclaration ENIM ne sont pas couvertes par les instructions du GIP MDS, en l'attente des évolutions informatiques, telles celles proposées par la mission et dont l'ACOSS étudie « la faisabilité ».

§ 282 : La mission a bien pris en compte la préférence de l'ACOSS pour une solution pérenne et non expérimentale.

§ 283 : L'ACOSS souscrivant à l'orientation de lui « confier la stratégie de pilotage du guichet unique », elle devrait également faire sienne l'ambition d'initier dès 2017 cette « modernisation active », qui commencerait après signature d'une COG intégrant cet objectif et ce calendrier, par la signature d'une convention ACOSS-ENIM sur la base du L. 122-8 du code de la sécurité sociale.

§ 284 : C'est précisément ce qu'écrit le rapport. La DPAE concerne les salariés seulement. La spécificité maritime est double : les entreprises maritimes pour leurs salariés sont dispensées de DPAE, mais l'ENIM utilise pour les marins salariés et non-salariés une déclaration équivalente afin d'ouvrir des droits le cas échéant avant embarquement.

§ 285 : Cf. réponse au 276. La formulation a également été clarifiée dans le même sens.

§ 295 : La réponse confond la pratique de l'URPC vis-à-vis des entreprises maritimes, qui est conforme aux textes généraux pour le recouvrement qu'elle assure, et la pratique de l'ENIM, qui est conforme au décret 89-517, qu'il faudra modifier pour harmoniser les dates d'exigibilité dans le droit commun URSSAF (cf. fin du 303).

§ 301 : C'est bien ce qu'écrit le rapport, qui invite ACOSS et ENIM à préciser le contenu des missions transférées et à maintenir à l'ENIM et au CCMA de Saint-Malo les activités du type gestion des lignes de service, actuellement imbriquées dans le processus de recouvrement.

§ 303 : La mission note l'accord de l'ACOSS et de l'URPC sur le plan d'actions proposé, et constate que seule l'étude de faisabilité en cours permettra de déterminer ce qui peut être fait de façon réaliste et si possible ambitieuse en 2018, l'année comportant un 1er janvier et un 31 décembre, et ce qui restera à faire pour le 1er janvier 2020.

§ 304 : Même réponse.

§ 305: Les éléments ne sont pas joints à la réponse de l'ACOSS. Ils ont bien été reçus en septembre par la mission, mais sans éclairer la question posée qui appelle des traitements statistiques plus approfondis. Parmi les 9.000 entreprises maritimes (armateurs), employant des marins, salariés ou non, figurent quelques grandes collectivités ou établissements publics qui parmi leurs fonctionnaires ou salariés, emploient exceptionnellement quelques marins. L'indication donnée par l'ACOSS d'une centaine de millier de salariés du régime général employés par la majorité des 9.000 entreprises maritimes, indépendamment des 30 ou 40 000 marins, ne renseigne donc nullement sur les salariés régime général des « vraies » entreprises maritimes et appelle une exclusion sur la base des codes APE que n'utilisent ni l'URPC ni l'ENIM et qu'il n'appartenait pas à la mission de piloter.

§ 306 : Après entretien avec le DG de l'ACOSS, la mission a pris soin de retracer sa position et d'ajouter au 304 « si possible au 1/1/18 ». Elle ne doute pas qu'en lien avec les ministères de tutelle et les deux COG ENIM et ACOSS, l'étude de faisabilité en cours à l'ACOSS précisera le calendrier et les conditions d'une évolution opérationnelle conforme à la stratégie proposée et partagée avec l'ACOSS.

§ 322 : C'est précisément ce qui est écrit, le rapport souligne que la paie fournit les informations pour les salariés et les non-salariés (hors DSN pour ces derniers).

§ 323 : Dont acte. La formulation a été rectifiée concernant le directeur de l'URPC et clarifiée pour la responsabilité unique sur le recouvrement, pour laquelle plaide la mission et que confirme l'ACOSS. En fonction des compétences disponibles « dans un premier temps » à l'ENIM et à l'URPC, la convention précisera le mandat de gestion donné par l'ENIM à l'URPC.

§ 324 : La mise à disposition qui reste à étudier permettrait au contraire de maintenir à l'ENIM des personnels dont les compétences ne pourront être substituées ou désimbriquées que dans le temps.

§ 345 : La mission note cette information, qui peut évoluer lors des prochaines désignations.

REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DE L'ENIM

§ 50 : Dont acte, la formulation a été corrigée, le comité national de la conchyliculture reprenant sa place parmi les 4 conseils ou comités dont le président siège au conseil d 'administration de l'ENIM.

§ 51 : La liste des sites principaux négligeait mais n'oubliait pas les antennes de Bordeaux et Marseille, qui représentent 3 ETP, effectifs intégrés à ceux du siège.

§ 55 : Même remarque pour les pensionnés résidant à l'étranger, dont la gestion spécifique a bien té notée par la mission.

§ 76 : Si les recettes informatiques sont achevées en interne à l'ENIM, après une mise en production que la mission a bien noté en juin 2014 pour PE et mars 2016 pour PENHIR, il n'en demeure pas moins que deux ans après mise en production, le flux informatique de l'application PE vers le système d'information de la CNAMTS fait toujours l'objet d'échanges techniques inaboutis, et que les problèmes de fiabilité indiqués par l'agence comptable concernant PENHIR n'ont pas encore permis d'alléger les contrôles internes.

§ 77 : Cet exemple ne semble pas pertinent, cette prestation étant devenue extra-légale, maintenue, mais permettant ainsi d'harmoniser le droit.

§ 78 : Dont acte, formulation corrigée.

§ 91 : Cf. 76.

§ 171 : Dont acte, formulation corrigée.

§ 178 : Dont acte.

§ 226 : La gestion des indus frauduleux entre dans la procédure de recouvrement avec une procédure comptable spécifique. La mission prend acte que la délibération du conseil d'administration de mars 2016, i.e.de ne plus accorder de remise de dettes aux débiteurs dont la créance trouve son origine dans des agissements frauduleux, entérinait les dispositions d'une instruction de mai 2016

§ 230 : Ces premiers développements traduisent la prise de conscience soulignée par la mission.

§ 278 : C'est ce que décrit le rapport.

§ 286 : La mission ne propose pas de démultiplier les déclarations, mais au contraire de moderniser les processus très largement manuels existants : déclaration des lignes de service, via la DAM pour tous les armateurs DTA, et appel et règlement non dématérialisés de cotisations. Avec des outils modernisés et un accompagnement adapté, les entreprises maritimes peuvent avant la fin de la COG ne produire que deux flux dématérialisés, la DSN et une gestion de lignes de service modernisée.

§ 298 : Les dispositions légales du code de la sécurité sociale (L122-8) et de la loi 2014-1545 relative à la simplification de la vie des entreprises (article 40, précisé par le décret 2016-544) semblent indépendantes et/ou compatibles. Il n'est pas évident que la convention confiant à

l'URPC le recouvrement de la totalité des cotisations de l'ENIM s'analyse stricto sensu comme une convention de mandat de gestion, au sens de la loi citée et du décret 2016-544, qui ne peut porter que sur le recouvrement des « recettes propres » de l'ENIM.

§ 300 : La remarque sur les collectivités d'outremer et les propriétaires embarqués semble sans portée : il est proposé d'unifier le recouvrement dont l'URPC assure déjà la moitié, également pour ces collectivités et ces non-salariés. L'argument avancé d'un SI dédié à maintenir par l'ENIM pour ces collectivités et non-salariés est fallacieux : si ces derniers sont hors DSN, cela n'empêche pas l'URSSAF de recouvrer auprès des non-salariés, et même dans ces territoires, par délégation. Seul le cas des conjoints collaborateurs demeure à traiter, éventuellement par maintien à l'ENIM si c'est le plus simple.

§ 273 : Même réponse pour les collectivités d'outremer.

§ 327 : Cette faculté est retracée dans le rapport : le non-respect du paiement par virement au-delà de 7 M€ de cotisations, la faible incitation au virement et l'absence de télérèglement posent problème.

§ 344 : Avis partagé, qui ne modifie pas le constat porté par la mission.

§ 361 : Il appartient aux ministères de tutelle de définir ce cadrage, mais c'est le point d'arrivée 2020 qui importe, la situation réelle en fin de COG 13-15 étant retracée dans le compte financier 2015.

§ 364 : Le fichier remis par l'ENIM détaillant les effectifs en ETP au 31 mai 2016 indique 13,3 ETP au département recouvrement de Saint-Malo et 27,2 ETP au CCMA soit un total de 40,5 ETP précisément au lieu de 42 indiqués par erreur. Il n'y a donc en aucun cas double compte de l'effectif du département recouvrement.

§ 368 : Il appartient aux ministères de tutelle de définir ce cadrage, sur une base homogène en 2020 et 2015, ETPT ou ETP. La proposition de la mission est une réduction de -25% en 5 ans sur les effectifs, dans le cadre global évoqué, que la mission recommande d'élargir aux investissements et amortissements.

§ 37 : Cf. réponse 51

Page 87 : Dont acte. Liste complétée en ce sens.