



HAL
open science

Le Droit de la Sécurité sociale maritime : Propositions pour une réforme de la retraite des marins

Dylan Vloëbergh-Lair

► **To cite this version:**

Dylan Vloëbergh-Lair. Le Droit de la Sécurité sociale maritime : Propositions pour une réforme de la retraite des marins. Neptunus, 2022, 28 (4), pp.1-92. hal-04009859

HAL Id: hal-04009859

<https://nantes-universite.hal.science/hal-04009859>

Submitted on 1 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE DROIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE MARITIME : PROPOSITIONS POUR UNE RÉFORME DE LA RETRAITE DES MARINS.

2021-2022

A3AM VLOËBERGH-LAIR DYLAN

*MÉMOIRE DE RECHERCHE RÉDIGÉ SOUS LA DIRECTION DE
M. FRANÇOIS MANDIN ET DE M. PATRICK CHAUMETTE.*



ÉCOLE NATIONALE DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ADMINISTRATION DE LA MER | UNIVERSITÉ DE NANTES

MASTER 2 DROIT ET SÉCURITÉ DES ACTIVITÉS MARITIMES ET OCÉANIQUES (DSAMO)

SOMMAIRE

Sommaire.	page 1
Glossaire des abréviations.	page 2
Introduction.	page 3
Partie I – L’existence multi-séculaire de l’assurance vieillesse des marins en France : des mutations tardives et un fonctionnement aux règles <i>sui generis</i>.	page 7
I. Aux origines, un régime spécial pionnier en matière de solidarité professionnelle.	page 7
II. D’un fonctionnement administratif étatique à celui d’un organisme de sécurité sociale : l’évolution récente de l’Etablissement national des invalides de la marine (ENIM).	page 13
III. Composante de l’ENIM compétente en matière d’assurance vieillesse, la caisse de retraite des marins (CRM) est un environnement réglementaire <i>sui generis</i> .	page 18
Partie II – La réforme de l’assurance vieillesse des marins s’inscrit dans une dynamique nationale et européenne de renforcement de la compétitivité d’un secteur maritime mondialisé et donc ultra-concurrentiel.	page 29
IV. Les mutations de l’économie bleue ont entraîné une politique de compétitivité économique et sociale que le droit international et européen a accentuée.	page 29
V. Quelle place pour l’ENIM dans le projet de loi du 24 janvier 2020 instituant un système universel de retraite ?	page 40
VI. Les orientations de la protection sociale des marins s’agissant de l’assurance vieillesse en Europe : la normalisation et l’universalisation des régimes de retraite.	page 44
Partie III – La réforme de l’assurance vieillesse des marins en France : transformer l’ENIM en un régime conjuguant répartition et capitalisation pour moderniser et pérenniser la protection sociale maritime.	page 54
VII. Faire aboutir le système universel de retraite et réaliser la mutation des missions de l’ENIM : garantir le versement de pensions de transition et gérer une retraite complémentaire par capitalisation.	page 54
VIII. Conserver tout en modifiant certains paramètres de la CRM : cotisations sur salaires forfaitaires, dispositifs de solidarité et droits dérivés.	page 59
IX. Parachever la modernisation de l’ENIM par le dialogue social, la responsabilisation des employeurs et la communication vers l’extérieur.	page 63
Conclusion.	page 67
Annexes.	page 68
Bibliographie.	page 82
Entretiens menés	page 87
Table des matières.	page 88

GLOSSAIRE DES ABREVIATIONS

AOD : âge d'ouverture du droit à la retraite

AT-MP : accidents du travail – maladies professionnelles

AVM : assurance vieillesse des marins

CGP : caisse générale de prévoyance

COG : convention d'objectifs et de gestion

CPRM : code des pensions de retraite des marins

CRM : caisse de retraite des marins

CSENIM : conseil supérieur de l'établissement national des invalides de la marine

ENIM : établissement national des invalides de la marines

LFSS : loi de financement de la sécurité sociale

MFC : mission flotte de commerce

OSS : organisme de sécurité sociale

PCC : pension de conjoint collaborateur

PP : pension proportionnelle

PRA : pension de retraite anticipée

PS : pension spéciale

RIF : registre international français

SUR : système universel de retraite

UE : Union européenne

INTRODUCTION

1. L'assurance vieillesse : l'appréhension sociale d'un risque économique.

« *L'homme isolé n'existe pas* ». ¹ Dans son ouvrage fondateur de la doctrine du solidarisme, Léon Bourgeois se faisait le héraut d'un courant de pensée qui a profondément irrigué l'émergence du système français de protection sociale, jusqu'à son acmé avec les ordonnances de 1945 créant la Sécurité sociale. Couvrant les risques liés à la maladie, à la famille et à la vieillesse, le nouveau 'régime général' de la protection sociale française n'a pas pour autant fait table rase du passé. Elle a en effet préservé, du moins de façon temporaire initialement, les régimes déjà en place, construits par et pour certaines professions ou entreprises au cours des siècles précédents et couvrant l'un de ces risques ou bien tous ces risques à la fois (régimes dits 'intégrés'). Ces régimes ont ainsi été qualifiés de 'spéciaux' après 1945 et ont fait l'objet de débats politiques passionnés et d'une médiatisation singulière au gré des réformes successives de l'assurance vieillesse depuis 1993. Le terme 'régime spécial' renvoie en effet à un corpus juridique à part, bien souvent dérogatoire au droit commun de la sécurité sociale.

Parmi les risques déjà couverts par les régimes spéciaux, le risque vieillesse est, originellement, un risque individuel de nature économique. ² Son appréhension vise à permettre aux travailleurs de différer une partie de leur pouvoir d'achat de la période où ils ont la capacité d'avoir des revenus à la période où leurs revenus seront diminués voire éteints. Cela nécessite de renoncer à de la consommation présente pour garantir un niveau de consommation future. Une telle opération pourrait se faire à l'échelle individuelle : chacun épargnerait une partie de ses revenus pour préparer sa retraite. Néanmoins, d'après Didier Maillard (professeur émérite au Conservatoire national des arts et métiers), cela serait irréalisable à cause du rendement négatif de l'épargne et du fait que les services que tout un chacun souhaite consommer ne sont pas stockables ni même anticipables dans le cas où ils n'existeraient pas encore. ³ La mutualisation du risque vieillesse est donc la solution la plus optimale pour permettre aux retraités de bénéficier de revenus viagers. C'est ainsi que l'enjeu de la retraite, qui n'a à l'origine qu'une nature économique, devient un enjeu social puisque la mise en place d'un système d'assurance vieillesse nécessite un choix collectif en société. ⁴ Deux grands systèmes de retraite peuvent

¹ L. BOURGEOIS, *Solidarité*, 1896, p. 137.

² D. MAILLARD, « Réforme des retraites : poser les bonnes questions », *Commentaire*, n°164, 2018, pp. 877.

³ D. MAILLARD, *op. cit.*, p. 878.

⁴ D. MAILLARD, *op. cit.*, p. 878.

alors être mis en place. Le premier est celui de la capitalisation : les actifs confient à des gestionnaires de fonds privés la mission de faire fructifier leurs revenus qui sont différés au moyen de l'épargne. Le second est celui de la répartition : les actifs attendent d'institutions le soin de leur garantir un flux de pension viager constitué par les revenus différés au moyen des cotisations sociales.⁵ Quel que soit le système, son efficacité se mesure au meilleur transfert de revenus de la période active à la période inactive. Cela couvre la dimension quantitative (recherche de la plus grande ampleur possible de revenu différé) et la dimension qualitative (maîtrise du risque pour que l'effort pendant la période active ne soit pas annihilé lors du calcul de la pension). Pour cela, le système se décline à l'échelle infra en régimes. Ces derniers sont définis par Jacques Barthélémy :

*« Un régime de retraite est une personne morale unissant au présent et dans le temps une collectivité d'affiliés par un ensemble de créances et de dettes avec un principe de solidarité au regard de ces droits. Solidarité dans tous les sens du terme : en matière à la fois de responsabilité vis-à-vis des créances, mais aussi de « pot commun » redistribuable dans des limites réglementaires. C'est cette solidarité qui lui donne une consistance juridique. [...] Le terme de régime au sens plein est réservé à des situations concrétisant une autonomie administrative et financière ».*⁶

Chaque régime de retraite définit ainsi les paramètres qui vont déterminer le revenu différé : montant des cotisations, modalités d'ouverture de droits (points, trimestres, lignes de service, etc.) âge de départ, modalités de liquidation, taux de remplacement, etc. La France a fait le choix du système par répartition⁷ (loi du 26 avril 1946) qui se décline en une quarantaine de régimes de retraite.

2. Le régime de retraite des marins, institution vénérable de la solidarité professionnelle des gens de mer.

Relevant de la catégorie des régimes spéciaux, le régime social des marins est porteur d'un esprit pionnier : celui d'être l'un des premiers systèmes de protection sociale en France, fondé sur la solidarité professionnelle. Aux origines, un édit de Colbert créant en 1673 un fonds pour les invalides de la marine servant des pensions d'invalidité aux marins du roi blessés au combat. Cet embryon de sécurité sociale fut élargi aux marins de la flotte de commerce et à la pêche au XVIIIème siècle. Parallèlement à l'évolution de l'Inscription maritime, héritière du système des

⁵ D. MAILLARD, *op. cit.*, p. 878.

⁶ ANGOULVANT, J-C, « Réforme des retraites : enjeux et dérives. Ne pas jeter les régimes complémentaires avec l'eau du bain bismarckien », *Futuribles*, n°430, 2019/3, p. 61.

⁷ *Ibid.*, p. 65.

‘classes’ créé par Colbert, ce régime ne bénéficie finalement qu’aux marins civils depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Devenu formellement Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) en 1930, cette institution incarne depuis plus de trois siècles la solidarité entre les gens de mer. Elle couvre les risques principaux inhérents à tout secteur professionnel : accidents du travail, invalidité, maternité, décès et surtout vieillesse.

Si Victor Hugo a qualifié la mer d’« *espace de rigueur et de liberté* », c’est surtout l’extrême rigueur de ce milieu qui a très tôt conduit à l’élaboration d’une protection sociale au bénéfice de celles et ceux qui y consacrent leur force de travail. Ces derniers revêtent plusieurs dénominations dans le langage courant : marins, gens de mer ou bien travailleurs de la mer. Ils affrontent des risques d’accidents, de maladies professionnelles ou encore de mortalité aux fréquences bien plus élevées que dans les autres secteurs. D’un point de vue juridique, l’ENIM est un régime s’adressant aux gens de mer, c’est-à-dire ceux qui sont marins au sens du code des transports (sous conditions de formation, de qualification professionnelles et d’aptitude physique) et ceux qui exercent à bord des activités liées à l’exploitation d’un navire sous pavillon français ou étranger (dans certaines conditions).⁸ Ces catégories juridiques couvrent une pluralité d’activités professionnelles : pêche, cultures marines, commerce, nautisme, plaisance, etc. En 2020, l’ENIM recensait sur une moyenne annuelle 29 189 actifs, relevant donc de l’une de ces activités professionnelles. La France comptant alors 29,2 millions d’actifs selon le Bureau international du travail (BIT), les gens de mer ne représentent qu’une infime partie des travailleurs.

3. L’ENIM face à l’enjeu de l’internationalisation du droit et des réformes de l’assurance vieillesse.

Parmi les Etats de l’Union européenne, seuls 7 ont conservé un droit social particulier s’agissant du risque vieillesse maritime. Il convient en effet de souligner la tendance très marquée ces dernières années à l’internationalisation du droit social maritime. Que ce soit dans le cadre de l’organisation internationale du travail (OIT) ou de l’Union européenne (UE), une course à la ‘moins-disance sociale’ (ou ‘*dumping social*’ en anglais) s’est engagée. Nombre d’Etats ont fait le choix de s’aligner sur les standards sociaux parfois minimalistes établis dans ce cadre, abandonnant des législations autrefois très protectrices. Or, avec un ratio démographique⁹

⁸ Article L. 5511-1 3° et 4° du code des transports.

⁹ Rapport entre le nombre d’actifs cotisants et le nombre de pensionnés. Plus le nombre d’actifs cotisants est inférieur au nombre de pensionnés, plus le déficit démographique est grand.

fortement déséquilibré, un budget chroniquement déficitaire, un financement par cotisations remis en cause au profit de la compétition économique et un corpus juridique complexe, l'AVM ne semble pas dans une situation propice au *statu quo*.

Le projet de loi instituant le système universel de retraite (SUR) a relancé le débat en 2020 sur la justification des régimes spéciaux et leur réforme, voire disparition. L'ENIM devait intégrer le SUR, tout en maintenant l'existence de son corpus juridique dérogatoire. L'interruption de la réforme n'a pas pour autant emporté la fin de la réflexion sur l'avenir de l'ENIM et en particulier de l'assurance vieillesse des marins (AVM).

4. Interroger et proposer des perspectives à la pérennisation du régime de retraite des marins.

Dès lors, au regard du caractère historique et pionnier du régime de retraite des marins en France et de la nécessité de garantir une protection adaptée aux risques encourus dans les métiers de la mer, quelles propositions pourraient permettre de le pérenniser en l'adaptant au contexte d'internationalisation du droit social maritime et de compétition économique ?

Si l'existence multi-séculaire de l'assurance vieillesse des marins en France a été marquée par des mutations tardives et un fonctionnement aux règles *sui generis* (partie I), le projet de sa réforme s'inscrit au contraire dans une dynamique nationale et européenne accélérée par le renforcement de la compétitivité d'un secteur maritime ultra-concurrentiel (partie II). Aussi, la réforme de l'assurance vieillesse des marins pourrait transformer l'ENIM en un régime conjuguant répartition et capitalisation pour moderniser et pérenniser cette protection sociale maritime (partie III).

N.B : les propositions contenues formulées dans ce mémoire n'engagent que leur auteur.

I. Aux origines, un régime spécial pionnier en matière de solidarité professionnelle.

I.1. Le régime de retraite des marins, produit de l'œuvre juridique de Colbert en matière maritime.

I.1.a. Les prémices de la sécurité sociale maritime.

Les guerres incessantes du règne de Louis XIV ont mis en évidence les problèmes posés par la « levée » des hommes chargés d'armer les bâtiments royaux, dont les plus grands nécessitaient au XVII^{ème} siècle jusqu'à 600 marins pour fonctionner.¹⁰ Le système d'enrôlement forcé des gens de mer et de rivière par la 'presse' était inefficace et impopulaire. Aussi, Jean-Baptiste Colbert, secrétaire d'Etat à la Marine (1669-1683), le remplaça par le système des 'classes', pensé dans une logique de rationalisation de la gestion des ressources militaires. Instauré par l'Edit du 16 avril 1670, il fut basé sur le recensement de l'ensemble des civils s'adonnant à des activités maritimes ou fluviales et leur division en classes distinctes (et dont le nombre variait selon les provinces littorales) qui devaient, dans un cycle de roulement annuel, servir sur les vaisseaux du roi. Ce système présentait l'avantage commode de ne pas désorganiser outre-mesure les activités de pêche et de commerce, qui avaient parallèlement besoin d'hommes pour prospérer. Par ailleurs, son acceptabilité fut l'objet d'une attention particulière. En contrepartie de ces sujétions furent établis les prémices d'une protection sociale des marins, par l'octroi d'un secours viager de 2 écus par mois pour tous les anciens marins infirmes.

Mais c'est surtout l'Edit de Nancy du 22 septembre 1673 qui marqua l'avènement du droit de la sécurité sociale maritime. Colbert institua une retenue sur solde de 6 deniers par livre (2,5 %) sur toutes les soldes de ses équipages, pour alimenter le Fonds des invalides de la Marine.¹¹ Ce dernier devait financer la construction de 2 hôpitaux à Rochefort et Toulon, où les marins infirmes seraient nourris et soignés pendant leur retour à terre. Néanmoins, seul le premier projet fut mené à terme. La plupart des marins de l'époque préférait retourner dans leur foyer plutôt que de séjourner dans ces institutions. Aussi, l'Edit du 22 septembre 1673 prévoyait la

¹⁰ J.-L. LENHOF, A. ZYSBERG, « Le système des classes de 1665 à 1784 / La réorganisation des années 1784-1815 », Centre de recherche d'histoire quantitative (CRHQ), Université de Caen Basse-Normandie, [CIMARCONET \(unicaen.fr\)](http://cimarconet.unicaen.fr).

¹¹ J.-J. DUBARRY, J.-F. HERVIER, J.-J. PENY, « Colbert, père de la Sécurité sociale de la Marine », Société française d'histoire de la médecine, 16 décembre 1978, p. 39.

possibilité d'accorder 3 années de solde au marin se retirant chez lui. Compte tenu du faible attrait de l'hôpital royal, l'ordonnance du 15 avril 1689 renforça la protection sociale des marins avec la 'demi-solde' payée de façon viagère aux marins invalides, au titre de 'récompense' (i.e compensation)¹² des officiers et matelots blessés au service du roi. Enfin, l'Edit de mai 1709 pensé par le secrétaire d'Etat à la Marine Jérôme Phélypeaux de Pontchartrain (1699-1715) étendit aux marins du commerce les régimes de la retenue sur solde (ramenée à 4 deniers par livre) et de la 'demi-solde'. Fait notable pour comprendre la naissance du droit de la sécurité sociale maritime, le versement de cette 'demi-solde' fut désormais aussi fondé sur la vieillesse, assimilée à une conséquence des services en mer au même titre que les blessures.¹³ Joseph Fleuriau d'Armenoville (secrétaire d'Etat à la marine, 1718-1722) fonda la Caisse des invalides de la marine en 1720, distincte du trésor royal et chargée de verser la 'demi-solde' aux marins invalides ainsi que les secours aux veuves et orphelins.¹⁴

Toutefois, si le droit de la sécurité sociale maritime était bien gravé dans le marbre législatif du royaume, il n'impliquait pas pour autant des droits individuels : la demi-solde était une compensation octroyée et non un droit automatique. Elle s'adressait avant tout aux marins invalides. Surtout, il fallut de nombreuses années, voire décennies, pour que le système élaboré à la fin du XVII^{ème} siècle fût effectif.¹⁵ De fait, le droit universel à une pension de retraite pour tous les marins n'apparut qu'à la fin du XVIII^{ème} siècle.

I.1.b. L'avènement d'un véritable système de retraite pour les marins.

La mise en place du régime de retraite des marins fut concrétisée par l'ordonnance du 31 octobre 1784, dite « ordonnance de Castries » (secrétaire d'Etat à la Marine, 1780-1787). Ce texte établit une pension de vieillesse servie sans condition d'invalidité à tous les marins ayant atteint l'âge de 60 ans (ils prenaient alors le statut 'hors service' vis-à-vis du système des 'classes') et ayant réalisé 15 ans de service. La 'demi-solde' était alors calculée sur la base du dernier grade atteint dans le système des 'classes'.

La Révolution française s'attacha à renforcer cet édifice juridique qui, pourtant, était un héritage de la monarchie. La loi du 7 janvier 1791 relative aux classes de gens de mer, abaissa l'âge du

¹² T. SAUZEAU, « Les gens de mer du quartier de Marennes et l'institution des invalides de la Marine (milieu XVIII^{ème}-milieu XIX^{ème} siècle) », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, 120-2, 2013, p. 179.

¹³ D. CONFOLANT, « De la Marine aux Affaires maritimes », archives orales du ministère de la Transition écologique, « *pour mémoire* » n°3, automne 2007, pp. 73.

¹⁴ J.-J. DUBARRY, J.-F. HERVIER, J.-J. PENY, « Colbert, père de la Sécurité sociale de la Marine », *Société française d'histoire de la médecine*, 16 décembre 1978, p. 40.

¹⁵ J.-L. LENHOF, A. ZYSBERG, « Le système des classes de 1665 à 1784 / La réorganisation des années 1784-1815 », Centre de recherche d'histoire quantitative (CRHQ), Université de Caen Basse-Normandie, [CIMARCONET \(unicaen.fr\)](http://CIMARCONET.unicaen.fr).

statut 'hors service' à 56 ans et ajouta aux pensions de vieillesse déjà servies à 15 000 individus,¹⁶ les 'demi-soldes' pour veuves (ancêtres des pensions de réversion) et orphelins en cas de « *réel besoin constaté* ».¹⁷ La loi du 13 mai 1791 poursuivit la dynamique. Le rapport que l'armateur havrais et député Jean-François Begouën fit à l'Assemblée nationale le 28 avril 1791, au préalable de son vote, est éclairant. Il restitua l'essence même du droit social maritime d'alors : des « *dispositions d'humanité* » résultant d'une part « *d'obligations contractées* » par l'Etat envers ces « *braves marins* » qui affrontent « *avec le même sang-froid le fer de l'ennemi et les dangers du plus terrible élément* » ; encourageant d'autre part les enfants des marins à « *embrasser l'utile et périlleuse profession de leurs pères* ».¹⁸ Véritable « *caisse familiale* »,¹⁹ le régime de retraite des marins fut alors complété d'un système de majoration des pensions servies aux invalides ayant des enfants âgés de moins de 10 ans. La même loi du 13 mai 1791 fixa par ailleurs à 30 années de service effectif sur les bâtiments d'Etat le seuil nécessaire à l'obtention des pensions accordées à titre de retraite ou infirmités et blessures (article 3, titre IV).

Enfin et surtout, la Révolution française substitua l'Inscription maritime au système des 'classes' par la loi du 3 brumaire an IV.²⁰ Au passage, cette dernière abaissa de nouveau le seuil de perception des 'pensions demi-soldes' à 50 ans et la durée de service effectif à 25 années (300 mois).

Le lien entre l'évolution de cette nouvelle administration animée par les commissaires de l'Inscription maritime (ancêtres des administrateurs des affaires maritimes) et le renforcement de la protection sociale des marins, fut constant. En témoigne un discours d'Adolphe Thiers, alors député des Bouches-du-Rhône, prononcé à la Chambre le 16 avril 1846 :

« *Qu'est-ce qu'a imaginé Colbert ? [...] 'Tout homme qui travaille sur mer, qui se livre à la navigation, a besoin de protection plus qu'aucun autre [...]. Vous avez besoin de protection plus que les autres, vous serez protégés ; mais j'exige de vous que vous soyez sans cesse sous la main du gouvernement. [...] Si vous réclamez de ma part plus de protection, de votre côté vous rendrez plus de services.'* [...] '*J'institue la caisse des invalides, qui n'existe nulle part. Quand vous serez vieux, quand vous serez devenu infirme au service, je pourvoirai à vos besoins si vous avez une femme et des enfants qui, pendant vos longues absences, manquent de pain, la caisse des invalides leur en*

¹⁶ L. DURAT-LASALLE, *Code manuel des pensions afférentes aux départements de la guerre et de la Marine*, publié avec autorisation des ministres de la Guerre, de la Marine et des Colonies, Paris, 1848, p. 312.

¹⁷ J.-J. DUBARRY, J.-F. HERVIER, J.-J. PENY, « Colbert, père de la Sécurité sociale de la Marine », *Société française d'histoire de la médecine*, 16 décembre 1978, p. 41.

¹⁸ L. DURAT-LASALLE, *Code manuel des pensions afférentes aux départements de la guerre et de la Marine*, publié avec autorisation des ministres de la Guerre, de la Marine et des Colonies, Paris, 1848, p. 308-309.

¹⁹ *Ibid.*, p. 311.

²⁰ 25 octobre 1795.

donnera.’ Telle a été cette institution de paternité, ou plutôt de maternité, qui est le contrepoids de l’Inscription maritime. »²¹

Tout au long du XIX^{ème} siècle, l’Inscription maritime connut une transformation marquant la séparation claire entre marine de guerre et marine civile. Cette séparation fut portée par le droit social maritime. Ainsi, l’ordonnance du 17 septembre 1823 admit dans le calcul des pensions et demi-soldes le temps employé par les marins à la pêche et celle du 24 janvier 1824 le temps passé au pilotage, avec la proratisation suivante : une année de navigation validant 6 mois de service. Le rapport au roi sur l’ordonnance du 12 mars 1826 souligna ce processus en réformant le régime de retraite des marins « *au moment où les équipages des vaisseaux, devenus permanents, vont être en grande partie recrutés d’après le même mode que l’armée de terre.* »²² Il résulta de cette ordonnance une revalorisation des pensions de vieillesse des marins ayant exclusivement servi sur les bâtiments d’Etat.

L’ordonnance du 9 octobre 1837 confirma cette orientation, en disposant que les marins réunissant 6 ans de service à bord des bâtiments de guerre étaient désormais admis à faire valoir pour leur durée effective (et non proratisée de moitié comme c’était le cas dans l’ordonnance de 1823) les périodes embarquées sur les bateaux de pêche. S’agissant toujours de la prise en compte des périodes pour la liquidation de la demi-solde, les capitaines au long cours ayant servi au moins 2 ans en qualité d’enseigne de vaisseau sur les bâtiments d’Etat obtinrent qu’elle soit calculée sur la base de la solde perçue à ce dernier grade (ordonnance du 10 mai 1841). L’ensemble du droit de la sécurité sociale des marins bénéficiait au 1^{er} janvier 1846 à 10 125 ‘demi-soldiers’.²³ Finalement, la loi du 23 mars 1885 mit fin aux versements par la Caisse des invalides de la marine des pensions et gratifications des agents militaires et civils du ministère de la Marine et des Colonies. Le Trésor public, i.e l’Etat, reprit cette mission. A compter de cette date, ladite Caisse ne fut plus chargée que des pensions des inscrits maritimes, autrement dit les marins exerçant au commerce et à la pêche.

Ainsi, au cours des deux premiers siècles de son existence, le droit de la sécurité sociale des marins connut une mutation continue, marquée par son caractère pionnier : l’instauration d’un véritable droit à l’assurance vieillesse reposant sur des cotisations obligatoires gérées par une entité publique. Cette institution dont l’origine fut le manque de main d’œuvre sur les bâtiments

²¹ A. THIERS, « Discours sur les crédits extraordinaires de la Marine », Chambre des Députés, 16 avril 1846, extrait.

²² L. DURAT-LASALLE, *Code manuel des pensions afférentes aux départements de la guerre et de la Marine*, publié avec autorisation des ministres de la Guerre, de la Marine et des Colonies, Paris, 1848, p. 339.

²³ *Ibid.*, p. 168

d'Etat, devint progressivement un outil essentiel au service de la solidarité professionnelle des marins.

I.2. Le droit de la sécurité sociale maritime, outil de la solidarité professionnelle des gens de mer.

I. 2. a. La solidarité professionnelle des gens de mer, entre justifications sociologiques et faits historiques.

L'existence de l'ENIM recèle des faits sociologiques. Les logiques de solidarité qui structurent la protection sociale ont été définies dans l'ouvrage de Guy Bajoit portant sur le changement social dans les sociétés occidentales, qui en a établi une typologie. Rappelant que « *les individus qui choisissent la (les) même(s) logique(s) d'échange ont souvent (mais pas toujours) tendance à se reconnaître réciproquement dans l'action, et à construire des liens de solidarité entre eux* »²⁴ il a mis en exergue deux logiques de solidarités. D'une part, la solidarité instrumentale qui peut notamment être basée sur une condition sociale commune. Bien que tous les individus n'aient pas d'affinités et que leurs valeurs et intérêts puissent diverger, ils peuvent se montrer solidaires compte tenu de leur appartenance à une même organisation sociale.²⁵ D'autre part, il a identifié une logique de solidarité expressive, soit fusionnelle (communauté de convictions) soit affective (partage entre individus d'expériences communes).²⁶

Cette typologie s'entrecroise, puisque la solidarité expressive est résolument tournée vers le passé, quand la solidarité instrumentale est tournée vers l'avenir. Guy Bajoit considère alors que l'organisation d'un groupe social a tendance à receler plusieurs logiques de solidarité à la fois. Et ce, avec pour effet une solidification des interactions sociales des membres du groupe. Sur cette base, l'existence et la persistance du régime social des marins sont justifiées. Les logiques de solidarité conditionnelle (condition de marin) et affective (partage de l'expérience du milieu maritime) irriguent d'ailleurs l'ensemble d'un milieu professionnel et non seulement une entreprise (l'ENIM se distingue ainsi du régime spécial de la SNCF).²⁷

²⁴ G. BAJOIT, *Le changement social : approche sociologique des sociétés occidentales contemporaines*, Paris : Armand Collin, 2003, p.137.

²⁵ G. BAJOIT, *op. cit.* p. 137.

²⁶ G. BAJOIT, *op. cit.* p. 138.

²⁷ « Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins », Conseil supérieur des gens de mer (CSGM), 2017, p.11.

Les bases sociologiques de la solidarité professionnelle à l'origine de l'ENIM, ont trouvé une traduction historique concrète. Par exemple, dès le XVIIIème siècle, le droit social maritime prit toute sa dimension d'instrument de la solidarité professionnelle des marins en ce que l'ordonnance du 31 octobre 1784 mit en place un mécanisme de compensation géographique qui liait les trésoreries des quartiers maritimes.²⁸ L'objectif était d'irriguer les petits ports ruraux pauvres des cotisations abondantes perçues dans les grands ports, pour garantir le paiement des pensions de vieillesse.

I. 2. b. Les risques maritimes au fondement de la solidarité des gens de mer.

Le régime social des marins assure contre les risques que ce secteur professionnel recèle. Faut-il le rappeler, un navire est un lieu de travail flottant qui ne connaît pas d'arrêt (hors périodes à quai), impliquant des horaires décalés, un bruit permanent, une exposition aux aléas météorologiques, et s'agissant de la pêche, la manutention d'appareils dangereux. Les statistiques épidémiologiques qui en découlent sont à ce titre éloquents. Le bilan des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) maritimes, publié en décembre 2021 par l'ENIM et l'Institut maritime de la prévention (IMP), fait état de statistiques éloignées de la moyenne des autres secteurs. Ainsi, 77 accidents du travail pour 1 000 marins à la pêche²⁹ ont été recensés en 2020, contre une fréquence moyenne tous secteurs professionnels confondus de 34,5 pour 1000.³⁰ Cette fréquence déjà élevée est pourtant en hausse, puisque 73 accidents du travail maritime avec arrêt pour 1 000 pêcheurs avaient été enregistrés en 2018.³¹ S'agissant des maladies professionnelles, les évolutions ne sont pas positives. Par exemple, 105 troubles musculo-squelettiques (TMS - provoqués par une sollicitation excessive des membres) ont été reconnus en 2020, contre 75 en 2007.³² Au-delà des AT-MP, c'est bien par leur taux de mortalité que se distinguent malheureusement les travailleurs de la mer des autres professions. 4,18 décès³³ pour 10 000 marins (équivalent temps plein) ont été enregistré en 2020 contre 0,067 dans le BTP. Dans ce dernier secteur, la tendance est en nette baisse (le taux était de 0,090

²⁸ T. SAUZEAU, « Les gens de mer du quartier de Marennes et l'institution des invalides de la Marine (milieu XVIIIe-milieu XIXe siècle) », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, 120-2, 2013, p. 181.

²⁹ « Les accidents du travail et maladies professionnelles du secteur maritime, chiffres clés de l'année 2020 », ENIM et IMP, décembre 2021, p.4.

³⁰ « Accidents du travail et maladies professionnelles maritimes », ministère de la Mer, 2020, p.3.

³¹ « Les accidents du travail et maladies professionnelles du secteur maritime, chiffres clés de l'année 2018 », ENIM et IMP, décembre 2019, p.5.

³² « Les accidents du travail et maladies professionnelles du secteur maritime, chiffres clés de l'année 2020 », *op. cit.*, p.12.

³³

en 2014) alors qu'elle est stable dans le secteur maritime et que ce phénomène reste 14 fois plus fréquent que dans la moyenne nationale des autres secteurs.³⁴

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

Institution ancestrale pionnière en matière de solidarité professionnelle, le régime de retraite des marins (RRM) a connu des évolutions récentes majeures.

II. D'un fonctionnement administratif étatique à celui d'un organisme de sécurité sociale : l'évolution récente de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM).

II.1. L'ENIM, autrefois direction d'administration centrale et établissement public administratif.

La loi du 1^{er} janvier 1930 portant réorganisation des services d'assurance des marins français contre la vieillesse, le décès, et les risques et accidents de leur profession a formellement créé l'ENIM. Son article premier disposait que cet établissement comprenait une caisse de retraite des inscrits maritimes, une caisse de retraite des agents du service général à bord des navires et une caisse de prévoyance des marins contre les risques et accidents de leur profession. En matière d'assurance vieillesse, la première caisse couvrait les inscrits maritimes et la deuxième caisse les personnels non-inscrits maritimes remplissant à bord un emploi salarié directement lié à l'exploitation du navire.

L'ENIM, qui fut créé en succédant à l'établissement des invalides de la marine (EIM), présenta la particularité d'être concomitamment, pendant huit décennies, une direction d'administration centrale (DAC) et un établissement public administratif (EPA) du ministère chargé de la Marine marchande.³⁵ Ce fonctionnement particulier a entretenu le lien direct très fort entre les gens de mer et l'Etat. Au titre de son statut de DAC, la direction de l'ENIM avait en charge l'élaboration de la politique de protection sociale des marins. S'agissant du volet EPA, un conseil supérieur

³⁴ « Accidents du travail et maladies professionnelles maritimes », *op. cit.*, p.9.

³⁵ Article 46, loi du 1^{er} janvier 1930 portant réorganisation des services d'assurance des marins français contre la vieillesse, le décès et les risques et accidents de leur profession : « *L'établissement national des invalides de la marine est géré, sous l'autorité directe du ministre chargé de la marine marchande, par le directeur des services dudit établissement avec le concours des fonctionnaires et agents de l'administration centrale de la marine marchande, des trésoriers des invalides de la marine, des services et de l'inspection générale de l'inscription maritime.* »

de l'ENIM (CSENIM) fut institué³⁶ avec pour mission la surveillance et la protection dudit établissement. Sa composition reflétait le lien entre l'administration publique et la marine marchande :

- 10 membres représentant le Parlement et l'Etat (dont l'inspecteur général de l'inscription maritime et des représentants des ministères de la marine marchande, du budget et de la sécurité sociale³⁷) ;
- 10 membres représentant l'armement, nommés par leurs comités, syndicats ou fédérations ;
- 10 membres représentant les participants (dont un marin du pont et un pêcheur) nommés par leurs comités, syndicats ou fédérations respectifs.

Le CSENIM pouvait donner à voir à une forme de paritarisme dans la gestion de l'établissement, par la présence en son sein des représentants des armateurs et des marins. Ainsi, les budgets des deux caisses de retraite étaient proposés par le directeur des services de l'ENIM et soumis au CSENIM avant d'être approuvé par le ministre chargé de la Marine marchande. Néanmoins, une sorte de '*règle d'or*' financière limitait les possibilités d'action du CSENIM, car en cas d'insuffisance constatée des recettes des deux caisses de retraite, les ministères chargés de la Marine marchande et des Finances signaient un décret relevant les taux de cotisation des inscrits maritimes et des armateurs, réduisant le taux des pensions ou augmentant la subvention de l'Etat (mais dans la limite de trois fois le montant des surplus de recettes dégagées par les hausses de cotisations).³⁸

Si le décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins a marqué l'histoire juridique de l'ENIM, en créant la caisse générale de prévoyance qui est venue unifier l'ensemble des modalités de prise en charge des marins accidentés ou malades, il a porté essentiellement sur la branche maladie du régime social des marins. Néanmoins, ses dispositions concernant l'organisation et le régime financier de l'ENIM (titre VIII) modifièrent directement la loi de 1930. Les deux caisses de retraite susmentionnées (inscrits maritimes et non-inscrits maritimes) furent fusionnées dans la caisse de retraite des marins (CRM).³⁹ L'utilisation des ressources de l'ENIM fut aussi précisée : 50,5 % de leur montant devaient couvrir les dépenses de la CRM, la nouvelle caisse devant parallèlement être alimentée par une subvention de l'Etat fixée dans la loi de finances.⁴⁰

³⁶ Art 45, loi du 1^{er} janvier 1930, *op. cit.*

³⁷ Cette triple tutelle n'a pas changé, en dehors des intitulés des ministères : ce sont toujours les ministères chargés de la Mer, du Budget et de la Sécurité sociale qui se partagent la tutelle de l'ENIM de nos jours.

³⁸ Art. 25, loi 1^{er} janvier 1930, *op. cit.*

³⁹ Art. 70, décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins.

⁴⁰ Art. 72, décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins.

Enfin, le décret du 30 septembre 1953 concernant l'organisation administrative et financière de l'ENIM confirma dans les grandes lignes le fonctionnement mis en place en 1930 en prévoyant la possibilité pour le CSENIM de présenter au ministre chargé de la Marine marchande toutes propositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Etablissement.⁴¹

II.2. La réforme statutaire de 2010 : l'avènement d'un organisme de sécurité sociale (OSS) public doté d'une culture du résultat.

Le statut mixte de l'ENIM a eu des effets négatifs sur le long terme s'agissant des enjeux de l'assurance vieillesse. Le rapport d'information de 2013 portant sur le régime spécial de retraite des marins a souligné le fait que la priorité a été donnée à la fonction régaliennne d'élaboration des normes de protection sociale.⁴² Il en est résulté une gestion opérationnelle des prestations d'assurance vieillesse très éloignée de celle des autres organismes de sécurité sociale (OSS) gérant de telles prestations. Cet « *écart culturel* »⁴³ conduisant à une moindre qualité du service rendu aux marins, a conduit à la proposition de la réforme du statut de l'ENIM dès 1996. Rejetée par le CSENIM, puis de nouveau proposée par un rapport portant sur la modernisation de l'établissement en 2006,⁴⁴ c'est finalement dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) que l'ENIM fut transformé.

C'est le décret du 29 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'ENIM qui acta la réforme statutaire de l'ENIM. Devenu EPA de plein exercice (avec la personnalité civile et l'autonomie financière), il négocie et signe tous les trois à cinq ans une convention d'objectifs et de gestion (COG) avec ses trois tutelles ministérielles : les ministères chargés de la Mer, du Budget et de la Sécurité sociale (les mêmes qu'en 1930). Le but de cette démarche contractuelle est la rationalisation des moyens de fonctionnement et le suivi des réformes internes à l'établissement (e.g : modernisation des systèmes d'information) dans une logique de résultats mesurés à l'aide d'indicateurs. L'ENIM fut le dernier régime spécial à mettre en place cet outil de pilotage administratif et financier.

⁴¹ Art. 3, décret du 30 septembre 1953 concernant l'organisation administrative et financière de l'établissement national des invalides de la marine.

⁴² « Le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM) », Rapport d'information, Sénat, 2013, p.29.

⁴³ *Ibid*, p. 29.

⁴⁴ « Rapport sur l'établissement national des invalides de la marine », mission d'audit de modernisation, Conseil général des ponts et chaussées, Inspection générale des affaires sociales, 2006.

A l'occasion de cette réforme, l'ENIM quitta son siège historique de la place Fontenoy à Paris pour des locaux situés à Périgny (près de La Rochelle), tout en conservant des antennes à Paimpol, Saint-Malo et Lorient.

II. 3. Un fonctionnement toujours à part : la gouvernance administrative et financière de l'ENIM.

S'agissant de la gouvernance administrative, la réforme de 2010 a doté l'ENIM d'un conseil d'administration (CA) pour régler ses affaires dans le cadre d'une gouvernance renouvelée. La composition décidée alors pour ce nouveau CA⁴⁵ se distingue néanmoins toujours de celle de l'ancien CSENIM : si les membres représentant l'Etat et les armements⁴⁶ sont toujours présents au sein du CA, les représentants des affiliés du régime spécial n'y ont plus place en son sein. Ainsi transformé en OSS de droit public, l'ENIM conserve cette particularité par rapport aux caisses nationales de sécurité sociale.⁴⁷ Seule la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) est également un OSS de droit public sous statut d'EPA.⁴⁸ Mais elle n'agit que pour les risques liés à la maladie. Le régime de retraite des marins, par cette gouvernance à dominance publique, se trouve donc dans une situation singulière. Deux raisons peuvent être avancées pour l'expliquer :

- D'une part, le fait que l'ENIM ait longtemps été sous statut de DAC a conduit à faire primer une vision 'régalienne' du fonctionnement du régime de retraite des marins ;
- D'autre part, la forte proportion de polypensionnés parmi les affiliés du régime (d'aucuns parlent parfois de « régime de passage ») a minoré le besoin de paritarisme.⁴⁹

Dans le but de rapprocher l'ENIM des modes de gouvernance qui ont cours dans les autres régimes sociaux, la COG 2016-2020 a permis la création du Comité des parties intéressées au fonctionnement de l'ENIM. Des représentants des salariés, des employeurs et des pensionnés y siègent depuis novembre 2017, sans pour autant être membres du CA.

⁴⁵ Art. 3, décret n°2010-1009 du 29 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'ENIM.

⁴⁶ Les représentants des armements présentés au CA de l'ENIM sont : le conseil supérieur de la marine marchande – CSMM, le comité national des pêches maritimes et des élevages marins – CNPMEM, le comité national de la conchyliculture – CNC, le conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques - CSNPSN.

⁴⁷ « Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins », Conseil supérieur des gens de mer, 2016, p. 26.

⁴⁸ « Rapport d'évaluation de la COG 2013-2015 entre l'Etat et l'ENIM », IGAM, IGAS, CGEDD, 2016, p. 68.

⁴⁹ E. MELLA, T. TAURAN, « Le paritarisme dans l'histoire des régimes particuliers de sécurité sociale », in L. MACHU, *Pour une histoire plurielle du paritarisme. Fondements, formes et usages (XIX^e-XXI^e siècles)*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, « Hors collection », 2021, p. 78.

En ce qui concerne la gestion financière de l'ENIM, celle-ci a été marquée depuis longtemps par l'apport d'une subvention étatique souvent importante et toujours indispensable. Dès 1818, la loi de finances prévoyait une subvention de 700 000 francs en faveur de l'établissement.⁵⁰ Aux origines de ce déséquilibre financier, le ratio démographique continuellement dégradé de la population active des marins en France. Alors que le pays comptait environ 95 000 marins à la pêche en 1900,⁵¹ il n'en comptait plus que 9 568 en 2021.⁵² Même dynamique négative pour la flotte de commerce, dont le nombre de navigants affiliés à l'ENIM est passé de 22 770⁵³ en 1981 à 9 947 en 2021.⁵⁴ Au total, le nombre de marins (tous secteurs confondus) a diminué de 75 %, en passant de 140 000 en 1950⁵⁵ à 36 800 en 2021 (moyenne annuelle).⁵⁶ Ainsi, le ratio démographique, i.e le rapport entre le nombre d'actifs qui cotisent et le nombre de retraités qui perçoivent une pension s'établissait à 0,27 en 2021,⁵⁷ un plus bas historique (à titre de comparaison, ce ratio était d'1,7 pour l'ensemble des régimes de retraite français en 2020).⁵⁸ Parallèlement, les faibles recettes propres perçues par l'ENIM accentuent ce phénomène.⁵⁹ Couvrant les travailleurs d'un secteur très concurrentiel, le financement de l'ENIM est marqué par de multiples exonérations et abattements de cotisations sociales, tant au bénéfice des armateurs que des marins. Ainsi, les cotisations recouvrées pour l'établissement ne finançaient en 2016 que 10,4 % des prestations versées, contre 39 % pour le régime de retraite du personnel de la SNCF.⁶⁰

En conséquence, la subvention versée par l'Etat à l'ENIM devrait atteindre 791 M € en 2022, d'après le projet de loi de finances adopté en 2021 par le Parlement.⁶¹ Cette subvention s'établissait à 518 M € en 1984 (3,4 Mds FF).⁶² Le régime de retraite des marins est ainsi le régime dont la part des charges de pensions est la plus financée par la subvention publique : 80

⁵⁰ L. DURAT-LASALLE, *Code manuel des pensions afférentes aux départements de la guerre et de la Marine*, publié avec autorisation des ministres de la Guerre, de la Marine et des Colonies, Paris, 1848, p. 162.

⁵¹ D. CONFOLENT, « De la Marine aux Affaires maritimes », archives orales du ministère de la Transition écologique, « *pour mémoire* » n°3, automne 2007, p. 82.

⁵² « Les accidents du travail et maladies professionnelles du secteur maritime, chiffres clés de l'année 2020 », *op. cit.*, p.4.

⁵³ M.-F. BERNERON-COUVENHES, « Le naufrage de la marine marchande française au XXème siècle », *Entreprises et histoire*, n°27, 2001/1, p. 36.

⁵⁴ « Les accidents du travail et maladies professionnelles du secteur maritime, chiffres clés de l'année 2020 », *op. cit.*, p.4.

⁵⁵ B. CASSAGNOU, *Les grandes mutations de la marine marchande française 1945-1995*, 2002, p.391.

⁵⁶ « Chiffres clés 2020 », ENIM, 2021, p. 8.

⁵⁷ « Chiffres clés 2020 », ENIM, 2021, p. 9.

⁵⁸ « Continuer à adapter le système des retraites pour résorber les déficits et renforcer l'équité », Cour des comptes, octobre 2021, p. 8.

⁵⁹ « Le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM) », Rapport d'information, Sénat, 2013, p.25.

⁶⁰ « Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins », Conseil supérieur des gens de mer, 2016, p. 17.

⁶¹ « Régimes sociaux et de retraite et CAS pensions », avis de la commission des affaires sociales sur le PLF 2022, Sénat, 2021, p. 8.

⁶² B. LATHIERE, « Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la situation et les perspectives de la marine marchande française », Inspection générale des finances, janvier 1986, p. 9.

% (contre 63 % pour la caisse de retraite du personnel de la SNCF),⁶³ les dépenses de retraite servies par l'ENIM s'étant élevées à 1 Md € en 2020.⁶⁴ Si le coût global de l'assurance vieillesse des marins ne représente que 0,3 % du total des dépenses de retraite en France (338 Mds € en 2020),⁶⁵ il n'en demeure pas moins que l'ENIM représentait 6,3 % du total des besoins de financements des régimes de retraite (i.e des déficits) comblés par une subvention de l'Etat en 2020.⁶⁶

Au-delà de l'ensemble des spécificités qui caractérisent l'ENIM, tant en matière de statut, de gouvernance que de financement, c'est aussi le corpus juridique propre à la CRM qu'il convient de mettre en lumière pour comprendre tous les ressorts du régime spécial des marins.

III. Composante de l'ENIM compétente en matière d'assurance vieillesse, la caisse de retraite des marins (CRM) constitue un environnement réglementaire *sui generis*.

Depuis 1993, de nombreuses réformes ont fait évoluer l'assurance vieillesse en France, tant au niveau régime général, que du régime des fonctionnaires et des régimes spéciaux. Toutefois, le régime de retraite des marins n'a été l'objet d'aucun de ces textes législatifs et réglementaires. Il a ainsi conservé toutes les spécificités juridiques qui le différencient au sein même des régimes spéciaux.

III.1. L'environnement juridique de la retraite des marins et son autonomie de principe.

La création de la Sécurité sociale en 1945 n'a pas signifié l'unification du cadre juridique de l'assurance vieillesse en France. Le premier code de la sécurité sociale, publié en 1956,⁶⁷ a prévu que les branches d'activité ou entreprises jouissant déjà d'un régime spécial avant l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale et énumérées par règlement, demeureraient provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale. Ladite disposition, initialement temporaire, est toujours en vigueur et vise notamment le régime spécial des marins.⁶⁸ Ce dernier est aujourd'hui le résultat d'une sédimentation

⁶³ « Régimes sociaux et de retraite et CAS pensions », *op. cit.*, 2021, p. 8.

⁶⁴ « Chiffres clés 2020 », ENIM, 2021, p. 10.

⁶⁵ « Continuer à adapter le système des retraites [...] », *op. cit.*, p. 8.

⁶⁶ « Continuer à adapter le système des retraites [...] », *op. cit.*, p. 8.

⁶⁷ Art. 3, décret n° 56-1279 du 10 décembre 1956 portant codification des textes législatifs concernant la sécurité sociale.

⁶⁸ Art. R. 711-1 4°), code de la sécurité sociale.

législative et réglementaire de plusieurs décennies. Dès 1848, le ministère de la Marine et des Colonies autorisa la publication d'un *Code manuel des pensions afférentes aux départements de la guerre et de la Marine*, qui faisait référence en matière d'assurance vieillesse des marins puisqu'il récapitulait l'ensemble des textes en vigueur pour déterminer notamment le droit à pension. Cette démarche de codification fut reprise en 1968 dans un décret⁶⁹ qui institua en son article 1^{er} le code des pensions de retraite des marins (CPRM), composé d'une partie législative et d'une partie réglementaire. Le CPRM codifiait principalement la dernière législation en vigueur s'agissant du régime de retraite des marins : la loi du 12 avril 1941 déterminant le régime des pensions de retraite des marins français de commerce, de pêche ou de plaisance et des agents du service général à bord des navires. Ledit code dans sa version initiale reprenait notamment la disposition de la loi susmentionnée selon laquelle le service des pensions de retraite des marins et des agents liés au service à bord des navires serait assuré par la CRM.⁷⁰ Finalement, la partie législative du CPRM a été abrogée pour être intégrée au nouveau code des transports créé en 2010. L'environnement juridique de l'AVM est désormais partagé entre le code des transports (partie législative),⁷¹ le CPRM (partie réglementaire)⁷² et le décret du 30 août 2010 qui en réorganisant l'ENIM a maintenu la CRM dans son rôle.⁷³

L'existence du CPRM, puis la persistance de sa seule partie réglementaire, ont ainsi matérialisé l'autonomie juridique qui caractérise en principe le droit de la sécurité sociale des marins. En effet, le corpus juridique de cette matière a sa propre effectivité à l'égard de ceux qu'ils visent, sans dépendre d'autres dispositions législatives ou réglementaires.⁷⁴ Toutefois, ce principe souffre d'exceptions. Ainsi, le professeur Roger Jambu-Merlin affirmait dès 1978 que les dispositions du régime général de sécurité sociale peuvent être applicables aux marins lorsqu'elles le prévoient explicitement ou bien si celles afférentes à la CRM sont confuses ou incomplètes.⁷⁵ Celles relatives à la retraite des marins l'illustrent. Par exemple, l'art. L. 5552-19 du code des transports renvoie à l'article L. 351-9 du code de la sécurité sociale s'agissant du minimum vieillesse, lorsque les montants des pensions servies par la CRM n'atteignent pas

⁶⁹ Décret n°68-292 du 21 mars 1968 portant codification des textes législatifs et réglementaires déterminant le régime des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance et des agents du service général à bord des navires.

⁷⁰ Art. L. 1^{er}, code des pensions de retraite des marins (version en vigueur au 31 mars 1968).

⁷¹ Art. L. 5551-1 à L. 5556-11, code des transports.

⁷² Art. R. 2 à R. 31, code des pensions de retraite des marins.

⁷³ Art. 2, décret n°2010-1009 du 30 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'Etablissement national des invalides de la marine.

⁷⁴ P. CHAUMETTE, « Des procédures et de l'autonomie de la sécurité sociale des gens de mer », *Le Droit maritime français*, n°722, 1^{er} février 2011, pp. 7-8.

⁷⁵ R. JAMBU-MERLIN, *Les gens de mer*, Dalloz, Paris, 1978, p. 193.

le seuil à partir duquel il s'applique. A contrario, dans le cas où le corpus juridique de la retraite des marins ne prévoit pas certaines dispositions qui sont prévues par le code de la sécurité sociale, le juge peut s'en tenir à la stricte lecture des textes relatifs à l'AVM. Par exemple, la Cour d'appel de Paris a débouté en 2014 un affilié de la CRM qui voulait faire reconnaître son droit à validation de périodes non-cotisées pendant sa formation à l'école nationale de la marine marchande, au prétexte que le code de la sécurité sociale permet aux assurés de racheter leurs années d'études. L'absence d'une telle disposition dans le code des transports et le CRPM n'a pas entraîné l'application du code de la sécurité sociale au bénéfice de l'affilié, ce qui a donc conforté l'autonomie juridique du régime de retraite des marins.⁷⁶ Fort de ce principe, le droit de l'AVM se déploie autour de deux axes : le droit des pensions contributives (III.2.) et le droit des dispositifs non-contributifs (III. 3.).

III. 2. Le droit des pensions contributives.

Dans cette section, sont réputés contributifs les droits ouverts sur la base du versement effectif de cotisations sociales (salariales ou patronales) auprès de la CRM.

III. 2. a. L'ouverture du droit aux pensions contributives.

Avant de détailler les différentes voies d'affiliation à la CRM, il convient de rappeler la distinction juridique fondamentale que recèle le terme 'gens de mer'. Alors que la convention du travail maritime adoptée par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 2006 a une approche large du terme gens de mer, puisqu'elle l'assimile au statut de marin,⁷⁷ tel n'est pas le cas en droit social maritime français. En effet, depuis 2013,⁷⁸ le législateur distingue clairement dans le code des transports⁷⁹ :

- les gens de mer marins, i.e ceux qui salariés ou non-salariés exercent une activité directement liée à l'exploitation du navire. Il s'agit notamment⁸⁰ des activités nécessaires aux fonctionnalités du navire, mais aussi l'hôtellerie ou la restauration à

⁷⁶ Cour d'appel de Paris, 12 juin 2014, 12/10531.

⁷⁷ Art. II-1-f, Convention du travail maritime (Maritime labour convention – MLC), 2006.

⁷⁸ Loi n°2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable.

⁷⁹ Art. L. 5511-1 code des transports.

⁸⁰ La liste exhaustive des activités considérées comme liées directement à l'exploitation du navire et entraînant donc le statut de marin au regard du code des transports, se trouve aux articles R. 5511-1 et R. 5511-2 du code des transports.

bord des navires à passagers ou de plaisance, les médecins ou infirmiers du bord lorsque leur embarquement est exigé par la réglementation maritime, etc. (*cf. annexe I*) ;

- les gens de mer non-marins qui exercent une activité salariée ou non-salariés à bord d'un navire, à quelque titre que ce soit, 45 jours continus ou non sur toute période de 6 mois consécutifs.⁸¹ Il s'agit par exemple⁸² des personnels préparant les repas aux personnels employés sur les installations et constructions d'unités de productions sous-marines ou des agents employés par les entreprises privées de protections des navires (*cf. annexe I*).

Sur cette base, l'affiliation à l'AVM ne concerne que les gens de mer marins. En effet, l'article L. 5551-1 du code des transports prévoit deux catégories d'affiliés : les gens de mer exerçant une activité directement liée à l'exploitation du navire et les conjoints collaborateurs de chef d'entreprise maritime.

En premier lieu, les gens de mer affiliés à la CRM relèvent soit du pavillon français, soit d'un pavillon étranger. Dans le cadre du pavillon français, l'affiliation est ouverte dès lors que l'assuré embarque sur un navire battant ce pavillon et qu'il exerce une activité dans les secteurs du commerce, de la pêche, des cultures marines ou de la plaisance professionnelle. Cette activité ne doit pas être accessoire à une activité à terre. De plus, si la personne embarque à bord d'un navire pour l'exploitation duquel n'est exigé qu'un titre de formation professionnelle maritime régissant les voyages à proximité du littoral, l'affiliation à la CRM n'intervient que dans quatre cas de figure : le navire transporte plus de 12 passagers ; exploite des lignes régulières, réalise des services portuaires (e.g : balisage) ; participe aux activités de construction, ravitaillement ou entretien d'installations en mer. Parallèlement, sous l'impulsion du droit de l'Union européenne (qui prévoit notamment la libre circulation des travailleurs) et de la MLC, sont affiliés depuis 2016 à la CRM les marins résidant en France de manière stable et régulière, embarquant sur un navire battant pavillon d'un Etat étranger et :

- ne relevant pas du dispositif de l'Etat d'accueil (*cf. annexe II*)⁸³ ;
- n'étant pas soumis à la législation de sécurité sociale d'un Etat étranger en application des règlements de l'UE ou d'accords internationaux de sécurité sociale conclus avec la France ;
- non-couverts par une protection sociale au moins équivalente.

⁸¹ Art. R. 5511-7, code des transports.

⁸² La liste exhaustive des activités entraînant le statut de gens de mer non-marin au regard du code des transports se trouve aux articles R. 5511-3 à R. 5511-7 du code des transports.

⁸³ Art. L. 5561-1, code des transports ; 34°, art. L. 311-3 code de la sécurité sociale.

En second lieu, les conjoints collaborateurs sont affiliés à l'AVM lorsqu'ils ne sont pas affiliés à un autre régime de retraite à raison de l'exercice de leur activité. Il faut pour cela que le conjoint ou le partenaire lié par PACS soit collaborateur :

- du chef d'entreprise maritime relevant du régime d'AVM ;
- de l'associé d'une exploitation ou d'une entreprise de cultures marines, du propriétaire ou du copropriétaire embarqué relevant du régime d'assurance vieillesse des marins.

Sur la base de cette affiliation, les services donnant lieu à des cotisations ouvrent le droit à plusieurs types de pensions contributives.

III. 2. b. Les différentes pensions contributives.

Les dispositions législatives qui définissent les différentes pensions contributives servies aux pensionnés de l'AVM relèvent du code des transports, tandis que les dispositions réglementaires relèvent du code des pensions de retraite des marins (CPRM). Au total, le régime de retraite des marins verse 5 types de pensions (*cf.* annexe III) : pension d'ancienneté (PA), pension proportionnelle (PP), pension spéciale (PS), pension de retraite anticipée (PRA) et pension de conjoint collaborateur (PCC).

Les 3 premières⁸⁴ sont basées sur des durées de service échelonnées entre 3 mois (le minimum pour percevoir une pension du régime) et 37 ans et 3 mois (le maximum d'années de service valorisables pour une pension demandée avant 52,5 ans).

Dans le détail, la PA⁸⁵ est en réalité la 'pension normale', en ce qu'elle est liquidée sur la base d'une carrière complète : 25 années de service. L'âge d'ouverture du droit (AOD) de l'affilié est triple :

- 50 ans avec une durée de service de 25 ans (minimum et maximum),
- 52,5 ans avec une durée de service de 25 ans (minimum) à 37 ans et 3 mois (maximum),
- 55 ans avec une durée de service de 25 ans (minimum) à 37 ans et 3 mois (maximum).

L'AOD à la PP est quant à lui fixé à 50 ans et implique pour le marin d'avoir validé une durée de service comprise entre 15 et 25 années.⁸⁶ L'entrée en jouissance (i.e le versement effectif) de la PA et de la PP est à distinguer de la date de la demande :

⁸⁴ Art. L. 5552-1, code des transports.

⁸⁵ Art. L. 5552-4 à 6, code des transports ; art. R. 2 et R. 13, code des pensions de retraite des marins.

⁸⁶ Art. L. 5552-8 et 9, code des transports ; art. R. 3, code des pensions de retraite des marins.

- si le marin cesse toute activité valable pour une pension de l'AVM, l'entrée en jouissance est possible à compter de 50 ans⁸⁷ ;
- que le marin cesse ou non la navigation, l'entrée en jouissance intervient après 55 ans ;
- si le marin demande un maintien d'affiliation à l'ENIM dans un emploi permanent dans les services techniques des entreprises d'armement maritime et des sociétés de classifications reconnues, ou s'il est titulaire de fonctions permanentes dans les foyers, dépôts ou maisons du marin, sa pension n'est versée qu'à compter de la cessation de l'activité même si cela intervient après 55 ans.⁸⁸

Quant à la PS, elle bénéficie au marin qui a effectué entre 3 mois révolus et 15 ans de services valables pour pension.⁸⁹ Son AOD est de 55 ans ou de 60 ans, avec entrée en jouissance :

- à partir de 55 ans, dès que le marin bénéficie d'une pension de retraite de base servie par un autre régime légal de sécurité sociale et produit son titre de pension,
- à 60 ans, lorsque le marin n'a acquis aucun droit à pension de retraite auprès d'un autre régime par absence d'affiliation à un régime autre que l'ENIM.

S'agissant de la PRA, elle est ouverte avant 55 ans aux marins qui ont fait l'objet d'une décision d'inaptitude absolue et définitive à la navigation⁹⁰ et qui ont cotisé au minimum 15 années lorsque cette décision intervient.⁹¹ L'existence de cette pension anticipée apparaît comme la contrepartie de l'obligation qui est faite au marin de justifier d'une aptitude physique pour conserver son emploi, aptitude qui peut être perdue sans pour autant que le marin se trouve dans une position ouvrant droit à une pension d'invalidité versée par la CGP. L'inaptitude définitive et totale à la navigation après un accident de travail ou à une maladie professionnelle invalidante est reconnue par le collège médical maritime (CMM) et prononcée par décision du Service de santé des gens de mer (SSGM). L'assuré peut être affilié à un autre régime de sécurité sociale au moment de la demande.

Enfin, une pension est liquidable au bénéfice du conjoint collaborateur (cela implique le mariage ou le PACS et non le simple concubinage) d'un chef d'entreprise relevant de l'AVM

⁸⁷ Art. L. 5552-5, code des transports ; art. R. 2, code des pensions de retraite des marins.

⁸⁸ Art. L. 5552-16 5° et 16°, art. L. 5552-6 code des transports.

⁸⁹ Art. L. 5552-11 et L. 5552-12 code des transports ; art. R. 5 code des pensions de retraite des marins.

⁹⁰ Art. L. 5552-7 et L. 5552-10, code des transports ; art. R. 4, code des pensions de retraite des marins.

⁹¹ Instruction 13/97 du 18 février 1997, ENIM.

et étant marin actif.⁹² L'adhésion au statut de conjoint collaborateur⁹³ est ouverte au chef d'entreprise, au gérant d'une EURL, au gérant, associé majoritaire d'une SARL de moins de 20 salariés et au conjoint du copropriétaire du navire.

Au titre de son droit, le conjoint collaborateur peut bénéficier de 2 types de pension (avec un maximum de 37,5 annuités liquidables) :

- option 1 : pension en nom propre. Le versement d'une cotisation particulière au titre de l'activité exercée par le conjoint collaborateur permet en contrepartie d'obtenir une pension de retraite personnelle ;
- option 2 : pension partagée. L'absence de versement de cotisations, ce qui implique un partage partiel de la pension du marin, chef d'entreprise exerçant seul son activité, lorsqu'il prendra sa retraite. La pension partagée n'est pas cumulable avec la pension en nom propre de conjoint collaborateur et suppose la participation à temps plein à l'activité de l'entreprise.

Quelle que soit la pension, il revient au marin de faire la demande de sa liquidation par écrit.

III. 2. c. Le mode de calcul des pensions contributives.⁹⁴

Les pensions contributives versées par l'AVM sont calculées sur la base des 3 dernières années de rémunération, elles-mêmes déterminées par le salaire forfaitaire (*cf. infra*)⁹⁵ de la catégorie du marin. Si au cours des 36 derniers mois, le marin n'a pas cotisé de façon continue dans une même catégorie, une 'catégorie moyenne' est calculée pour déterminer le salaire retenu.

- Par exemple, un marin relevant de la catégorie 13 (36 878,07 €) dans les 18 premiers mois puis de la catégorie 14 (39 665,03 €) dans les 18 derniers mois de la période des 3 dernières années prises en compte, verra sa pension calculée sur la base d'un salaire forfaitaire de 38 271,55 €.

⁹² Art. L. 5556-1 à 11, code des transports.

⁹³ Note de l'AVM et instruction n°4 du 13 avril 2015 : pour être considéré comme conjoint collaborateur, il faut exercer de manière régulière une activité professionnelle dans l'entreprise sans être rémunéré et ne pas avoir la qualité d'associé au sens de l'article 1832 du Code civil.

⁹⁴ L'ensemble des éléments juridiques exposés dans cette sous-section relèvent des art. R. 9, R. 11, R. 12, R. 13 et R. 31, code des pensions de retraite des marins.

⁹⁵ Il y a 20 catégories de salaires forfaitaires. A chaque catégorie correspond un salaire servant de base pour le calcul des cotisations sociales et la pension de retraite. Le montant des salaires forfaitaires est revalorisé annuellement par voie réglementaire. Pour la période 2021-2022, *cf.* arrêté du 17 mars 2021 portant majoration des salaires forfaitaires servant de base de calcul des contributions des armateurs, des cotisations et de certaines prestations des marins du commerce, de la plaisance, de la pêche et des cultures marines.

Les pensions d'ancienneté, proportionnelle et spéciale sont calculées à raison de 2 % du salaire forfaitaire annuel, par annuité de service (1 annuité = 9 mois de navigation active). Un écrêtement est appliqué aux services excédant la durée requise. Il convient de préciser que s'agissant des embarquements à la navigation côtière ou à la pêche côtière, le CPRM dispose que la navigation active prise en compte pour l'ouverture du droit à pension est la navigation exercée au moins 1 jour sur 3 sans interruption de plus de 8 jours consécutifs entre l'embarquement et le débarquement administratifs.

Les modalités de calcul sont différentes pour la PRA et la PCC. Le montant de la PRA équivaut à 65 % du salaire forfaitaire de la catégorie dans laquelle le marin était classé durant la dernière année d'affiliation au régime des marins précédant sa demande.⁹⁶ Lorsqu'un marin a été classé dans des catégories différentes au cours de cette dernière année, le salaire forfaitaire pris en compte pour le calcul de la pension est celui de la catégorie dans laquelle il a été le plus longtemps classé. Enfin, le montant de la PCC est calculé à raison de 1 % du salaire forfaitaire annuel, par annuité de service.

Le maximum des annuités liquidables pour chacune des pensions servies par l'ENIM est fixé à 37,5 annuités. Il peut être porté à 40 annuités du chef des bonifications.

L'ensemble de ce corpus juridique en matière de pensions contributives servies par l'AVM s'avère spécifique par les différences notables qu'il recèle comparativement au régime général. Au total, trois différences fondamentales⁹⁷ sont à mentionner :

- l'AOD est au maximum de 55 ans au régime de retraite des marins, quand il est de 62 ans au régime général, avec des départs anticipés dès 50 ans pour certains marins (*cf. supra*) ;
- l'existence de plusieurs types de pensions selon la durée de service et le statut de l'affilié (conjoint collaborateur, marin inapte) alors qu'au régime général un seul type de pension est versé ;
- les pensions sont calculées sur la base des salaires forfaitaires des 3 dernières années contrairement au régime général où elles sont calculées sur la base du salaire réel des 25 meilleures années.

⁹⁶ Art. 65, décret 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins.

⁹⁷ « Le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM) », Rapport d'information, Sénat, 2013, pp. 17-18.

III. 3. Le droit des dispositifs non-contributifs.

Sont entendus comme non-contributifs les droits dont les affiliés du régime de retraite des marins bénéficient sans avoir cotisé pour cela tandis que les droits indirects sont issus de cotisations mais ne bénéficient pas à l'affilié ayant cotisé pour leur ouverture.

III. 3. a. Des droits non-contributifs : les services pris en compte et les bonifications dans le calcul des pensions.

En premier lieu, figurent parmi les dispositifs non-contributifs les services pris en compte au titre des périodes n'ayant pas généré une ligne de service et donc n'ayant pas donné lieu à cotisation.⁹⁸ Ceci existe au titre du fait que comme tous les assurés sociaux, les marins sont en permanence confrontés aux aléas personnels et professionnels qui peuvent avoir une incidence sur leur capacité à assurer leurs missions. Ce sont par exemple les services militaires dans l'armée active (et en cas de mobilisation, dans la réserve), ou bien les périodes pendant lesquelles les marins ont reçu une indemnité journalière d'assurance accident ou d'assurance maladie sur le régime de prévoyance des marins pour une incapacité temporaire de travail. Ces intervalles s'ajoutent aux périodes travaillées normalement pour déterminer le droit à pension.

Les dispositifs non-contributifs ont même été adaptés au contexte pandémique en cours depuis 2020. Ainsi, l'article 8 (V) de la loi n°2020-1576 du 14 décembre 2020 a ajouté aux périodes prises en compte celles pendant lesquelles les marins sont privés d'emploi et perçoivent « l'indemnité d'activité partielle mentionnée à l'article 10 bis de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ».⁹⁹ La prise en compte de ces périodes non cotisées dans la détermination du droit à pension est néanmoins plafonnée : le CPRM prévoit que leur part dans la durée des services validés ne peut excéder la moitié (au-delà, un écrêtement est alors appliqué).¹⁰⁰ Il convient enfin de souligner que ne figurent pas, dans la liste des périodes prises en compte, celles relatives aux congés de parentalité, contrairement à ce que prévoit le régime général en matière de droits non-contributifs.¹⁰¹

⁹⁸ Art. L. 5552-13 à 16, code des transports ; art. R. 8, code des pensions de retraite des marins.

⁹⁹ 8° e), art. L. 5552-16, code des transports.

¹⁰⁰ Art. R. 8, code des pensions de retraite des marins.

¹⁰¹ Instruction concernant les prestations du régime spécial de sécurité sociale des marins liées à l'accueil de l'enfant, Etablissement national des invalides de la marine, 25 juillet 2019, p. 13.

En second lieu, il convient de mentionner les bonifications appliquées aux périodes n'ayant pas généré une ligne de service et donc n'ayant pas donné lieu à cotisation.¹⁰² Concrètement, ces périodes sont doublées d'office. C'est le cas par exemple, au titre de la Seconde Guerre mondiale, des services embarqués au service de l'Etat sur un navire de guerre ou réquisitionné entre le 3 septembre 1939 et le 1er juin 1946.¹⁰³ Ces bonifications permettent de faire passer le plafond des annuités valorisées dans le calcul de la pension de 37,5 à 40.¹⁰⁴

Enfin, des bonifications sont accordées au titre de la politique familiale française.¹⁰⁵ Ainsi, les affiliés à la CRM qui ont élevé des enfants, bénéficient d'une majoration fixée à 5 % du montant de leur pension pour 2 enfants, à 10 % pour 3 enfants et à 15 % au-delà (à condition de les avoir pris en charge pendant au moins 9 ans).

III. 3. b. Les pensions de droit indirect.

Il s'agit d'une part, les pensions de réversion pour veuve ou conjoint survivant.¹⁰⁶ La pension de réversion dont peut bénéficier la veuve du marin ou le conjoint survivant d'une femme marin, représente 54 % de la pension (et de ses éventuelles majorations) dont le marin ou la femme marin était titulaire. En cas de décès survenu avant la liquidation des droits à la retraite, ce même taux est appliqué à une allocation annuelle équivalente à la pension de réversion et à ses bonifications.

Plusieurs conditions doivent être remplies pour ouvrir le droit à la perception de la pension de réversion :

- la veuve du marin ou le conjoint survivant de la femme marin peut demander la perception de la pension de réversion à compter de l'âge de 40 ans ;
- au moment du décès, le mariage avec la veuve ou le conjoint survivant doit avoir été contracté 2 ans au moins avant la concession de la pension ou 2 ans avant la cessation des services du marin si celui-ci n'avait pas encore fait valoir ses droits à la retraite ;
- la veuve ou le conjoint survivant qui se remarie ou vit en état de concubinage notoire perd son droit à pension de réversion au profit des éventuels orphelins (s'ils remplissent les conditions, *cf. infra*). Ce droit peut être réactivé sur demande de la veuve ou du

¹⁰² Art. L. 5552-17, code des transports ; art. R6, code des pensions de retraite des marins.

¹⁰³ A-1°a), art. R6, code des pensions de retraite des marins.

¹⁰⁴ Art. R. 13, code des pensions de retraite des marins.

¹⁰⁵ Art. L. 5552-22, code des transports ; art. 14, code des pensions de retraite des marins.

¹⁰⁶ Art. L. 5552-25 à 30, code des transports ; art. R. 15, code des pensions de retraite des marins.

conjoint survivant en cas de divorce, de fin de concubinage ou bien dans le cas où le nouveau conjoint viendrait à décéder sans laisser à son conjoint survivant des droits à pension ou à allocation d'un taux supérieur.

D'autre part, les pensions pour orphelins sont de droit indirect.¹⁰⁷ Chaque orphelin a droit à une pension temporaire égale à 10 % de la pension du parent décédé, versée jusqu'à l'âge de 16 ans, ou de 18 ans si l'intéressé est en apprentissage, ou de 21 ans s'il poursuit ses études. Une limite est posée par la législation en matière de pensions pour orphelins : leur total, cumulé avec celui de la pension de réversion du conjoint survivant, ne doit pas excéder le montant de la pension attribuée ou qui aurait été attribuée au marin décédé. Le cas échéant, l'excédent est écarté prioritairement sur les pensions d'orphelins.¹⁰⁸ Par ailleurs, si le conjoint survivant décède ou ne peut plus prétendre à la pension de réversion (*cf. supra*), les droits qui lui revenaient passent aux enfants (dans les mêmes conditions d'âge). Il convient enfin de préciser que le droit à pension des enfants n'est soumis à aucune condition d'antériorité de la naissance ou de l'adoption par rapport à la date de cessation d'activité du marin.

*

Il ressort de cette première partie la mise en évidence du caractère spécial du régime de retraite des marins qui s'analyse à tout point de vue : historique, sociologique, institutionnel, financier et juridique. Mais au-delà de ce panorama à la profondeur multi-séculaire, le régime de retraite des marins est aujourd'hui au cœur de défis nombreux qui sont ceux, de manière générale, de l'adaptation de la protection sociale des travailleurs à une économie mondialisée (concurrence autour du 'coût du travail', standardisation des outils juridique sociaux).

¹⁰⁷ Art. L. 5552-31 à 35, code des transports ; art. 15, code des pensions de retraite des marins.

¹⁰⁸ Art. L. 5552-31, code des transports.

Confrontée au défi social, économique et réglementaire de son adaptation à l’environnement maritime contemporain, l’assurance vieillesse des marins s’est trouvée au cœur de la réforme portée en 2020 par le projet de système universel de retraite. Mais ce dernier n’a pas vu le jour, malgré le contexte européen de réforme de la protection sociale des gens de mer.

IV. Les mutations de l’économie bleue ont entraîné une politique de compétitivité économique et sociale que le droit international et européen a accentuée.

IV. 1. L’ouverture de l’économie bleue et la diversification des profils des gens de mer ont marqué l’avènement d’une ère de « moins-disance » sociale.

Au cours des dernières décennies, le secteur maritime a été au cœur des mutations économiques compte tenu de sa place centrale dans les échanges mondiaux. Ce phénomène a eu pour conséquence la subordination du droit social maritime à la recherche de compétitivité.

IV. 1. a. L’ouverture économique et la diversification des carrières maritimes ont interrogé les modalités de protection sociale des marins.

90 % des flux de marchandises transitent par la mer.¹⁰⁹ Dès les années 1960, le secteur maritime connut des transformations majeures : conteneurisation, spécialisation et automatisation des navires, essor de la croisière pour redéployer les paquebots supplantés par l’avion sur le transport de passagers (e.g : à partir de 1957, l’avion est le moyen de transport majoritaire entre l’Europe et l’Amérique du Nord), gigantisme naval, etc.¹¹⁰ Face à cette vague, la France a peiné à s’adapter en temps utiles. L’originalité du « système maritime français », conjuguant protection du marin et du pavillon français (étroite association entre l’Etat, les armateurs et les navigants), fut bouleversée.¹¹¹ Dans le contexte d’accélération de la mondialisation, les

¹⁰⁹ F. NICOLAS, « Commerce mondial : les nouvelles routes maritimes », Institut français des relations internationales, 24 avril 2020.

¹¹⁰ M.-F. BERNERON-COUVENHES, « Le naufrage de la marine marchande française au XXème siècle », *Entreprises et histoire*, 2001/1 (n° 27), pp. 31-32.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 26.

armateurs et équipages européens furent placés, notamment par les auxiliaires de transports, en situation de concurrence très forte¹¹² : d'une part avec les acteurs maritimes des pays d'Asie dits émergents (Chine, Inde, Philippines etc.) qui développèrent leur flotte dans les années 1970 et 1980, d'autre part avec les pavillons dits de « complaisance » ou de « libre immatriculation » (Bahamas, Libéria, Panama, etc.) qui commencèrent à offrir des refuges fiscaux assortis de réglementations très faibles en matière de sécurité des navires. La flotte française passa ainsi du 5^{ème} rang mondial en 1957 au 28^{ème} rang mondial en 1999.¹¹³

*« En raison des coûts des équipages français, la fuite vers les pavillons de complaisance, qui ne concernait que 5 % de la flotte en 1985, s'est accélérée, notamment pour la flotte de vrac liquide et solide ».*¹¹⁴

Le *statu quo* pour la marine marchande française est alors rapidement apparu comme une option intenable. C'est le rapport de Bernard Lathière (Inspection générale des finances), adressé au Premier ministre en 1986, qui le premier fit état de l'impératif de transformation du cadre juridique des activités maritimes en France pour garantir leur adaptation au nouveau contexte de concurrence internationale. Considérant l'intérêt stratégique du maintien d'une flotte de commerce française, compte tenu de son rôle dans le rééquilibrage de la balance commerciale (tout exportation de marchandises par un navire français garantit l'entrée de devises étrangères)¹¹⁵, ledit rapport posait alors l'une des problématiques du sujet : quels réajustements sociaux pour garantir la compétitivité française dans ce domaine ?¹¹⁶ En effet, au cœur des réflexions de l'époque figurait celle relative à la protection sociale des marins :

*« Aujourd'hui, on peut très normalement se demander qui de l'ensemble 'flotte-de-commerce-en-voie-de-disparition' ou de l'ensemble 'monopole-français-d'embauchés-pavillon-français + statut-du-marin + ENIM' est en train de tuer l'autre. »*¹¹⁷

Toutefois, Bernard Lathière prit soin de préciser qu'il ne considérait pas que le « surcoût » du marin fût le seul problème à résoudre, loin de là. Il mentionnait d'autres facteurs tout à fait majeurs : le manque d'investissement et d'anticipation des armateurs, la rigidité des interventions de l'Etat et du droit du travail maritime, etc.

¹¹² « Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la situation et les perspectives de la marine marchande française », Bernard Lathière, janvier 1986, p. 4.

¹¹³ M.-F. BERNERON-COUVENHES, « Le naufrage de la marine marchande française au XX^{ème} siècle », *Entreprises et histoire*, 2001/1 (n° 27), pp. 31-35.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 35-36.

¹¹⁵ « Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la situation et les perspectives de la marine marchande française », Bernard Lathière, janvier 1986, p. 3.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 2.

Parallèlement au fait que le droit de la protection sociale des marins a été connecté à la problématique de la compétitivité, la remise en cause de ses modalités a également été alimentée par l'évolution des carrières maritimes. En effet, il est constaté aujourd'hui que les marins ne le sont plus tout au long de leur vie professionnelle. L'exemple des officiers de la flotte de commerce est à ce titre éclairant. Une étude du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Céreq) a documenté le phénomène des « *marins éphémères* ». ¹¹⁸ Elle a montré que le choix d'arrêter de naviguer se cristallise entre 30 et 35 ans, autrement dit après 7 ou 8 ans en mer pour les officiers polyvalents. ¹¹⁹ Dans les faits, les officiers formés par l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM), par recrutements externes, sont deux fois moins nombreux que les officiers issus de la promotion professionnelle interne à dépasser 25 années de carrière. ¹²⁰ Ces éléments sont communs à toutes les filières maritimes. Ainsi, les statistiques de l'ENIM indiquent que 48 % des pensions liquidées en 2021 étaient des pensions spéciales (carrières courtes : entre 3 mois et 15 années de services) et que 70 % des affiliés au régime de retraite des marins sont des polypensionnés (i.e qu'ils sont *a priori* ou *a posteriori* affiliés à un autre régime de retraite). ¹²¹ Le rapport du Sénat de 2013 relatif à la modernisation de l'ENIM l'a d'ailleurs qualifié de « *régime de passage* ». ¹²²

Le droit social maritime, et à travers lui, le régime de retraite des marins, s'est trouvé remis en cause par l'impératif de compétitivité et la fin des longues carrières de marins, permettant finalement son affaiblissement.

IV. 2. b. Le constat d'une course à la moins-disance sociale.

Le terme de « moins-disance sociale », plus couramment utilisé dans sa version anglaise (« *dumping social* ») est un fait majeur du secteur maritime, résultant de la libre immatriculation des navires auprès des registres les moins coûteux. ¹²³ Il recouvre le phénomène consistant à « *banaliser* » ¹²⁴ la protection sociale des marins au bénéfice de la compétitivité des activités maritimes. L'exemple le plus frappant s'agissant de la concurrence des législations sociales

¹¹⁸ A. DELANOË, G. PODEVIN, « Carrières des officiers du transport maritime : l'« effet mer » est de courte durée », Céreq, Bulletin de recherches formation-emploi (Bref), n° 368, 2018, p.1.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 2.

¹²⁰ *Ibid*, p. 3.

¹²¹ Statistiques du département appui au pilotage stratégique et à l'innovation, ENIM, 2022.

¹²² « Le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM) », Rapport d'information, Sénat, 2013, p.68.

¹²³ P. CHAUMETTE, « De l'évolution du droit social des gens de mer », Neptunus, 2015, p. 1.

¹²⁴ *Ibid*, p.1.

maritimes est le milieu du *yachting*. Il convient en premier lieu de rappeler que s'agissant des Etats tiers à l'Union européenne, le principe de base est l'assujettissement du marin à l'Etat du pavillon dont bat le navire (contrairement à la coordination sociale qui prévaut au sein de l'UE). Or, les armateurs du *yachting* ont majoritairement recours aux pavillons d'Etats du *Commonwealth* (e.g : Iles Vierges Britanniques, Ile de Man, Iles Cayman, Iles Grenadines, Iles Marshall, etc.)¹²⁵ dans lesquels il n'y a aucune obligation de législation sociale. Le recours aux assurances privées est illimité, tandis que le droit de l'Union européenne impose pour sa part une législation sociale minimale de base.

*« Si la souplesse fiscale et la complaisance sociale de ces pavillons offshore sont avantageux pour les armateurs et propriétaires, à l'inverse les marins se retrouvent fortement lésés, ceci d'autant plus en cas d'accident professionnel ou de maladie professionnelle. »*¹²⁶

C'est sur la base de ce constat que la France a fait le choix de freiner cette logique de moins-disance sociale, avec l'adoption dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017¹²⁷ d'une mesure d'application de la convention sur le travail maritime (maritime labour convention – MLC, 2006), obligeant les employeurs du secteur en cause à garantir une protection sociale aux marins salariés faisant état d'une résidence stable et régulière en France. Néanmoins, lors de son adoption en 2016, la mesure souleva de vives oppositions dans le secteur du *yachting*, en ce qu'elle ne laissait plus la possibilité du recours à une couverture sociale privée.¹²⁸ Aussi, la LFSS pour 2018¹²⁹ est venue corriger cette rigidité en précisant que l'affiliation à l'ENIM n'intervient pas lorsque les marins sont couverts par une protection sociale au moins équivalente à celle que propose l'établissement. Sans rendre l'affiliation à l'ENIM facultative, le législateur a introduit une souplesse néanmoins exigeante vis-à-vis des armateurs qui doivent garantir à leurs marins une protection sociale couvrant tous les risques de base, notamment le risque vieillesse. Cet épisode fut aussi l'occasion de soulever le problème de l'affiliation obligatoire à la caisse générale de prévoyance (CGP) qui découle de l'affiliation à la CRM. En effet, le décret de 1938, repris dans le code des transports,¹³⁰ établit un lien

¹²⁵ M. GUILLOTO, J. HEILIKMAN, « Yachting et pavillons offshore : le gouffre social des marins », www.legisplaisance.fr, 25 novembre 2020, page consultée le 2 mars 2022.

¹²⁶ *Ibid.*, page consultée le 2 mars 2022.

¹²⁷ Art. 31, loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

¹²⁸ P. CHAUMETTE, « La protection sociale des marins résidant en France, embarqués sous pavillon étranger », *Annuaire de droit maritime et océanique*, Nantes : Centre de droit maritime, Paris : Ed. A. Pédone, 2019, XXXVII, p.347.

¹²⁹ Art. 26, loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

¹³⁰ Art. 2, décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins ; art. L. 5551-2, code des transports.

automatique entre la couverture du risque vieillesse et celle du risque maladie. En l'espèce, cette disposition n'a pas permis de prendre en compte les contrats auxquels les employeurs du *yachting* avaient déjà souscrit en matière de couverture maladie.¹³¹

Mais au-delà de cet exemple qui a démontré la possibilité de maintenir dans le droit social maritime des standards de protection élevés, malgré le contexte de concurrence internationale, il n'en demeure pas moins que la tendance générale de ces dernières décennies a été l'imprégnation de la logique de compétitivité dans tous les aspects de la protection sociale des marins.

IV. 2. L'assurance vieillesse des marins a été mise à contribution de la compétitivité du secteur maritime français.

Le lien entre la protection sociale des travailleurs de la mer et la compétitivité du secteur maritime est ancien. Déjà en 1791, lors des débats à l'Assemblée nationale portant sur le maintien de la Caisse des invalides de la marine, l'armateur havrais et député de Seine-Maritime Jean-François Bergouën, déclarait dans son rapport relatif à cet établissement, que la désertion des marins était un dommage « *dispendieux* », figurant parmi les causes de « *la cherté de la navigation française* ». ¹³² Il proposait ainsi de confisquer les pensions de retraite des marins déserteurs.

Au XX^{ème} siècle, le maintien du régime de retraite des marins dans le contexte de la compétition économique mondialisée, s'est accompagné d'un certain nombre d'aménagements témoignant de la prise en compte de l'enjeu de la compétitivité du secteur maritime français. Deux dispositifs essentiels sont à détailler : l'assiette forfaitaire des cotisations sociales et les exonérations de contributions patronales.

En premier lieu, le choix de baser les cotisations sociales sur des salaires forfaitaires est un élément essentiel de la compétitivité du secteur maritime français.¹³³ La loi du 12 avril 1941 déterminant le régime des pensions de retraite des marins français, prévoyait initialement une

¹³¹ P. CHAUMETTE, « La protection sociale des marins résidant en France, embarqués sous pavillon étranger », *Annuaire de droit maritime et océanique*, Nantes : Centre de droit maritime, Paris : Ed. A. Pédone, 2019, XXXVII, p.348.

¹³² L. DURAT-LASALLE, *Code manuel des pensions afférentes aux départements de la guerre et de la Marine*, publié avec autorisation des ministres de la Guerre, de la Marine et des Colonies, Paris, 1848, p. 311.

¹³³ « Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins », Conseil supérieur des gens de mer (CSGM), 2017, p.19.

application restrictive du principe de la cotisation sur salaire forfaitaire. Notamment, les cotisations d'assurance vieillesse étaient basées sur les salaires effectifs des équipages des bâtiments armés au long cours et aux grandes pêches, ainsi qu'au cabotage et pour les services à terre.¹³⁴ En 1948, le législateur décida de généraliser l'application du salaire forfaitaire.¹³⁵ A compter de cette date, les cotisations des marins et les contributions des armateurs furent fixées en fonction d'un salaire forfaitaire déterminé annuellement (par décret des ministres compétents) en tenant compte des fonctions remplies par les intéressés et du salaire moyen correspondant à ces fonctions, en application des règlements en vigueur ou des conventions collectives. Pour la détermination de ce salaire forfaitaire, le décret du 7 mai 1952 a établi 20 catégories (*cf. annexe IV*) et la déclinaison pour chacune d'elles des fonctions correspondantes selon que le marin relève du commerce, de la plaisance ou de la pêche.¹³⁶ Au total, il y a actuellement 210 fonctions. Par exemple, la 3^{ème} catégorie correspond pour le secteur du commerce aux fonctions d'élève officier, de matelot léger, de matelot patron, de garçon serveur, de femme de chambre, etc. Or, ces salaires forfaitaires ont la caractéristique d'être bien en-deçà des salaires réels. En 2016, conformément à ce que prévoyait la loi dite pour l'économie bleue,¹³⁷ le Conseil supérieur des gens de mer (CSGM) établit un rapport sur les « *axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins* ». Ce dernier aborda l'enjeu des salaires forfaitaires : « *l'avantage compétitif que représente ce système par rapport à une taxation sur les salaires réels est difficile à préciser en raison de la difficulté à connaître le niveau de ces salaires.* »¹³⁸ Entre temps, l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative (DSN) le 1^{er} janvier 2021, qui consiste pour les employeurs du secteur maritime à déclarer eux-mêmes (en lieu et place des services de l'Etat comme c'était le cas auparavant) un certain nombre de données qui permettent de reconstituer les lignes de services (i.e les périodes d'activité des marins) dont la validation est requise pour l'ouverture du droit à la pension de retraite. Autrement dit, depuis 2021, les armateurs français transmettent à l'URSSAF Poitou-Charentes (chargée du recouvrement des cotisations sociales maritimes) et à l'ENIM des éléments directement basés sur les salaires réels, ce qui permet de réaliser une estimation de

¹³⁴ Art. 55, loi du 12 avril 1941 déterminant le régime des pensions de retraite des marins français de commerce, de pêche ou de plaisance et des agents du service général à bord des navires.

¹³⁵ Art. 14, loi du 22 septembre 1948 portant réforme du régime des pensions des marins français du commerce et de la pêche.

¹³⁶ Décret n°52-540 du 7 mai 1952 modifiant le décret n°48-1709 du 5 novembre 1948 relatif au salaire forfaitaire servant de base au calcul des cotisations des marins et des contributions des armateurs au profit des caisses de l'établissement national des invalides de la marine.

¹³⁷ Art. 46, loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

¹³⁸ « Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins », Conseil supérieur des gens de mer (CSGM), 2017, p.19.

l'écart avec les salaires forfaitaires. Le bureau de la sécurité sociale des gens de mer de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) estime ainsi que les salaires forfaitaires sont en moyenne 30 % moins élevés que les salaires réels.¹³⁹ Dès lors, il apparaît clairement que les salaires forfaitaires permettent de diminuer sensiblement le coût des marins français à l'emploi, compte tenu des faibles cotisations (et notamment celles relatives à l'assurance vieillesse) dont s'acquittent les employeurs. Pour les marins, cela représente un gain de pouvoir d'achat considérable et constitue une contrepartie non-négligeable aux risques qu'impliquent ces activités. La compétitivité et l'attractivité des métiers maritimes s'en trouve renforcée.

En second lieu, les exonérations de contributions patronales permettent de réduire davantage les coûts que doivent assumer les employeurs maritimes. La loi relative au registre international français (RIF) et la loi de finances pour 2007¹⁴⁰ ont mis en place ces exonérations qui ne concernaient initialement que les contributions patronales relatives à la maladie, à la vieillesse, aux allocations familiales et au chômage des entreprises d'armement maritime employant des marins affiliés à l'ENIM embarqués à bord de navires battant pavillon français affectés à des activités de transport maritime soumises à la concurrence internationale. Entre 2005 et 2012, les contributions des armateurs ont ainsi diminué de 50,8 % de 124 à 66 M €. ¹⁴¹ Malgré cela, des « *surcoûts* »¹⁴² dégradant l'employabilité des marins français étaient encore identifiés par le rapport sur la compétitivité des transports et services maritimes français (2013) :

*« Quantifier les surcoûts des marins français n'est pas chose facile car les situations sont très variables. [...] pour un même navire le rapport entre un armement sous pavillon français premier registre se situe au double environ en termes de coûts d'un navire sous pavillon 'international' de bon niveau. Un navire armé sous RIF se situerait, en moyenne, à mi-chemin. »*¹⁴³

Aussi, la loi de 2016 pour l'économie bleue a étendu les exonérations susmentionnées aux navires de transports de fret et de service.¹⁴⁴ Afin de respecter le droit de l'Union européenne, ce dispositif a été étendu aux navires battant pavillon européen à condition qu'ils soient dirigés

¹³⁹ Entretien téléphonique avec le chef du bureau de la sécurité sociale des gens de mer, mercredi 9 mars 2022.

¹⁴⁰ Art. 10, loi n°2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français, art. 137, loi n° 2006-1666 de finances pour 2007.

¹⁴¹ « Le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM) », Rapport d'information, Sénat, 2013, p.27.

¹⁴² « Rapport sur la compétitivité des transports et services maritimes français », Assemblée nationale, 23 octobre 2013, p. 27.

¹⁴³ *Idid*, p. 27.

¹⁴⁴ Art. 43, loi n°2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

depuis un établissement stable sur le territoire français et emploient un pourcentage minimal (25 %) de marins ressortissants de l'UE. Cette intervention du législateur a permis de parachever le processus d'amélioration de la compétitivité des marins français. Les conclusions du rapport de 2017 sur la compétitivité des pavillons européens (« *il n'est pas impossible que le pavillon français ait retrouvé de la vigueur suite à la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue* »¹⁴⁵) étaient certes prudentes mais se justifiaient par le manque de recul sur les effets de la loi. A ce jour, les statistiques de la mission de la flotte de commerce (MFC) du ministère de la Mer indiquent qu'entre 2017 et 2021, la flotte de commerce de navires supérieurs à 100 UMS sous pavillon français est passée de 408 à 424.¹⁴⁶

Si l'amélioration de la compétitivité des marins français est notable, il n'en demeure pas moins qu'elle a lieu grâce aux subsides de l'Etat, puisque les contributions patronales liées à la maladie et à la vieillesse que les armateurs ne versent pas à l'ENIM sont assumées par le programme 205 du budget général de l'Etat (cf. annexe V). Ce transfert devrait s'élever à 43 M € en 2022.¹⁴⁷ Au-delà des exonérations, il convient de souligner que la subvention d'équilibre que l'Etat verse annuellement à l'ENIM, afin notamment de compenser le déséquilibre démographique entre actifs cotisants et inactifs pensionnés de l'AVM, est en soi une participation directe à la compétitivité du secteur maritime français. Cela permet de garantir une couverture sociale de haut niveau, avec à ce titre un régime de retraite aux règles attractives,¹⁴⁸ et un coût compétitif pour les armateurs mais aussi bénéfique pour les marins qui ne pourraient pas obtenir une protection sociale de même périmètre (maladie, invalidité, maternité, vieillesse, décès, etc.) et de même qualité à un coût si faible. En effet, le ratio mettant en rapport les cotisations versées par les marins et les prestations en espèce et en nature qu'ils reçoivent leur est largement favorable. C'est pour ces raisons que le Conseil supérieur des gens de mer a écrit en 2016 que le régime spécial des marins est un élément à part entière de la politique maritime française.¹⁴⁹

Au-delà du cadre national, le régime de retraite des marins est désormais également l'objet du droit de l'Union européenne et du droit international.

¹⁴⁵ « Politiques de soutien à la flotte de commerce », rapport Inspection générale des affaires maritimes et conseil général de l'environnement et du développement durable, novembre 2017, p. 20.

¹⁴⁶ « Flotte de commerce sous pavillon français », *Statistiques*, ministère de la Transition écologique et solidaire, 1^{er} janvier 2017, p. 11 ; « Flotte de commerce sous pavillon français », *Statistiques*, ministère de la Mer, 1^{er} juillet 2021, p. 11.

¹⁴⁷ « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins », projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2022, direction du budget, p. 21.

¹⁴⁸ « Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins », Conseil supérieur des gens de mer (CSGM), 2017, p.22.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 19.

IV. 3. Outils d'adaptation par la standardisation, le droit de l'Union européenne et le droit international ont des répercussions sur la protection sociale des gens de mer.

La course à la moins-disance sociale se heurte malgré tout à une démarche de régulation consistant à garantir par le droit des standards minimaux de protection sociale.

IV. 3. a. Le droit de l'Union européenne et son impact sur le régime de retraite des marins.

Dès 1957, le traité de Rome prévoyait un mécanisme juridique de coordination des droits sociaux, dont ceux liés à la retraite, en support du droit fondamental de la libre circulation.¹⁵⁰ Les règlements de 1958 et 1971¹⁵¹ furent adoptés pour la mise en œuvre de cette coordination des régimes de sécurité sociale. Finalement, l'individualisation croissante des droits au sein des systèmes nationaux de protection sociale et l'élargissement important de l'Union européenne, conduisirent à l'adoption en 2004 d'un nouveau règlement¹⁵² aux visées simplificatrices et modernisatrices. Son contenu s'applique à toutes les personnes relevant ou ayant relevé de la législation d'un Etat membre, ayant la nationalité d'un Etat membre de l'UE ou d'un Etat de l'Association européenne de libre-échange (AELE - Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse). Dès lors qu'un lien étroit existe entre le droit aux prestations de sécurité sociale et l'Etat membre débiteur de ces prestations, ledit règlement s'applique.¹⁵³ Il porte sur l'ensemble des prestations de sécurité sociale, dont la vieillesse et implique pour cela la mise en place d'organes de coordination. C'est notamment la commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSM) qui porte la coordination entre les Etats et peut à ce titre émettre des propositions révisant le règlement. Au niveau français, le centre de liaisons européennes et internationales de Sécurité sociale (CLEISS) est chargé de solder les créances et dettes liées à la mise en œuvre du règlement de 2004 (ainsi que des accords bilatéraux de sécurité sociale). Afin de donner une effectivité à cette coordination, l'article 76 du règlement précité dispose que les Etats membres coopèrent pour sa mise en œuvre. Des systèmes d'information entre Etats membres ont donc été déployés avec la désignation d'un « point d'accès » informatique

¹⁵⁰ Art. 39, traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne (CEE).

¹⁵¹ Règlement n°3 du Conseil de la CEE, 25 septembre 1958 ; règlement n° 1408/71 du Conseil de la CEE.

¹⁵² Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant coordination des systèmes de sécurité sociale.

¹⁵³ « Coordination européenne des systèmes de sécurité sociale », fiche Dalloz, septembre 2021, p.2.

commun à chacun des organismes de sécurité sociale. Chacune des institutions doit reconnaître la valeur juridique des pièces justificatives fournies.

Plusieurs principes¹⁵⁴ structurent la coordination des régimes de sécurité sociale : l'égalité de traitement, l'unicité de la législation applicable (à l'exclusion des travailleurs détachés¹⁵⁵), la levée des clauses de résidence (toute prestation doit être exportée sans aucune diminution dans le cadre d'un transfert de résidence), non-cumul de prestations et totalisation des périodes d'assurances. Ces 2 derniers principes revêtent une importance majeure s'agissant de l'AVM.

- Le premier a pour conséquence le fait qu'un marin travaillant dans un autre Etat membre ne peut pas s'ouvrir pour la période d'assurance obligatoire en cause des droits à la retraite dans son Etat d'origine.¹⁵⁶
- Le second est notamment essentiel pour l'ouverture du droit à la pension spéciale de la CRM pour laquelle les périodes de services doivent être de 3 mois minimum et de 15 ans maximum. En effet, le règlement de 2004 impose la prise en compte de toutes les périodes validées dans le régime d'origine pour l'ouverture du droit à des prestations subordonnées à un minimum de périodes d'assurance.¹⁵⁷ Par exemple, un marin espagnol qui a cotisé 2 mois auprès de l'ENIM ne devrait pas pouvoir prétendre à la PS. Toutefois, considérant ses 10 années de service auprès du régime espagnol de sécurité sociale maritime, il est éligible à la PS.

Au-delà des enjeux propres au secteur maritime en matière de coordination, le règlement de 2004 illustre la capacité de l'UE à se construire en dehors de ses champs de compétence initiaux.¹⁵⁸ Dans le cas des retraites, le mouvement s'est effectué en deux temps. Initialement considérés comme relevant de la souveraineté nationale, les régimes de retraite ont été impliqués dans une démarche de coordination, avant d'intégrer progressivement les « principes généraux » de la jurisprudence européenne.

*« Finalement, on voit combien, par la mise en œuvre des dispositions du traité ou par l'utilisation des méthodes de coordination, l'Union européenne intervient de plus en plus au cœur du fonctionnement des systèmes de retraite nationaux. »*¹⁵⁹

¹⁵⁴ « Coordination européenne des systèmes de sécurité sociale », fiche Dalloz, septembre 2021, pp.2-3.

¹⁵⁵ Art. 12, Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant coordination des systèmes de sécurité sociale.

¹⁵⁶ Art. 10, Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant coordination des systèmes de sécurité sociale.

¹⁵⁷ Art. 6, Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant coordination des systèmes de sécurité sociale.

¹⁵⁸ « G. FIHLON, A. ROSES, « La coordination européenne des régimes de sécurité sociale : l'Union dans la diversité ? », La Documentation française, « Retraite et société », n°50, 2007/1, p. 285.

¹⁵⁹ *Ibid*, pp. 286-287.

IV. 3. b. Le droit international et son impact sur le régime de retraite des marins.

L'intérêt de l'Organisation internationale du travail (OIT), fondée en 1919, pour la condition des gens de mer, remonte à 1920 avec l'adoption de la convention sur le placement des marins.¹⁶⁰ Mais c'est surtout la convention de 1946 sur la sécurité sociale des gens de mer,¹⁶¹ qui a marqué l'avènement de l'internationalisation du droit de la sécurité sociale maritime. En son article 2, ladite conventions stipulait :

« Tant qu'ils résident et se trouvent effectivement dans le territoire d'un Membre, les gens de mer et les personnes qui sont à leur charge ont droit, en raison de l'emploi du marin à bord ou au service de navires immatriculés dans le territoire de ce Membre, aux prestations suivantes : (b) les gens de mer ont droit, pour raison [...] de vieillesse, à des prestations en espèces au moins aussi favorables quant aux conditions de leur attribution, à leur montant et à leur durée que celles auxquelles ont droit les travailleurs industriels. »

Mais cette convention ne reçut que 7 ratifications. Aujourd'hui abrogée, elle a été remplacée par la convention sur le travail maritime (*maritime labour convention* – MLC) en 2006. Son statut est celui d'une « charte des droits des marins », ratifiée à ce jour par 98 Etats représentant 91 % de la jauge brute de la flotte marchande mondiale.¹⁶² Après sa ratification en 2012,¹⁶³ la MLC est entrée en vigueur en France en 2013. Structurée en 4 parties, son titre IV porte notamment sur la sécurité sociale des gens de mer. La règle 4. 5 énonce :

« Tout Membre veille à ce que tous les gens de mer et, dans la mesure prévue par sa législation nationale, les personnes à leur charge bénéficient d'une protection de sécurité sociale conforme au code » pour « [...] atteindre progressivement une protection de sécurité sociale complète pour les gens de mer [...] qui ne soit pas moins favorable que celle dont jouissent les travailleurs employés à terre. »

S'agissant de la retraite des marins, la norme A4.5 précise que les prestations vieillesse sont au nombre des branches à prendre en considération pour atteindre l'objectif de protection de sécurité sociale complète. Toutefois, il convient de préciser que l'effet direct de la MLC en matière de protection sociale n'est pas garanti.¹⁶⁴ En effet, compte tenu du principe du rattachement des marins à l'Etat du pavillon, les tendances constatées ces dernières décennies ont été la non-ratification des conventions de l'OIT (à l'instar de celle de 1946, *cf. supra*), ou

¹⁶⁰ C009 - Convention (n°9) sur le placement des marins, 1920.

¹⁶¹ C070 – Convention (n°70) sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946.

¹⁶² <https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang--fr/index.htm>

¹⁶³ Loi n°2012-1320 du 29 novembre 2012 autorisant la ratification de la Convention du travail maritime.

¹⁶⁴ P. CHAUMETTE, « La protection sociale des marins résidant en France, embarqués sous pavillon étranger », *Annuaire de droit maritime et océanique*, Nantes : Centre de droit maritime, Paris : Ed. A. Pédone, 2019, XXXVII, p.348.

l'immatriculation des navires auprès de pavillons ayant une sécurité sociale faible voire inexistante.¹⁶⁵

Il n'en demeure pas moins qu'à l'échelon du droit de l'Union européenne ou de celui du droit international, la couverture du risque vieillesse des marins est promue et permet d'établir progressivement des standards minimaux en-deçà desquels la concurrence internationale maritime ne peut conduire.

La protection sociale des marins en France se situe à un niveau sans commune mesure avec les standards visés par les droits européens et international. Sa mise à jour en matière de risque vieillesse a pour autant été l'objet d'un débat puis d'un projet : celui du système universel des retraites (SUR) présenté en 2020.

V. Quelle place pour l'ENIM dans le projet de loi du 24 janvier 2020 instituant un système universel de retraite ?

S'il n'a finalement pas abouti, le projet de système universel de retraite (SUR) a permis de mettre au débat la mise à jour du régime de retraite des marins. Pour mémoire, il n'a été concerné par aucune des réformes relatives à l'assurance vieillesse adoptées depuis 1993.

V. 1. Le projet de système universel de retraite (SUR) et la fin annoncée des régimes spéciaux d'assurance vieillesse.

La rapport Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, a posé en juillet 2019 les bases de la réforme systémique ambitionnée par le Gouvernement. Le terme systémique a son importance car il permet de distinguer ce projet par rapport aux précédentes réformes. L'ambition n'était plus d'opérer des modifications paramétriques (allongement de la durée d'assurance, recul de l'âge d'ouverture du droit à la retraite, etc.) mais bien de refondre l'intégralité de l'assurance vieillesse, pour les actifs du secteur public comme pour les actifs du secteur privé. Les motivations de cette réforme ont été recensées par le rapport susmentionné : mettre fin au système actuel de l'assurance vieillesse, présenté comme « *injuste, complexe,*

¹⁶⁵ P. CHAUMETTE, « La protection sociale des marins résidant en France, embarqués sous pavillon étranger », Annuaire de droit maritime et océanique, Nantes : Centre de droit maritime, Paris : Ed. A. Pédone, 2019, XXXVII, p.348.

illisible, et inadapté aux défis de demain. »¹⁶⁶ L'existence de 42 régimes de retraite, dont les régimes spéciaux présentés en introduction du présent mémoire, participait pour beaucoup à l'argumentaire légitimant la nécessité d'une réforme systémique. En lieu et place de la multiplicité des règles, des conditions de départ ou encore des modalités de calcul des pensions, le SUR faisait le pari de l'universalité, mais pas de l'unicité. En effet, le projet ne consistait pas en la création d'un régime unique de retraite mais bien d'un système universel. Cela signifiait que plusieurs régimes pouvaient persister (néanmoins en nombre forcément réduit) pour prendre en compte telle ou telle spécificité. Mais l'ensemble devait avoir un cœur commun :

- le système à points, offrant la possibilité de choisir la date de son départ en fonction de son niveau de retraite¹⁶⁷ (ce que ne permet pas la durée d'assurance dans le système actuel) ;
- le principe « *selon lequel un euro cotisé ouvre les mêmes droits à retraite.* »¹⁶⁸ Ce dernier visait à prendre en compte la diversification des parcours professionnels, beaucoup plus accidentés et incertains qu'auparavant et renforçant donc les inégalités face à l'ouverture du droit à la retraite.

Cette universalité devait se traduire « *en pratique par la fin des régimes spéciaux* ». ¹⁶⁹ Le projet de loi instituant le SUR, déposé le 24 janvier 2020 à l'Assemblée nationale, prévoyait d'ailleurs une disposition juridique phare :

« Le système universel de retraite est applicable aux assurés qui relevaient de régimes spéciaux en matière de retraite. Ils seront désormais affiliés au régime général, comme les autres salariés. » ¹⁷⁰

Néanmoins, il était prévu que ce socle commun souffrît de quelques exceptions. Ainsi, le SUR devait s'appliquer aux magistrats, aux militaires, aux fonctionnaires (Etat, collectivités, hôpitaux, parlementaires) tout en leur réservant un titre spécifique au sein du code de la sécurité sociale.¹⁷¹ De façon inévitable, les militaires conservaient notamment un âge d'ouverture du droit à la retraite abaissé par rapport aux autres actifs et des attributions de points pour les

¹⁶⁶ « Pour un système universel de retraite », J.-P. DELEVOYE, Haut-commissaire à la réforme des retraites, juillet 2019, p. 4.

¹⁶⁷ *Ibid*, p.5.

¹⁶⁸ *Ibid*, p. 6.

¹⁶⁹ *Ibid*, p. 6.

¹⁷⁰ Art. 7, « Projet de loi instituant un système universel de retraite », n°2623, XVème législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2020.

¹⁷¹ Art. 6, « Projet de loi instituant un système universel de retraite », n°2623, XVème législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2020.

services en mission.¹⁷² S'agissant des salariés et des exploitants agricoles, leur affiliation à la mutualité sociale agricole (MSA), était préservée tout en leur appliquant les règles du SUR que la MSA était donc chargée de leur appliquer.¹⁷³

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que le projet SUR n'effaçait pas tous les particularismes, malgré l'objectif affiché de mettre fin aux régimes spéciaux. A ce titre, le cas du régime de retraite des marins est de loin le plus évocateur de cette distorsion entre les ambitions d'universalité et la nécessaire prise en compte des réalités professionnelles assorties de leurs implications en matière d'assurance vieillesse.

V. 2. La préservation de l'ENIM ou le maintien d'une forme de pluralité de l'assurance vieillesse au sein du SUR.

Dès le rapport Delevoye, le cas si spécial du régime de retraite des marins était identifié :

« Compte tenu des spécificités qui caractérisent incontestablement l'exercice des métiers des marins, un nouveau dispositif permettant d'anticiper l'âge de départ sera élaboré, en retenant un critère objectif tel que la durée passée en mer. »¹⁷⁴

Poursuivant un objectif d'équité, le projet de SUR ne pouvait ignorer l'impossibilité d'appliquer aux marins des règles non liées à leur environnement professionnel hors du commun. Cela valait également pour le financement de l'AVM, caractérisé par des exonérations de contributions au risque vieillesse. Si cet élément ne pose pas de problème aux affiliés dans le système actuel, en ce que les pensions dépendent de l'assiette cotisée et non du taux applicable, le SUR devait au contraire acter le passage à une règle de calcul basée sur le montant des cotisations versées. La nécessité de réserver un traitement particulier aux marins dans l'application de cette règle était aussi énoncée dans le rapport Delevoye.¹⁷⁵

A ce titre, le régime de retraite des marins était principalement mentionné au sein du projet de loi SUR à l'article 7. Ce dernier mettait fin aux autres régimes spéciaux, mais s'agissant des marins, qui ne représentaient pourtant en 2019 que 0,63 % des pensionnés (*cf. annexe VI*) :

« le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine

¹⁷² Art. 37, « Projet de loi instituant un système universel de retraite », n°2623, XVème législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2020.

¹⁷³ Art. 5, « Projet de loi instituant un système universel de retraite », n°2623, XVème législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2020.

¹⁷⁴ *Ibid*, p. 63.

¹⁷⁵ « Pour un système universel de retraite », J.-P. DELEVOYE, Haut-commissaire à la réforme des retraites, juillet 2019, pp. 42-43.

de la loi visant à adapter les règles du système universel de retraite à la situation particulière des marins »

L'article précité prévoyait que l'ordonnance prise dans un délai de 12 mois portât sur les éléments suivants :

- âge d'ouverture du droit à une retraite et l'âge d'équilibre, en tenant compte de la spécificité des métiers de marins. C'est d'ailleurs cette disposition qui écartait le régime de retraite des marins de l'article 33 qui étendait à tous les actifs le bénéfice du compte professionnel de prévention (C2P). Les règles de la CRM sont en effet réputées prendre directement en compte la dimension de la pénibilité ;
- les cotisations dues par ces assurés et, selon le cas, leurs employeurs, en prévoyant une prise en charge financière transitoire par l'Etat de l'écart de cotisations résultant de ces adaptations ;
- le fonctionnement, l'organisation et les missions de l'organisme chargé de la gestion du régime des marins, afin d'articuler son rôle avec la Caisse nationale de retraite universelle.

Dans l'attente de l'ordonnance, les modalités de la transition vers le nouveau système avaient déjà été annoncées. Les marins à moins de 17 années de leur retraite ne devaient pas être concernés, tandis que les marins nés à compter du 1^{er} janvier 1987 devaient se voir affilier au SUR à partir de 2025. La génération née après le 1^{er} janvier 2004 devait être la première uniquement affiliée au SUR.¹⁷⁶

Toutefois, le projet de loi SUR ne fut finalement pas adopté, la crise sanitaire mondiale survenue en février-mars 2020 l'ayant relégué en arrière-plan des priorités politiques et sociales contemporaines. Les débuts houleux de son examen parlementaire avaient néanmoins laissé présager que son adoption serait plus que difficile. Ne suscitant aucun consensus du fait de sa grande ambition, le projet pêchait également par le manque de perspectives données aux affiliés sur les périodes de transition, sur la valeur de service des points acquis tout au long de la carrière ou encore sur l'instauration d'un « *âge pivot* » qui venait directement contrecarrer le principe de départ à la retraite au moment souhaité tel que devait le permettre le système par points.¹⁷⁷

¹⁷⁶ M. GUILLOTO, J. HEILIKMAN, « La réforme de retraite des marins : lame de fond ou clapot ? », www.legisplaisance.fr, 14 février 2020, page consultée le 2 mars 2022.

¹⁷⁷ A. MASSON, V. TOUZE, « Heurs et malheurs du système universel de retraite », OFCE, policy brief n°83, 19 janvier 2021, pp. 1-3.

Si la France n'a pas encore réalisé de réforme d'ampleur du régime de retraite des marins, d'autres Etats de l'Union européenne ont embrassé la dynamique mentionnée dans la section précédente s'agissant de l'impératif de compétitivité ou ont, au contraire, consolidé le droit de l'assurance vieillesse des marins.

VI. Les orientations de la protection sociale des marins s'agissant de l'assurance vieillesse en Europe : la normalisation et l'universalisation des régimes de retraite.

La plupart des Etats-membres de l'Union européenne a renoncé à conserver un régime de retraite spécifique aux travailleurs de la mer. La Suède, premier pays à avoir mené une réforme des retraites systémiques dans les années 1990, ne constitue pas pour autant un modèle unique. En effet, l'assurance vieillesse n'est pas qu'un mécanisme technique visant à garantir dans le futur des revenus différés. Elle s'inscrit dans le contexte de chacun des Etats dont le rapport à la sécurité sociale, et notamment s'agissant des marins, est historiquement variable. A ce jour, 7 Etats membres de l'Union européenne ont ainsi conservé des institutions de retraite spécifiques aux gens de mer.

VI. 1. Entre maintien dans un cadre renouvelé et fin des spécificités de la retraite des gens de mer, les 27 Etats-membres ont mené des réformes dans des orientations opposées.

Si la tendance européenne dominante est à la normalisation et l'universalisation des régimes de retraite, des réformes à contre-courant ont eu lieu dans certains Etats de l'UE qui ont fait le choix de maintenir des régimes de retraite spécifiques aux marins.

VI. 1. a. Le constat de la tendance européenne à la standardisation des régimes de retraite.

Les Etats européens ont été nombreux ces dernières décennies à réformer leurs systèmes d'assurance vieillesse. Les institutions européennes ont largement encouragé cette dynamique :

« L'UE a exercé une forte influence sur les réformes des retraites pour deux raisons : en premier lieu, parce que l'intégration économique européenne a imposé des contraintes aux États providence nationaux et à leur financement, et en second lieu

parce que les recommandations européennes ont joué un rôle non négligeable dans l'orientation des débats sur les réformes des retraites. »¹⁷⁸

Après l'instauration des règles budgétaires contraignantes prévues par le traité de Maastricht en 1992, le conseil des affaires économiques et financières (ECOFIN) a créé en 1999 un groupe de travail chargé d'étudier les conséquences du vieillissement de la population sur les dépenses de retraite : le comité de politique économique (CPE). Les recommandations qu'il a formulées en 2001 sur la base de projections de dépenses à l'horizon 2050, invitaient les Etats membres à veiller à la soutenabilité financière de leurs régimes par répartition voire à recourir aux régimes par capitalisation.¹⁷⁹ Parallèlement, le pacte de stabilité et de croissance (PSC) dont s'est dotée la zone euro en 1997, a été complété en 2001 d'un volet de surveillance financière des dépenses de retraite dans chaque Etat. La même année, le conseil européen de Göteborg a adopté 3 lignes directrices en matière de réforme de l'assurance vieillesse : adéquation entre cotisations et pensions, pérennité financière et adaptabilité des régimes. Surtout, le conseil européen de Laeken (décembre 2001) a permis le lancement de la méthode ouverte de coordination (MOC) dédiée aux retraites et structurée autour de 11 axes communs. L'analyse des réformes menées dans les Etats membres permet d'identifier l'influence de la MOC et donc de l'UE sur des orientations partagées. Par exemple, les mécanismes incitant les actifs à travailler plus longtemps se retrouvent dans la plupart des Etats membres.¹⁸⁰ De manière générale, le constat de la suppression progressive des régimes spéciaux de retraite, s'impose.¹⁸¹ Ainsi, parmi les 27 Etats membres, 21 indiquaient à la Commission européenne avoir entrepris ou envisager entreprendre une réforme des régimes spéciaux de retraite. S'agissant en particulier de l'assurance vieillesse spécifique aux marins, le Portugal (1992), la Suède (1993), l'Italie (2010), la Grèce (2017) et la Belgique (2019) les ont supprimées. Les législations nationales privilégient désormais des règles de base communes à tous les actifs affiliés à un régime général obligatoire : c'est l'universalisation des systèmes de retraite. Toutefois, la Commission européenne distingue les objectifs (portés par la MOC) et les moyens, pour lesquels les Etats membres restent les seuls compétents au regard des traités européens.

¹⁷⁸ M. C. MURTEIRA, « La réforme des retraites adoptée par le Portugal en 2007 : une réforme structurelle », La documentation française, *Revue française des affaires sociales*, 2013/3, p. 129.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 129.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 130.

¹⁸¹ « *Special Pensions in the EU* », P. ECKEFELDT et A. PATARAU, Commission européenne, discussion paper 125, avril 2020, p. 10.

VI. 1. b. Les préconisations de l'Union européenne en matière d'assurance
vieillesse : la légitimité des régimes spéciaux.

Quelques mois après le dépôt du projet de loi relatif au SUR, la Commission européenne a publié un document de travail portant sur les régimes spéciaux de retraite dans l'UE. En premier lieu, il est intéressant d'y lire la définition que la Commission donne aux régimes spéciaux de retraite. Sont considérées comme telles les retraites :

- attribuées en fonction de l'activité professionnelle ou du statut particulier ;
- financées par des fonds publics ;
- jugées plus avantageuses que le régime général.¹⁸²

S'agissant du dernier critère, qui semble large, le rapport le décline en sous-critères (notamment un âge de départ anticipé). Le régime de retraite des marins en France répond à la définition européenne. Au-delà de la définition, 3 catégories de régimes spéciaux sont considérés par la Commission :

- catégorie 1 : régime spécial fondé sur des conditions de travail difficiles ;
- catégorie 2 : régime spécial relatif aux forces armées et aux professions ayant des conditions médicales requises spécifiques pour assurer la sécurité des autres ;
- catégorie 3 : autres (par exemple les magistrats).

S'agissant des marins, le rapport de 2020 les classe dans la première catégorie, i.e celle des professions pénibles et exigeantes physiquement.¹⁸³ Enfin, dans son travail de cartographie des régimes spéciaux de retraite, la Commission européenne avance qu'elle considère comme « *complexe* » tout régime spécial présentant au moins l'une des 3 caractéristiques suivantes :

- le régime comprend plusieurs catégories de pensions ;
- il représente une part relativement importante du PIB ;
- il ne fait pas ou peu l'objet de perspectives de réforme vers des catégories de régimes spéciaux moins nombreux ou moins coûteux.

Là encore, le régime de la CRM répond aux critères retenus par la publication européenne pour définir les régimes spéciaux complexes.

Pour autant, contrairement à ce qui a été mis en avant durant le débat sur le projet de réforme en France ces deux dernières années, les régimes spéciaux ne sont pas une anomalie française. La Commission européenne faisait état de cette réalité partagée en 2020 : sur 27 Etats-membres,

¹⁸² « *Special Pensions in the EU* », P. ECKEFELDT et A. PATARAU, Commission européenne, discussion paper 125, avril 2020, p. 5.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 6.

25 ont des régimes spéciaux de retraite (Chypre et la Suède étant les exceptions). Ainsi en 2019, les dépenses consacrées aux régimes spéciaux de retraite en proportion du PIB ont été de 1,2 % en France, contre 1,3 % au Danemark et 2,1 % au Luxembourg.¹⁸⁴ Leur maintien est même justifié par la publication européenne, dès lors qu'il s'agit de métiers aux conditions physiques hors normes, ayant pour conséquences la dégradation de la santé des travailleurs et impliquant des risques pour leur sécurité.¹⁸⁵ Ces critères couvrent indubitablement les métiers de la mer.

VI. 1. c. Aujourd'hui, 7 Etats membres de l'Union européenne ont conservé un régime spécial de retraite pour les marins.

En miroir du processus d'universalisation des régimes de retraite à l'œuvre aujourd'hui en Europe, il convient de constater que le maintien des régimes spécifiques aux marins est aussi une réalité. Cela tient sans doute au fait qu'ils sont les « *produits de l'histoire nationale de la sécurité sociale* » et qu'ils « *réflètent ainsi la complexité des techniques de protection sociale et la diversité des solutions nationales de droit commun retenues dans les divers pays européens.* »¹⁸⁶ Il est vrai néanmoins que tous les Etats qui ont maintenu de tels régimes, ont procédé à leur connexion à certaines règles du droit commun. Ainsi, même en France où la CRM dispose d'un corpus juridique tout à fait à part, les pensions de retraite des marins sont bien revalorisées à la même date que les autres pensions : le 1^{er} janvier.¹⁸⁷ S'agissant de l'organisation administrative propre à ces régimes, deux grandes catégories peuvent être identifiées¹⁸⁸ :

- la première est celle des régimes intégrés, i.e ceux qui traitent spécifiquement et uniquement des marins. Il s'agit en France de l'ENIM, en Espagne de l'*Instituto social de la marina* (ISM), en Finlande du *Merimieseläkekassan* (MEK), en Allemagne de la *Seemannskasse* (qui relève néanmoins d'un organisme traitant de l'assurance vieillesse des mineurs, des cheminots et des marins depuis 2009 – *cf. infra*) ;
- la seconde est celle des régimes qui ont été inclus dans le régime général tout en conservant des règles spécifiques. C'est le cas de la Belgique depuis 2019 avec le comité de gestion des marins au sein de l'Office national de la sécurité sociale (ONSS), de la

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 13.

¹⁸⁶ F. KESSLER, « La diversité des systèmes nationaux de protection sociale des marins en Europe », *Le Droit Maritime Français*, n°521, 1^{er} novembre 1992, p. 5.

¹⁸⁷ Art. L. 161-23-1, code de la sécurité sociale.

¹⁸⁸ F. KESSLER, « La diversité des systèmes nationaux de protection sociale des marins en Europe », *Le Droit Maritime Français*, n°521, 1^{er} novembre 1992, pp. 2-3.

Croatie et de l'Italie. Cette dernière a réformé son système de retraite en 2010. Si le choix de l'universalisation a été fait, il n'en demeure pas moins que les gens de mer continuent de bénéficier au sein du régime général d'une pension de retraite anticipée (58 ans) dès lors qu'ils justifient d'un minimum de 20 années de services. En Croatie, le droit à une pension de vieillesse des gens de mer s'exerce à 60 ans si l'assuré justifie de 15 années de service à bord, le tout appuyé sur une bonification puisque 12 mois travaillés valident 15 mois de services.¹⁸⁹

Au-delà des ces Etats membres qui ont maintenu une place particulière aux marins dans leurs systèmes de retraite, il convient de mentionner les Etats qui ont une approche différente du sujet. Ainsi, en Lettonie, les marins peuvent souscrire à un fonds de pensions, le *Jūrnieku forums*, qui est une institution de prévoyance individuelle et facultative. *A contrario* aux Pays-Bas, seuls les marins de la flotte de commerce sont obligatoirement affiliés au *Koopvaardij* qui est également un fonds de pension.

Ce panorama permet d'illustrer la diversité des systèmes d'assurance vieillesse et spécifiquement le traitement différencié des marins (*cf. annexe VII*). Les possibilités en la matière sont multiples et confirment qu'il n'y a pas qu'une seule orientation en cours. A ce titre, la comparaison entre le système français et le système allemand, est éclairante.

VI. 2. L'assurance vieillesse des marins outre-Rhin : un mécanisme de transition de la retraite anticipée au régime général.

Fondée en 1907 à Hambourg, la *Seemannskasse* bénéficie aux 7 100 gens de mer¹⁹⁰ qui naviguent sur des navires battant pavillon allemand (cela inclut les pêcheurs et les bateliers côtiers). La condition préalable est qu'ils soient assurés à l'assurance pension légale et qu'ils exercent leur profession en tant qu'activité principale. Depuis 2009, elle est intégrée dans la *Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See* (KBS). La KBS est ainsi chargée des régimes spéciaux bénéficiant aux cheminots, aux mineurs et aux marins. Ainsi, à la différence de la France, l'Allemagne a fait le choix de regrouper ses régimes spéciaux d'un point de vue institutionnel. Mais de la même manière que la direction de la sécurité sociale (DSS) exerce sa tutelle sur l'ENIM, l'Office fédéral de la sécurité sociale (*Bundesamt für Soziale Sicherung*)

¹⁸⁹ Art. 129 du code maritime (Croatie).

¹⁹⁰ *Bundesamt für Soziale Sicherung* (Office fédéral de la sécurité sociale), 2019.

exerce une surveillance juridique sur la KBS et donc sur la caisse des gens de mer. L'Office fédéral est notamment chargé de réexaminer les décisions de la *Seemannskasse* tant en ce qui concerne l'assurance obligatoire qu'en ce qui concerne l'octroi des prestations. En effet, la caisse des gens de mer en Allemagne ne dispose pas de la personnalité juridique contrairement à l'ENIM. Ainsi, d'un point de vue organique, le régime spécial des marins allemands est bien moins autonome que le régime français.

Sur le plan fonctionnel, les missions de la *Seemannskasse* sont au nombre de 3 : accorder les allocations de transition, les prestations anticipées et les pensions de vieillesse. Cette dernière n'est pas accordée comme le prévoit la CRM française entre 50 et 55 ans. Elle ne peut être demandée qu'à partir de 63 ans, ce qui est tout de même un âge légal anticipé par rapport à celui du régime général allemand : les personnes nées après le 1^{er} janvier 1964 ne peuvent en effet partir en retraite qu'à compter de 67 ans. Autre spécificité du système allemand, une allocation de transition peut être versée à compter de 56 ans aux marins inactifs qui n'ont pas atteint la durée de service requise mais qui ont un minimum de 108 mois de navigation à faire valoir. Cette allocation de transition prend plusieurs formes : différence entre la pension de vieillesse réduite et la pension de vieillesse due à l'âge normal de la retraite, différence entre l'allocation de chômage inférieure et le montant normal de la pension de vieillesse, etc. ; selon les différentes situations des marins. Sans entrer dans le détail des différentes prestations servies par la *Seemannskasse*, il apparaît que la complexité reprochée au corpus juridique de la CRM en France se retrouve outre-Rhin. Cela rappelle que la complexité est consubstantielle à toute démarche de prise en compte par le droit de cas dérogatoires au droit commun.

Enfin, d'un point de vue financier, le cadre juridique est tout à fait différent outre-Rhin. Les statuts de la *Seemannskasse* prévoient que ses ressources ne doivent pas dépasser 6 fois le montant des dépenses budgétées. La réserve doit au moins représenter le double du montant des dépenses. Et surtout, une règle d'or interdit que les dépenses soient supérieures aux recettes (tout dépassement doit même être justifié par un rapport scientifique).¹⁹¹ Ces éléments, qui tranchent avec la situation française caractérisée par des déficits chroniques, sont cohérents avec le contexte national propre à chacun de ces deux Etats : l'approche financière allemande est résolument orthodoxe, même en matière de protection sociale, alors qu'elle est constamment hétérodoxe en France où le rapport aux dépenses publiques non financées est normalisé. A ce titre, il est intéressant de noter que le rapport Delevoye de 2019 ne mentionnait pas une seule

¹⁹¹ Articles 24 à 29, statuts de la *Seemannskasse*.

fois la situation financière de l'ENIM qui est pourtant le régime de retraite le plus dépendant des subventions de l'Etat.

Parallèlement à la comparaison avec le système allemand, le régime de retraite des marins finlandais présente des particularités intéressantes en ce qu'il est fondé concomitamment sur la répartition et la capitalisation.

VI. 3. En Finlande, la caisse des gens de mer conjugue régime par répartition et capitalisation.

En Finlande, bien que des organismes de prévoyance ont existé en faveur des marins dès 1880, c'est seulement le 1^{er} juin 1956 que la première loi sur les pensions des gens de mer (MEL)¹⁹² est entrée en vigueur. La *Merimieseläkekassa* (MEK) a été chargée de la mettre en œuvre. Le droit de la sécurité sociale des marins finlandais était alors modeste, ne comprenant que des pensions de vieillesse et d'invalidité dont le bénéfice n'était ouvert qu'aux marins ayant cotisé un minimum de 100 mois.¹⁹³ L'âge de départ à la retraite était de 60 ans pour les membres d'équipage et de 65 ans pour les officiers. Mais pour les deux catégories, des départs anticipés à respectivement 55 et 60 ans étaient possibles si la durée de services dépassait 21 ans et 26 ans.¹⁹⁴ Les pensions étaient uniquement basées sur les revenus individuels. En 1961, la MEL a été étendue pour inclure les pensions de conjoints survivants. A cette époque, la Finlande souhaitant limiter le départ de ses marins sur des navires battant pavillon étranger, les périodes cotisées dans des régimes de retraite autres que la MEK n'étaient pas comptabilisées. Le financement de ces dispositions juridiques a été réparti entre les cotisations sociales des marins, les contributions sociales des armateurs et une subvention de l'Etat. Cette dernière a été justifiée dès l'origine : les marins finlandais ne bénéficiant pas des services publics financés par leurs impôts pendant leurs périodes en mer, l'Etat a mis en place un versement en faveur de leurs dépenses de retraite.¹⁹⁵ Au-delà de ces flux classiques de financement, depuis l'origine, la MEK est financée au moyen de la capitalisation. Ainsi, son conseil d'administration est chargé de décider de l'investissement des actifs de la caisse.¹⁹⁶

¹⁹² *Kun Merimieseläkelaki* 72/1956.

¹⁹³ P. FRIGREN, « *Merimieseläkejärjestelmän luomisesta vuoteen 2016* », www.merimieselakekassa.fi, 2016, page consultée le 28 mars 2022.

¹⁹⁴ Art. 14, *Kun Merimieseläkelaki*, 72/1956.

¹⁹⁵ *Ibid.*, page consultée le 28 mars 2022.

¹⁹⁶ Art. 37, *Kun Merimieseläkelaki*, 72/1956.

La Finlande a mené une grande réforme des retraites en 2005, qui a modifié la MEL. La nouvelle loi adoptée en 2006¹⁹⁷ s'applique aux affiliés de la MEK qui sont les marins sous contrats maritimes à bord des navires marchands finlandais utilisés pour le transport international, les navires finlandais de pêche, de sauvetage, brise-glace ou encore des navires étrangers utilisés pour le transport international mais affrétés principalement par un armateur finlandais.¹⁹⁸ L'âge de départ à la retraite a été progressivement repoussé : de 63 ans pour les marins nés avant 1954 à 65 ans pour ceux nés en 1964. Mais surtout, désormais, l'âge de départ à la retraite des marins finlandais nés à compter de 1965 est ajusté à l'évolution de l'espérance de vie (par un coefficient de l'espérance de vie).¹⁹⁹ Toutefois, le droit social maritime finlandais conserve la possibilité pour les travailleurs de la mer de prendre leur retraite avec une pension anticipée partielle à partir du début du mois civil suivant la limite d'âge déterminée par l'année de naissance.²⁰⁰ L'âge minimum de la pension de vieillesse anticipée partielle du travailleur est fixé comme suit :

- 61 ans pour les personnes nées en 1963 ;
- 62 ans pour les personnes nées en 1964 ;
- âge minimum adapté à l'espérance de vie pour les marins nés après 1965.

Le montant de la pension anticipée est compris entre 25 et 50 % de la pension normale. Un système de décote et de surcote s'ajoute parallèlement : la pension est diminuée de 0,4 % pour chaque mois de la durée totale d'anticipation de la pension, et augmentée à l'inverse de 0,4 % pour chaque mois de la durée totale de report de la liquidation de pension.²⁰¹ Et comme en droit français, les périodes non-travaillées donnent lieu à des prises en compte pour les pensions des marins.²⁰² Mais au-delà de ces paramètres plutôt classiques, le droit social maritime en Finlande se distingue par l'existence d'un « droit à la réadaptation professionnelle » :

« Un travailleur qui n'a pas atteint l'âge minimum de la retraite a droit à une réadaptation professionnelle appropriée pour prévenir son incapacité de travail ou pour améliorer sa capacité à travailler et à gagner sa vie si [...] une maladie, une défectuosité ou une blessure dûment diagnostiquée est susceptible d'entraîner une telle menace qu'il devient incapable de travailler. [...]. Avant de commencer la réadaptation professionnelle, le salarié doit disposer d'un plan de réadaptation professionnelle, dont l'élaboration peut être prise en charge par la caisse de retraite. »²⁰³

¹⁹⁷ Kun Merimieseläkelaki 1290/2006.

¹⁹⁸ Art. 4, Kun Merimieseläkelaki 1290/2006.

¹⁹⁹ Art. 8, Kun Merimieseläkelaki 1290/2006.

²⁰⁰ Art. 15, Kun Merimieseläkelaki 1290/2006.

²⁰¹ Art. 16, Kun Merimieseläkelaki 1290/2006.

²⁰² Art. 80, Kun Merimieseläkelaki 1290/2006.

²⁰³ Art. 25, Kun Merimieseläkelaki 1290/2006.

L'allocation de réadaptation est égale au montant total des pensions professionnelles auxquelles le marin aurait eu droit s'il avait été placé en incapacité totale de travail au moment de la demande de réadaptation.

Parallèlement à cette innovation, depuis 2015, le droit social maritime finlandais augmente ou réduit les contributions sociales des armateurs en fonction du coût des éventuelles pensions d'invalidité que les marins qui ont travaillé pour eux perçoivent.²⁰⁴

Enfin, s'agissant de la gestion de la MEK, celle-ci est bien différente de la gestion de la CRM. Si la loi prévoit que l'Etat contribue à hauteur de 29 % aux dépenses de la caisse des gens de mer finlandais,²⁰⁵ sa pérennité est avant tout garantie par les retours financiers tirés des investissements que la MEK réalise dans une logique de capitalisation. Ainsi, en 2021, les revenus des investissements ont atteint 201,2 M € (soit un retour sur investissements de 16,2 %) pour un portefeuille d'actifs s'élevant à 1,41 Md €. ²⁰⁶ Alors même que le régime de retraite des marins finlandais est démographiquement déséquilibré (5 709 cotisants pour 8 001 pensionnés,²⁰⁷ soit un ratio démographique de 0,7 - contre 0,27 pour la CRM), il a donc dégagé un excédent de 64,5 M € en 2021. Ces résultats ont deux conséquences positives :

- entre 2016 et 2021, le taux de contribution vieillesse des armateurs a diminué de 16,7 % à 11,4 %, quand le taux de cotisation vieillesse des marins a été maintenu entre 7,15 et 8,65 %²⁰⁸ ;
- un niveau exceptionnel de provisions pour les futures pensions : 257 M €.

En effet, l'objectif des activités d'investissement de la caisse finlandaise des gens de mer est de veiller à garantir les pensions des personnes assurées. Les activités d'investissement du fonds de pension sont indépendantes et réalisées par un personnel expert en matière de placements financiers. Ces actifs d'investissement sont pour moitié des actions cotées et du capital-investissement. L'immobilier, la sylviculture et les infrastructures représentent 35 à 40 % du total. Aussi, la MEK se positionne comme investisseur à long terme avec plus de 60% d'investissements illiquides dans le portefeuille. Des objectifs annuels sont même fixés pour

²⁰⁴ Art. 142, *Kun Merimieseläkelaki* 1290/2006.

²⁰⁵ Art. 152, *Kun Merimieseläkelaki* 1290/2006.

²⁰⁶ « Rapport annuel 2021 du fonds de pension des marins », *Merimieseläkekassan*, 2021, p. 12.

²⁰⁷ « Rapport annuel 2021 du fonds de pension des marins », *Merimieseläkekassan*, 2021, p. 4.

²⁰⁸ « Rapport annuel 2021 du fonds de pension des marins », *Merimieseläkekassan*, 2021, p. 8.

rendre le portefeuille plus responsable afin d'atteindre une empreinte carbone neutre dans les investissements réels d'ici 2030.²⁰⁹

Il ressort de ces comparaisons avec l'Allemagne et la Finlande qu'au-delà de divergences paramétriques évidentes, liées à des référentiels nationaux différents en matière de protection sociale, force est de constater que ces trois Etats membres de l'UE ont fait le choix de conserver un traitement spécifique au bénéfice des marins dans leurs systèmes d'assurance vieillesse. Cela montre que ces régimes spéciaux de retraite ne sont pas contingentés par des approches purement financières et techniques. Leur existence et persistance est immanente au droit social maritime.

*

Les éléments développés dans cette deuxième partie ont mis en évidence l'intérêt que le secteur maritime (marins et armateurs) porte au maintien d'une protection sociale spécifique. Il s'agit désormais de formuler des propositions de réforme du régime de retraite des marins, avec pour objectif que les activités maritimes soient toujours protégées par la CRM, mais aussi que cette dernière puisse aussi participer au développement de l'économie bleue.

²⁰⁹ « Rapport annuel 2021 du fonds de pension des marins », *Merimieseläkekassan*, 2021. p. 13.

PARTIE III – LA REFORME DE L’ASSURANCE VIEILLESSE DES MARINS EN FRANCE : TRANSFORMER L’ENIM EN UN RÉGIME CONJUGUANT REPARTITION ET CAPITALISATION POUR MODERNISER ET PERENNISER LA PROTECTION SOCIALE MARITIME.

Les nombreux rapports qui ont préconisé des réformes ces quatre dernières décennies ont entraîné des évolutions très progressives du régime de retraite des marins :

- de façon organique, avec le changement du statut de l’ENIM, l’instauration des COG, l’introduction d’une logique de performance, etc.
- d’un point de vue fonctionnel, notamment avec les exonérations de cotisations vieillesse pour mettre la CRM à contribution de l’objectif de compétitivité du secteur maritime.

Mais aucune réforme n’a porté de mutation structurelle traduisant pleinement les nombreux changements intervenus dans le secteur maritime.

Aussi, les propositions qui suivent s’attachent à ouvrir des perspectives renouvelées pour la retraite des marins en France. Sans prétendre apporter des solutions prêtes à l’emploi, il s’agit avant tout de susciter le débat que mérite la belle institution de protection sociale qu’incarne l’ENIM, dont la pérennisation (sous quelque forme que ce soit) est évidemment souhaitable dans une France qui semble aujourd’hui renouer avec une véritable ambition maritime.

VII. Faire aboutir le système universel de retraite tout en opérant la mutation des missions de l’ENIM : garantir le versement de pensions de transition et gérer une retraite complémentaire par capitalisation.

Proposition n°1 : compte tenu du fait qu’aujourd’hui les carrières professionnelles sont toujours moins linéaires, et que l’ENIM en particulier est avant tout un régime de polypensionnés, l’intérêt de conserver un régime de base pour les marins à part du régime général n’est pas évident. En revanche, dans le cadre de la mise en place du SUR qui verserait les pensions de base communes à tous les actifs, l’ENIM serait maintenu :

- avec notamment la mission de verser des pensions de transition entre l’âge anticipé de départ à la retraite des marins (qui serait fixé à 52 ans) et l’âge d’ouverture du droit à la pension de base ;
- et serait créé en son sein un fonds d’investissement pour les pensions complémentaires maritimes (FIPCM), fonctionnant sur la capitalisation par des investissements dans le secteur maritime.

VII. 1. La reconfiguration des carrières professionnelles maritimes permet d'envisager un système de retraite universalisé.

Sous-proposition n°1.1 : reprendre le projet de SUR mais en l'amendant pour créer cette fois un régime de base par répartition commun à tous les actifs.

Le projet de loi de 2020 relatif au SUR s'est inscrit dans une démarche d'amélioration de l'équité et de la lisibilité du système de retraite français. Si de nombreux paramètres de la réforme ont souffert d'un déficit d'acceptabilité (âge pivot, valeur de service des points non garantie, etc.),²¹⁰ il n'en demeure pas moins que la mise en place d'un système posant des règles communes en matière de retraite sans empêcher la prise en compte de toutes les situations professionnelles particulières, est souhaitable :

« La consolidation passe par l'unification, sinon des régimes, du moins de l'octroi des promesses pour l'avenir [...] Il serait bon aussi pour limiter les écarts d'avoir le pool le plus large possible de futurs cotisants. Si la répartition se limite à une région, une branche d'activité, voire une seule entreprise, les incertitudes démographiques seront en proportion bien plus importantes qu'au niveau national. [...] La réduction des incertitudes est donc un argument fort en faveur de l'unification des régimes (il existe actuellement en France des « compensations démographiques » mais elles ne répondent que partiellement à la question et présentent un caractère arbitraire, et sans doute précaire). Le deuxième argument est celui de l'unification de la définition des promesses en fonction des contributions, en respectant une proportionnalité entre les deux. »²¹¹

Au-delà de ces deux arguments (réduction des incertitudes et promesses adéquates aux cotisations), un système d'assurance vieillesse unifié serait susceptible de susciter l'adhésion collective indispensable à l'acceptation des risques qu'il porte.

C'est sur ce fondement qu'il est proposé de faire aboutir le SUR, néanmoins dans une version amendée par rapport à celle de 2020. En effet, la retraite de base des marins versée actuellement pas l'ENIM pourrait être transférée au SUR, qui serait ainsi chargé de liquider à compter de 62 ans la pension de base définitive des marins. A cet effet, la CRM transmettrait au nouveau régime commun de base l'ensemble des informations permettant de liquider la pension de base, assortie des droits non-contributifs (avantages familiaux, périodes prises en compte : *cf. infra*).

²¹⁰ H. LE BRAS, « Retraites : une réforme mal préparée et peu urgente », La Société d'édition de revues, Etudes, 2020/3, pp. 31-34.

²¹¹ D. MAILLARD, « Réforme des retraites : poser les bonnes questions », *Commentaire*, n°164, 2018, pp. 881.

VII. 2. Tenir compte de la spécificité des marins : garantir des départs anticipés par le versement de pensions de transition par la CRM.

Sous-proposition n°1.2 : la CRM serait chargée de verser des pensions de transition entre l'âge anticipé de départ à la retraite des marins et le versement de la pension de base par le SUR.

Le transfert au SUR de la compétence en matière de pension de base des marins ne signifierait pas la suppression de l'ENIM. Bien au contraire, il s'agirait d'opérer sa mutation fonctionnelle, i.e lui confier des missions nouvelles. Sur l'exemple du système allemand, le régime de retraite en France pourrait se recentrer sur le traitement de ce qui justifie fondamentalement son existence et sa persistance : la pénibilité exceptionnelle des métiers de la mer. Aussi, la CRM verserait désormais des pensions de transition entre l'âge d'ouverture du droit à une retraite anticipée et l'âge légal de la pension commune de base.

Cette pension de transition serait accessible à compter de 52 ans, compte tenu du fait qu'aujourd'hui, les études actuarielles du département appui au pilotage stratégique et à l'innovation de l'ENIM montrent, s'agissant des pensions concédées en 2021, que :

- 30,2 % étaient des pensions d'ancienneté. Or, l'âge moyen de jouissance de la pension d'ancienneté la plus avancée (celle ouverte à compter de 50 ans, *cf. supra*) s'est établi à 51,5 ans ;
- 48,3 % étaient des pensions spéciales, dont l'âge moyen d'entrée en jouissance était de 62,7 ans en 2021.

Dès lors, en fixant l'ouverture du bénéfice de la pension de transition entre 52 et 62 ans, le mécanisme se situerait dans les bornes d'âge durant lesquelles près de 60 % des marins bénéficient de la liquidation de leur pension.

Le montant de cette pension de transition serait calculé de la même manière que les pensions actuellement versées par la CRM, autrement dit en prenant notamment en compte le salaire forfaitaire moyen des trois dernières années et la durée des services. Contrairement au dispositif d'âge pivot que prévoyait le SUR, impliquant un montant de retraite définitivement amoindri (et non pas de façon transitoire comme c'est actuellement le cas avec le mécanisme de décote au régime général), il s'agirait pour les marins d'instaurer une réduction non-définitive. Ainsi, un marin éligible au dispositif qui ferait le choix de demander avant d'avoir atteint la durée de

service requise, le versement de sa pension de transition, verrait s'appliquer sur cette dernière une décote jusqu'au versement de la pension de base par le régime commun du SUR.

Par ailleurs, un seuil serait fixé pour l'éligibilité à la pension de transition : un marin n'ayant pas suffisamment cotisé à l'ENIM ne pourrait pas y prétendre, de la même manière qu'aujourd'hui il faut avoir cotisé un minimum de 3 mois pour s'ouvrir des droits à la retraite auprès de la CRM.

Enfin, les périodes de chômage étant prises en compte dans le calcul de la pension de base du régime commun (comme elles le sont aujourd'hui à l'ENIM ou au régime général), les marins sans emploi à compter de 52 ans se verraient verser la pension de transition si le montant de l'allocation chômage n'atteignait pas le niveau attendu de pension de transition.

VII. 3. Insérer pleinement l'assurance vieillesse des marins dans l'économie bleue : la création d'un fonds de retraite complémentaire obligatoire basé sur la capitalisation.

Sous-proposition n°1.3 : créer un fonds d'investissement pour les pensions complémentaires maritimes (FIPCM) sur le principe d'une capitalisation vertueuse faite d'investissements dans l'économie bleue.

Créer un régime de retraite conjuguant répartition et capitalisation ne serait pas réellement une innovation. Avant la création de la Sécurité sociale, les lois de 1928 et 1930 avaient déjà mis en place une assurance vieillesse mixte.²¹² En effet, sur le total des cotisations versées par l'assuré, 50 % pour les assurés de moins de 30 ans et 90 % au-delà, alimentaient un compte individuel tenu par la caisse de capitalisation. Une fois la pension liquidée, l'assuré avait toujours droit à une rente, quelle que fût la durée de ses versements.²¹³ De façon plus contemporaine, le modèle finlandais démontre que l'association de la répartition et de la capitalisation est non seulement possible mais souhaitable (sous certaines conditions). Et ce, « *pour des raisons de diversification des risques, les risques affectant chacun des systèmes n'étant pas parfaitement corrélés. En France, la répartition est certainement surdimensionnée, et la capitalisation sous-développée.* »²¹⁴

²¹² Loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, loi du 30 avril 1930 modifiant et complétant la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales.

²¹³ V. VIET, « Retour la notion d'âge pivot ou d'équilibre », Comité d'histoire de la sécurité sociale, Revue d'histoire de la protection sociale, n°13, 2020/1, p. 82.

²¹⁴ D. MAILLARD, « Réforme des retraites : poser les bonnes questions », *Commentaire*, n°164, 2018, pp. 880.

Il est proposé en l'espèce de doter l'ENIM d'un fonds d'investissement pour les pensions complémentaires maritimes (FIPCM). Ce dernier aurait trois missions principales.

1°/ Investir de façon vertueuse la part des cotisations et contributions sociales consacrées par les marins et les armateurs à leur nouvelle retraite complémentaire. Concrètement, cela se traduirait par le fait que le FIPCM ne consacrerait les actifs ainsi mobilisés qu'au financement d'investissements bénéficiant directement à l'économie bleue française. Car si le modèle de la caisse finlandaise des gens de mer se caractérise par une diversification de ses actifs, qui sont placés dans des projets seulement en fonction de la rentabilité espérée, l'objectif serait bien au contraire de faire de l'ENIM une partie prenante à part entière du dynamisme du secteur maritime. En effet, le droit de la protection sociale des marins s'est bâti au fur et à mesure du développement des activités maritimes. L'un ne peut donc être pensé sans l'autre.

2°/ Verser une pension complémentaire aux affiliés de la CRM. Le montant de cette rente serait fonction de la durée des services validés par l'ENIM et interviendrait à compter de la liquidation de la pension commune de base auprès du SUR (62 ans). L'objectif est de garantir aux marins un niveau de retraite plus élevé qu'actuellement (937 € en moyenne pour les pensions de droit direct)²¹⁵ sans pour autant alourdir le poids des cotisations et contributions sociales des marins et des armateurs, qui pèsent finalement sur le dynamisme de l'économie bleue. Grâce à l'effet de levier qu'implique la capitalisation (l'exemple des retours sur investissements de la MEK finlandaise est éclairant, *cf. supra*), il serait possible non seulement d'augmenter le niveau des pensions des marins français mais également de soutenir la croissance bleue. Pour cela, le FIPCM serait doté d'un personnel compétent en matière de placements assurantiels et d'un conseil stratégique des investissements composé de représentants des marins, des armateurs mais aussi de l'Etat. Sa présence permettrait de coordonner cette politique d'investissements avec la planification des activités maritimes dont la nouvelle direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) est la garante.

3°/ Constituer des provisions compte tenu des perspectives démographiques du régime. Les études actuarielles du département appui au pilotage stratégique et à l'innovation de

²¹⁵ « Chiffres clés 2020 », ENIM, 2021, p. 10.

l'ENIM anticipent que les dépenses annuelles de la CRM s'élèveront à 843,2 M € en 2030 puis 678,5 M € en 2050 contre 989,3 M € en 2021 (*cf. annexe VIII*). Dans le même temps, le ratio démographique ne connaîtra qu'une modeste amélioration, passant à 0,29 en 2030 puis 0,36 en 2050 (rappel 2021 : 0,27).²¹⁶ En conséquence, la situation financière de l'ENIM ne devrait pas connaître d'amélioration significative et la subvention de l'Etat serait alors toujours de plusieurs centaines de millions d'euros par an.

Dans le cadre des propositions formulées dans le présent mémoire, le transfert au régime commun (SUR) du versement de la pension de base, aurait pour effet de diminuer la subvention de l'Etat à l'ENIM puisque ce serait désormais le SUR qui assumerait entièrement le coût du déséquilibre démographique du régime. Néanmoins, si aujourd'hui la solidarité nationale finance non seulement le déficit démographique (mécanisme de compensation généralisée vieillesse²¹⁷) mais aussi l'âge anticipé des départs en retraite des marins, dans le cadre de ce nouveau système, il y aurait une distinction claire entre :

- le déficit démographique professionnel des marins pleinement financé par le SUR (donc la Sécurité sociale),
- le déficit engendré par des départs anticipés à la retraite (pension de transition), financé par la subvention du programme 197 (donc l'Etat).

Parallèlement à ces sources de financement, les provisions engendrées par une partie des retours sur investissements réalisés par le FIPCM viendraient couvrir les dépenses de la CRM s'agissant des pensions anticipées pour réduire la participation de l'Etat. La logique inhérente à cette nouvelle architecture de financement tend à l'internalisation progressive du coût du régime spécial des marins. La solidarité intra-professionnelle serait en effet davantage sollicitée qu'actuellement par la refonte des taux de cotisation rendus plus progressifs selon la catégorie du salaire forfaitaire (*cf. infra*).

VIII. Conserver tout en modifiant certains paramètres de la CRM : cotisations sur salaires forfaitaires, dispositifs de solidarité et droits dérivés.

Proposition 2 : compte tenu de l'avantage évident qu'apporte à la compétitivité du secteur maritime le mécanisme de cotisation sur salaires forfaitaires, ce dernier serait conservé. Mais les taux de cotisation seraient rationalisés et rendus progressifs. S'agissant des dispositifs de

²¹⁶ Statistiques et études fournies par le département appui au pilotage stratégique et à l'innovation de l'ENIM, entretien téléphonique avec la cheffe du département le 10 février 2022.

²¹⁷ Art. D. 134-2, code de la sécurité sociale.

solidarité (périodes prises en compte, avantages familiaux, etc.) et des droits dérivés (pensions de réversion), leur actualisation serait réalisée.

VIII. 1. Le financement de la CRM serait toujours basé sur des salaires forfaitaires mais avec des taux de cotisations simplifiés et progressifs, tandis que les exonérations de contributions sociales seraient transformées en crédits d'impôt.

Sous-proposition 2.1 : le financement du régime de retraite des marins gagnerait en lisibilité et efficacité par la rationalisation des taux des contributions vieillesse des employeurs. Il serait également plus juste si les taux de cotisations vieillesse des marins devenaient progressifs en lien avec la grille des salaires forfaitaires. Enfin, il serait économiquement plus efficace de transformer les exonérations de contributions sociales des employeurs en crédits d'impôts remboursables pour en réserver le bénéfice aux entités fiscales françaises.

La multiplicité des taux de contributions à la vieillesse pour la part patronale (25 taux) alimente la complexité de la gestion du régime de retraite des marins est propice aux erreurs et aux fraudes.²¹⁸ Au total, 25 taux sont en vigueur pour les contributions vieillesse des employeurs :

- 13 taux au commerce et à la plaisance, dont un taux nul pour les marins embarqués sur les navires battant pavillon français (immatriculés au RIF ou pas) ou sur navires d'un Etat de l'UE pour activité de transport ou services maritimes en condition de concurrence internationale ;
- 11 taux à la pêche et aux cultures marines ;
- 1 taux pour les services à terre (tous secteurs confondus).

Le rapport d'information du Sénat, publié en 2013 et déjà mentionné (*cf. supra*), avait recommandé de « *réduire le nombre de taux de contributions patronales applicables aux armateurs.* »²¹⁹

A contrario, alors qu'il n'existe qu'un seul taux (10,85 %) pour les cotisations vieillesse des marins quel que soit le secteur, il serait souhaitable de le rendre progressif. En effet, en l'état actuel des paramètres de la CRM, le rendement des cotisations vieillesse augmente proportionnellement avec les catégories de salaires forfaitaires. En effet, l'assiette forfaitaire

²¹⁸ « Le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM) », Rapport d'information, Sénat, 2013, p.51.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 52.

des cotisations vieillesse est constituée du salaire forfaitaire journalier correspondant à la catégorie du marin, multiplié par le nombre de jours de services accomplis. Cette formule de calcul implique que moins un marin est en mer, moins il cotise à la vieillesse proportionnellement à son salaire forfaitaire. Le rendement de ses cotisations s'élève mécaniquement. Parallèlement, de nombreux rapports ont fait état ces dernières années du fait que l'écart entre les salaires forfaitaires et les salaires réels est croissant avec la catégorie du marin. Ainsi, plus un marin est dans une catégorie élevée, moins il cotise pour sa retraite proportionnellement à ses revenus.²²⁰ Le rapport de l'IGAS de 2006 sur la modernisation de l'ENIM relevait qu'il est difficile d'admettre qu'un régime faisant largement appel à la solidarité interprofessionnelle et nationale tienne si peu compte des capacités contributives réelles des marins. C'est sur cette base qu'il préconisait le passage au salaire réel.²²¹ Cette recommandation n'est pas retenue ici, compte tenu de son impact négatif sur la compétitivité du secteur maritime et sur les finances publiques puisque l'application des exonérations de cotisations et contributions sociales à des salaires réels représenterait un coût important.

Pour remédier à ces mécanismes inéquitables, préjudiciables par ailleurs aux recettes de financement de la CRM, il est donc proposé d'appliquer un taux de cotisation vieillesse différent et progressif pour chacune des catégories de salaire forfaitaire.

Par ailleurs, s'agissant des exonérations de contributions sociales, notamment pour le risque vieillesse, le rapport sur les politiques de soutien à la flotte de commerce publié en 2017 préconisait de les transformer en crédit d'impôt remboursable afin de réserver ces mesures de compétitivité aux entités fiscales françaises :

« Afin de cibler les exonérations de charges sociales sur les armateurs qui sont réellement actifs en France avec des emplois au sol, la mission suggère de transformer les exonérations de charges patronales en crédit d'impôt remboursable ce qui a pour effet de les réserver aux entités fiscalement domiciliées en France. »²²²

Cette préconisation est reprise dans le présent mémoire, en cohérence avec la sous-proposition 1.3 visant à insérer davantage l'ENIM dans l'économie bleue.

²²⁰ « Rapport d'évaluation préalable à la première convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et l'ENIM », Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'environnement et du développement durable, juin 2012, p. 26.

²²¹ « Rapport sur l'établissement national des invalides de la marine », mission d'audit de modernisation, Conseil général des ponts et chaussées, Inspection générale des affaires sociales, 2006, p. 25.

²²² « Politiques de soutien à la flotte de commerce », Inspection générale des affaires maritimes, Conseil général de l'environnement et du développement durable, novembre 2017, p. 33.

VIII. 2. Rénover les droits non-contributifs (dispositifs familiaux) et les droits dérivés (pensions de réversion).

Sous-proposition 2.2 : les avantages familiaux des marins pourraient être alignés sur ceux du régime général (notamment la majoration de pension pour enfant à compter du 3^{ème} et non plus du 2^{ème} enfant) et les conditions de versement des pensions de réversion seraient modifiées pour tenir compte de l'évolution des mœurs.

Les avantages familiaux en matière de pensions de vieillesse ont toute leur place. Le théorème de Sauvy l'explique clairement : « *nous ne préparons pas nos retraites par nos cotisations, mais par nos enfants* ». Néanmoins, les paramètres actuels de la CRM impliquent des différences avec le régime général qui ne sont pas réellement justifiées. Le versement de la majoration de pension intervient à compter du 2^{ème} enfant éduqué, alors qu'il faut avoir éduqué 3 enfants au régime général pour en bénéficier. Cette différence serait supprimée dans le cadre du transfert du versement de la pension de base commune du SUR.

En revanche, s'agissant de la validation des périodes de congé de parentalité dans la durée des services (élément fondamental pour l'ouverture du droit à la pension et son calcul), il est proposé d'améliorer le système actuellement en place. Déjà en 2013, le rapport sur la compétitivité des transports et services maritimes français faisait le constat suivant en matière d'indemnisation des femmes enceintes :

*« il faut mettre un terme au dispositif actuel, parce qu'il ne considère pas les femmes marins comme des citoyennes à part entière dans leur protection sociale quand elles sont enceintes ; il est certainement un frein à des carrières maritimes pour les femmes, si ce n'est à l'entrée dans profession, du moins en cours de carrière. »*²²³

S'agissant de la retraite, les femmes sont défavorisées car les périodes de congé de parentalité ne sont pas prises en compte par l'ENIM au titre de la validation des services non-cotisés.²²⁴ Une femme marin doit donc être polypensionnée pour que ces périodes soient prises en compte par le régime général.²²⁵ Si dans le cadre d'une réforme transférant au SUR le versement de la pension de base et finalement la validation des périodes non-cotisées des marins, la prise en compte de ces périodes serait garantie, il n'en demeure pas moins qu'un dispositif spécifique

²²³ « Rapport sur la compétitivité des transports et services maritimes français », Assemblée nationale, 23 octobre 2013, p. 103.

²²⁴ Instruction concernant les prestations du régime spécial de sécurité sociale des marins liées à l'accueil de l'enfant, Etablissement national des invalides de la marine, 25 juillet 2019, p. 13.

²²⁵ Art. L. 351-5 et R. 351-3, code de la sécurité sociale.

serait nécessaire pour la pension de transition (son montant étant fonction de la durée d'assurance – *cf.* sous-proposition 1.2). Il est donc proposé de créer un dispositif spécifique permettant de majorer la durée d'assurance des marins au titre du congé parental pour la pension de transition.

Au-delà des mesures techniques, il s'agit ici de promouvoir la place des femmes dans le secteur maritime. En 2021, seulement 1 619 femmes percevaient une pension de droit direct de la CRM, contre 63 132 hommes.

Enfin, s'agissant de la pension de réversion, dont bénéficiaient 40 832 femmes en 2021 contre 744 hommes, les règles actuellement en vigueur n'ont pas été mises à jour de l'évolution des mœurs de la société. Les conditions, actuellement très restrictives (*cf. supra*), pourraient être actualisées :

- éligibilité du conjoint survivant à la pension de réversion à compter de l'âge de 50 ans ;
- avoir été marié ou pacsé avec l'assuré (pas de condition de durée, pas de perte de la pension de réversion en cas de remariage ou de concubinage).

IX. Parachever la modernisation de l'ENIM par le dialogue social, la responsabilisation des employeurs et la communication vers l'extérieur.

Proposition 3 : parallèlement à sa mutation fonctionnelle (nouvelles missions), l'ENIM pourrait parachever sa modernisation par la responsabilisation des employeurs en matière d'AT-MP (une moindre accidentologie étant souhaitable pour les marins et le coût de la CRM), et la promotion du régime de retraite des marins auprès du secteur maritime, notamment au niveau international.

IX. 1. Transformer le statut juridique de l'ENIM en OSS de droit privé pour une nouvelle gouvernance de l'assurance vieillesse associant marins et armateurs.

Sous-proposition 3.1 : le statut d'OSS de droit privé permettrait d'impliquer pleinement les partenaires sociaux du secteur maritime dans la gestion du régime qui protège leurs activités.

La composition actuelle du conseil d'administration de l'ENIM ne permet pas d'associer pleinement les partenaires sociaux à la gestion du régime, puisqu'ils n'y sont représentés

qu'indirectement.²²⁶ Cette absence de paritarisme pourrait être corrigée par la transformation du statut de l'ENIM en OSS de droit privé. Cette recommandation avait déjà été faite en 2016 par le rapport d'évaluation de la COG 2013-2015 :

« 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. »²²⁷

IX. 2. Créer une branche AT-MP au sein de l'ENIM, assortie d'un mécanisme de modulation des cotisations des armateurs.

Sous-proposition 3.2 : il est proposé de créer une branche AT-MP au sein de l'ENIM et de garantir la responsabilisation des employeurs par l'introduction d'un mécanisme de modulation des cotisations des armateurs (à la hausse, à la baisse) selon leur diligence à mettre en œuvre les indispensables mesures de prévention en matière de sécurité au travail.

Si l'existence du régime de retraite des marins est basée sur l'exceptionnelle accidentologie et mortalité des métiers de la mer, il n'est pas satisfaisant de constater que les employeurs du secteur maritime ne sont aujourd'hui pas pleinement responsabilisés s'agissant de la lutte contre ces phénomènes. Le fait que la branche AT-MP du régime général, au moyen des cotisations et contributions de tous ses salariés et employeurs, assume le coût de la survenance des accidents et maladies professionnels dans le secteur maritime, devrait cesser.

La rapport Laffon d'octobre 2021 n'a pas préconisé la création de cette branche AT-MP au sein de l'ENIM, compte tenu de l'absence de consensus au sein du groupe de travail (GT) sur le sujet (seules les organisations syndicales représentant les marins y sont favorables). Pourtant, les travaux du GT ont fait état du retard important du secteur maritime en matière de prévention des AT-MP : faible clarté du pilotage des actions, manque de coordination des administrations et associations chargées des actions de proximité.²²⁸ A ce titre, ledit rapport fait le lien entre l'absence des partenaires sociaux au CA de l'ENIM et cette situation.²²⁹ Aussi, en plus de

²²⁶ « Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins », Conseil supérieur des gens de mer (CSGM), 2017, p.26.

²²⁷ « Rapport d'évaluation de la COG 2013-2015 entre l'Etat et l'ENIM », IGAM, IGAS, CGEDD, 2016, p. 70.

²²⁸ « Introduction d'une logique de branche dans le régime accidents du travail – maladie professionnelles des marins. Conclusion du groupe de travail », P. LAFFON, octobre 2021, p. 4.

²²⁹ *Ibid.*, pp. 4-5.

préconiser l'élargissement de la composition du conseil d'administration aux partenaires sociaux, le rapport Laffon a mis en avant l'intérêt de développer des outils financiers sous forme de bonus/malus frappant les entreprises maritimes aux taux de sinistralité élevés.²³⁰ Cette solution est déjà mise en œuvre en Finlande depuis 2015²³¹ et en Espagne depuis 2017.²³²

Sur cette base, il est proposé :

- de créer une branche AT-MP au sein de la CGP de l'ENIM ;
- d'instaurer un mécanisme de bonus/malus sur les contributions AT-MP des employeurs en fonction des taux de sinistralités enregistrés dans leur(s) entreprise(s).

Ces propositions poursuivent l'objectif de responsabilisation des employeurs, compte tenu de l'incidence négative d'une forte prévalence des AT-MP chez les marins au moment de la retraite et sur l'équilibre financier global de l'ENIM (notamment versement de pensions d'invalidité).

IX. 3. Communiquer auprès du secteur maritime sur les avantages de l'affiliation à l'assurance vieillesse des gens de mer par rapport aux assurances privées.

Sous-proposition 3.3 : le régime de retraite des marins est un atout de la France dans la compétition internationale du secteur maritime. Communiquer davantage sur l'intérêt des armateurs à choisir le pavillon français pourrait passer par la promotion de l'ENIM.

Il apparaît nécessaire de rendre le régime social des marins français plus attractif compte tenu de la forte concurrence des pavillons tiers. Certes, la Convention sur le travail maritime (MLC, 2006) portée par l'Organisation internationale du travail a permis une avancée significative pour harmoniser *a minima* les standards de protection sociale des marins. Mais la France souffre d'une présomption de moindre compétitivité compte tenu du niveau des prestations de l'ENIM. Pourtant, ce manque de compétitivité n'est en rien irrémédiable. C'est ce que mettait en avant le rapport d'information du Sénat en 2013, en recommandant que l'ENIM s'appuyât sur une vaste campagne de communication pour se faire connaître auprès des acteurs de l'économie bleue, et pour engranger de nouvelles affiliations auprès de certains secteurs peu au fait des

²³⁰ *Ibid.*, p. 35.

²³¹ Loi 2015/296 du 20 mars 2015.

²³² Décret royal 231 du 10 mars 2017.

possibilités en la matière (notamment la plaisance et les professionnels munis d'une carte de circulation).²³³

Par ailleurs, aucune étude n'a établi de comparaison entre les coûts engendrés par l'affiliation à l'ENIM et ceux des protections privées, à prestations équivalentes. Le faible niveau des cotisations des armateurs et des marins, et la complétude des prestations (maladie, vieillesse, AT-MP, maternité, décès, action sociale, etc.), tendent à donner un avantage à l'ENIM par rapport aux assurances privées.

²³³ « Le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM) », Rapport d'information, Sénat, 2013, pp.58-59.

CONCLUSION

Le droit de la sécurité sociale maritime protège un environnement professionnel à part, constitué de femmes et d'hommes bravant des risques hors du commun à une époque où ceux-ci sont si peu acceptés.

Formée progressivement au cours des trois derniers siècles, la protection sociale des marins appréhende le risque vieillesse comme aucun autre organisme de sécurité sociale. Véritable corpus juridique autonome, totalement dérogatoire au droit commun, elle matérialise la solidarité interprofessionnelle et nationale que la France maintient au bénéfice des marins.

Pourtant, les mutations économiques et sociales du secteur maritime ces dernières décennies ont bien souvent soulevé des volontés de normalisation, au nom des impératifs de compétitivité. Le choix de mettre fin au régime social des marins en tant qu'institution spéciale pourrait dès lors sembler rationnel au regard des grandes tendances à l'œuvre en Europe. Mais la stratégie de pérenniser le régime de retraite des marins par la conjugaison d'une protection adaptée aux carrières maritimes de demain et l'insertion de l'ENIM dans l'économie bleue (dont les activités sont l'objet), est à privilégier. Ce choix est d'autant plus envisageable que l'anticipation d'une disparition progressive des métiers de la mer en France a été largement démentie.

Les propositions formulées dans ce mémoire mettent en relief le débat passionnant qui entoure le régime de retraite des marins. Les possibilités sont nombreuses pour l'adapter et le pérenniser à la France maritime du XXI^{ème} siècle.

ANNEXES

ANNEXE I. La distinction entre les gens de mer marins et non-marins.

« Gens de mer », Observatoire des droits des marins (<http://www.obs-droits-marins.fr/>), Nantes, mai 2016.

« Synthèse.

Le décret n° 2015-454 du 21 avril 2015 est relatif à la qualification de gens de mer et de marins. Il s'agit de préciser le champ d'application du droit social maritime sous pavillon français. La convention du travail maritime de l'OIT de 2006 a retenu une approche ample des gens de mer travaillant à bord d'un navire de commerce, (art. III). L'expression (f) gens de mer ou marin désigne les personnes employées ou engagées ou travaillant à quelque titre que ce soit à bord d'un navire auquel la présente convention s'applique.

A savoir.

Depuis la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013, l'article L. 5511-1 du code des transports définit les gens de mer et distingue les gens de mer, marins et non marins : 3° Marins, les gens de mer salariés ou non salariés exerçant une activité directement liée à l'exploitation du navire ; 4° Gens de mer, toutes personnes salariées ou non salariées exerçant à bord d'un navire une activité professionnelle à quelque titre que ce soit. Le décret n°2015-454 du 21 avril 2015 détermine les gens de mer non marins et aussi les personnels autres que gens de mer, embarqués occasionnellement.

Fiche détaillée.

Sont gens de mer, toutes personnes salariées ou non salariées exerçant à bord d'un navire une activité professionnelle à quelque titre que ce soit. Sont marins, les gens de mer salariés ou non salariés exerçant une activité directement liée à l'exploitation du navire (art. L. 5511-1, 3° et 4° C. Transports). Le décret n° 2015-454 du 21 avril 2015 détermine les catégories de personnels autres que gens de mer, en fonction du caractère occasionnel de leur activité à bord, de la nature ou de la durée de leur embarquement, ainsi que les gens de mer non marins.

Gens de mer marins.

L'article R. 5511-1 conserve une approche classique vis-à-vis des textes anciens. "L'exploitation à bord comporte, pour l'application du 3° de l'article L. 5511-1, les activités professionnelles relatives à la marche, à la conduite ou à l'entretien, ainsi que celles qui sont nécessaires pour assurer l'ensemble des fonctionnalités du navire." La référence à l'exploitation du navire est précisée à l'article R. 5511-2 : Sont réputés marins à bord de l'ensemble des navires : Préparation ou service des repas pour les gens de mer ; Hydrographe ; Pilotage maritime ; Lamanage ; Médecin ou Infirmier, lorsque l'embarquement est exigé par la réglementation maritime ; A bord des navires à passagers et des navires de plaisance à utilisation commerciale, au sens du décret n° 84-810 du 30 août 1984 : Propreté ; Hôtellerie, Restauration ; Vente ; Accueil des passagers ; Ecrivain de bord ; A bord des navires affectés à l'exploitation de parcelles concédées sur le domaine public maritime nécessitant une navigation totale de trois milles ou plus : les personnels armant ces navires. L'équipage comprend le capitaine et les marins (art. L. 5511-3 C. Transports). La profession de marin est soumise à des

conditions d'accès et d'exercice (art. L. 5521-1 et s.) ; le code du Travail est applicable aux marins salariés des entreprises d'armement maritime et des entreprises de cultures marines, ainsi qu'à leurs employeurs, sous réserve des dérogations ou des dispositions particulières ainsi que des mesures d'adaptation prises par voie réglementaire, dans les conditions prévues par le titre IV du Livre V du code des Transports (art. L. 5541-1).

Gens de mer non marins.

Sont gens de mer non marins, les personnels exerçant une activité professionnelle à bord plus de 45 jours d'embarquement, continus ou non, sur toute période de six mois consécutifs. (Art. R. 5511-7). Ne sont pas marins, à bord des navires d'exploration et d'exploitation, les personnels qui préparent ou servent les repas aux personnels employés dans l'une des activités suivantes : Installations et constructions d'unités de productions sous-marines ; Forage de puits, champs pétroliers ou gazières ; Plates-formes, îles artificielles, ouvrages ou installations en mer (art. R. 5511-3). Ne sont pas marins, les agents employés par les entreprises privées de protection des navires et titulaires d'une carte professionnelle délivrée par le Conseil national des activités privées de sécurité (art. R. 5511-4).

Une liste d'équipage identifiant les gens de mer à bord de chaque navire est tenue à la disposition de toutes autorités compétentes de l'Etat du pavillon et de l'Etat du port qui en font la demande (art. L. 5522-3-I C. Transports). Les dispositions applicables aux gens de mer, autres que marins sont précisées par les articles L. 5549-1 et suivants du code des Transports ; ils doivent remplir des conditions d'aptitude médicale, contrôlées par le service de santé des gens de mer. Les Titres Ier « Définitions et dispositions générales », III « La collectivité du bord » et VI « Les conditions sociales du pays d'accueil » du Livre V « Les gens de mer » de la partie V du code des Transports s'appliquent également aux gens de mer non marins. Quant au Titre IV « Le droit du travail », il s'applique également, mais avec de nombreuses dérogations prévues par les articles L. 5549-2 et s. Le Titre V « La protection sociale des marins » ne concerne que les gens de mer marins.

Personnels autres que gens de mer.

Sont des personnels autres que gens de mer, donc aussi nullement marins (art. R. 5511-5)° :

- 1° Lorsqu'ils travaillent exclusivement à bord d'un navire à quai ou au mouillage ;*
- 2° Lorsqu'ils exercent l'une des activités suivantes : Observateurs des pêches ou de la faune et de la flore marine ; Représentants de l'armateur ou des clients ; Interprètes ; Photographes ; Journalistes ; Chercheurs ; Artistes, mannequins ou autres professionnels de la culture ; Majordomes ; Chefs gastronomiques ; Ministres du culte ; Activités relatives au bien-être ou au sport ;*
- 3° Employés des passagers ;*
- 4° Personnels autres que chercheurs et les hydrographes lorsqu'ils participent aux missions de recherche à bord des navires affectés à des activités de recherche océanographique ou halieutique, dont la liste est fixée par un arrêté du ministre chargé de la mer et du ministre chargé de la recherche ;*
- 5° Personnels ouvriers, techniciens ou ingénieurs à bord des navires affectés à des activités d'exploration ou d'exploitation mentionnés à l'article R. 5511-3 ;*
- 6° Personnels dispensant des formations n'ayant pas un caractère maritime ;*
- 7° Personnes exerçant une activité de cultures marines qui ne relèvent pas du 3° de l'article R. 5511-2, en raison d'une navigation de moins de milles. Il en est de même des agents publics embarqués à bord d'un navire (art. R. 5511-6).*

Cette liste exhaustive est complétée un critère d'embarquement qui concerne les autres personnels exerçant une activité professionnelle à bord d'un navire, à condition que cette

activité soit inférieure à 46 jours continus ou non, sur une période de 6 mois consécutifs (art. R. 5511-7). Si cette activité dépasse 46 jours, ces personnes deviennent gens de mer non marins. L'activité n'est plus occasionnelle. Les marins ne sont nullement concernés par cette durée d'embarquement ; leur qualification dépend de leur fonctionnalité exclusivement, dès le premier jour.

Le terme « passager » désigne, outre les passagers ayant acquitté le prix du passage, toute personne qui se trouve à bord du navire pour quelque cause que ce soit, hormis les gens de mer (art. L. 5421-1 et L. 5511-5 C. Transports). Les salariés autres que gens de mer sont concernés par les dispositions de l'article L. 5541-1-1 du code des Transports : droit au rapatriement, et délivrance de la pièce d'identité des gens de mer, lorsqu'ils remplissent les conditions de nationalité ou de résidence exigées. »

ANNEXE II. Le dispositif de l'Etat d'accueil.

Ministère de la Mer, « *Dispositif relatif aux conditions sociales d'accueil pour le travail maritime* », <https://www.mer.gouv.fr/dispositif-relatif-aux-conditions-sociales-du-pays-daccueil-pour-le-travail-maritime>, 3 septembre 2021, page consultée le 13 mars 2022.

« *Cadre réglementaire du dispositif.*

Dans le respect du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil concernant l'application du principe de la libre circulation des services de transports maritimes, ce dispositif, dit "de l'État d'accueil", est applicable aux navires assurant :

- *un service de cabotage maritime national continental ou de croisière avec un navire jaugeant moins de 650 ;*
- *des services réguliers à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre les îles (à l'exception des navires de transport de marchandises d'une jauge brute supérieure à 650 lorsque le voyage suit ou précède un voyage à destination d'un autre Etat ou à partir d'un autre Etat) ;*
- *une prestation de service maritime réalisée à titre principal dans les eaux territoriales ou intérieures françaises.*

Le décret n° 2014-881 du 1er août 2014 dont les dispositions sont codifiées aux articles R.5561-1 à R.5566-7 du code des transports, assure la mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif.

Ce dispositif prévoit une déclaration d'activité, en langue française, effectuée au moins dans les 72 heures avant le début de l'activité ; l'affichage à bord du navire, dans la langue du bord, de certains documents et informations ; la tenue, à la disposition des agents de contrôle, en langue française de certains documents types.

L'arrêté du 4 septembre 2014 relatif à la déclaration d'activité a été publié au journal officiel le 19 septembre 2014.

La déclaration d'activité s'effectue par voie électronique via le site de Téléprocédures Simplifiées (TPS) et doit être transmise au directeur départemental des territoires et de la mer du premier port touché par le navire ou, à défaut auprès du directeur départemental des territoires et de la mer le plus proche de l'activité exercée. »

ANNEXE III. Typologie récapitulative des pensions servies par la CRM.

« L'ouverture du droit à pension », instruction AJ4_C_NJ001, Etablissement national des invalides de la marine, 30 septembre 2014.

NATURE	AGE D'OUVERTURE DU DROIT	AUTRES CONDITIONS	NOMBRE D'ANNEES	ÂGE D'ENTREE EN JOUISSANCE	ARTICLES de REFERENCE	
Pension d'ancienneté	A partir de 50 ans	Cessation de toute activité conduisant à validation pour pension de retraite ENIM	25 ans au minimum ET maximum pris en compte	A partir de 50 ans	L. 5552-4	R. 2
	A partir de 52,5 ans	Idem	37-5 37 ans et 3 mois	A partir de 52,5 ans	L. 5552-5 L. 5552-6	R. 13
	A partir de 55 ans	Cessation des activités limitativement énumérées L5552-6	Plus de 25 ans			R. 2
Pension proportionnelle	A partir de 50 ans	Cessation des activités limitativement énumérées à l'article L5552-6	Entre 15 ans et 25 ans	A partir de 55 ans	L. 5552-8 L. 5552-9	R. 3
Pension spéciale	A partir de 55 ans	Quand il y a une autre pension servie par un régime de base légal ou réglementaire	Entre 3 mois et 15 ans	A partir de 55 ans	L. 5552-11 L. 5552-12	R. 5
	A partir de 60 ans	En l'absence de droit à pension servi par un autre régime		A partir de 60 ans		
Pension d'incapacité prise par anticipation	Avant 55 ans	Décision d'incapacité absolue et définitive à la navigation	15 ans MINIMUM à la date de la déclaration d'incapacité (instruction 13/97 du 18 février 1997)	Pas de condition d'âge	L. 5552-7 L. 5552-10	R. 4
Pension de retraite ENIM substituée aux pensions d'invalidité maladie et accidents non professionnels	A partir de 55 ans	La pension d'invalidité maladie est supprimée à partir d'un certain âge et/ou lorsque le pensionné réunit un certain nombre d'annuités sur l'AVM. Lors de la suppression de la PIM, une pension AVM peut être servie, si les conditions en sont réunies, se substituant ainsi à la PIM. La substitution n'est pas automatique.	25 ans minimum et maximum dont période perception PIM	Entre 55 et 60 ans	L. 5552-16 11°	R. 8 V Art. 48 du décret-loi du 19/06/1938
	Pour les marins réunissant déjà plus de 25 annuités validées pour pension avant l'entrée en jouissance de la PIM, la pension de retraite ne tient pas compte des périodes de perception de la PIM					
	60 ans	Quel que soit le nombre des annuités dans la limite de 25	Quel que soit le nombre des annuités dans la limite de 25	Entre 60 ans et 62 ans		

ANNEXE IV. Grille des salaires forfaitaires en vigueur depuis le 24 mars 2022.

Arrêté du 24 mars 2022 portant majoration des salaires forfaitaires servant de base de calcul des contributions des armateurs, des cotisations et de certaines prestations des marins du commerce, de la plaisance, de la pêche et des cultures marines.

BASE DE CALCUL			5	22 920,79	63,67
DES CONTRIBUTIONS, COTISATIONS ET PENSIONS			6	23 716,31	65,88
APPLICABLE AU 1ER AVRIL 2022			7	25 188,92	69,97
CATEGORIES	SALAIRES FORFAITAIRES en euros		8	26 511,76	73,64
	PAR AN	PAR JOUR			
1	13 088,64	36,36	9	27 707,44	76,97
2	16 278,93	45,22	10	29 443,69	81,79
3	19 468,50	54,08	11	32 621,22	90,61
4	21 476,08	59,66	12	34 704,83	96,40
5	22 920,79	63,67	13	37 541,88	104,28
			14	40 379,00	112,16
			15	43 525,61	120,90
			16	46 858,59	130,16
			17	50 931,66	141,48
			18	56 126,51	155,91
			19	61 782,78	171,62
			20	67 883,32	188,56

ANNEXE V. Les aides à la flotte de commerce.

« *Le cadre juridique des aides à la flotte de commerce* », mission de la flotte de commerce de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (MFC/DGAMPA), 2020.

« *La nécessité de soutenir la flotte de commerce française.*

La marine marchande battant pavillon national évolue dans un contexte de concurrence internationale particulièrement exacerbée. Le constat des pouvoirs publics sur son évolution au cours des dernières décennies les a donc conduits à mettre en place un certain nombre de mécanismes de soutien à cette activité. Le dispositif de soutien de la flotte de commerce comporte un ensemble de mesures budgétaires et fiscales en faveur des entreprises de transport maritime. Ces mesures visent essentiellement à créer les conditions d'un accroissement durable de leur compétitivité, et donc de l'emploi maritime, et à développer les activités maritimes dont le centre de décision effectif est situé sur le territoire français. Par ailleurs, la simplification des démarches administratives vise également à renforcer l'attractivité du pavillon français.

Dispositif de soutien à la flotte de commerce française.

Mesures budgétaires.

Sur le plan budgétaire, le code des transports prévoyait, dans sa version antérieure à la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, une exonération de cotisations employeurs « maladie et vieillesse » pour les entreprises d'armement maritime employant des marins affiliés au régime spécifique de sécurité sociale des marins (ENIM) embarqués à bord de navires battant pavillon français affectés à des activités de transport soumises à la concurrence internationale.

Cette exonération avait ensuite été étendue aux cotisations « famille et chômage » pour les équipages employés par les entreprises d'armement maritime à bord de navires de transport et de passagers battant pavillon français et exploités à titre principal en situation de concurrence internationale.

Enfin, la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a étendu le bénéfice de ces dernières exonérations aux entreprises exploitant des navires de transports de fret et de service. Afin de respecter le droit de l'Union européenne, ce dispositif a été étendu aux navires battant pavillon européen à condition qu'ils soient dirigés depuis un établissement stable sur le territoire français et emploient un pourcentage minimal (25 %) de marins communautaires.

Evolution des dotations budgétaires 2015-2020.

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	PLF 2020	PLF 2021
Enim	44,5	41,18	40,9	41,3	41,8	40,87	43,28
Allocations familiales	7	5,8	16,6	15,55	14,03	14,64	14,24
Allocations chômages	6,6	6,6	15,8	14,85	17,99	15,32	14,16
Total Action 3	58,1	53,58	73,3	71,7	73,84	70,84	71,69
Flotte de commerce							

Mesures fiscales.

- *Le régime de déductibilité fiscale des amortissements (art. 39 C du code général des impôts) dans un 2 schéma de financement de navire en crédit-bail (« tax lease ») : le « GIE fiscal », mis en place en 1997, était couramment utilisé jusqu'en 2005 pour le financement des flottes de navires sous forme de crédit-bail. Ce régime dérogatoire, jugé non conforme au regard de la réglementation européenne sur les aides d'État, a été supprimé. Désormais, le régime de droit commun de déductibilité fiscale des amortissements (art. 39 C du code général des impôts) s'applique depuis le 1er janvier 2007 avec, en outre, un traitement fiscal favorable des plus-values de cession.*
- *La taxe au tonnage : la LFR pour l'année 2002 a introduit la possibilité pour les armateurs au commerce d'opter, sur une durée de dix ans, pour une taxation d'un bénéfice forfaitaire à partir de 2003, déterminé selon le tonnage des navires exploités, en substitution du régime de droit commun.*
- *Exonération de l'IRPP des marins dans le cadre du RIF : exonération d'impôt sur le revenu pour le salaire des marins embarqués sur des navires immatriculés au RIF sous certaines conditions : expatriation minimale de 183 jours par an. Le coût de cette mesure est estimé à environ 5 M€ et concerne surtout les officiers.*

Ces mesures fiscales constituent un socle commun à l'essentiel des pays occidentaux.

Dispositif de suramortissement pour les navires verts.

La loi de finances pour 2019 avait mis en place un mécanisme de suramortissement destiné aux navires verts. Toutefois, ce mécanisme devait être validé par la Commission européenne au titre des aides d'État. Suite aux échanges entre celle-ci et les autorités françaises, le dispositif a été ajusté par la loi de finances 2021. Le mécanisme est désormais pleinement opérationnel et peut être utilisé.

Autres mesures.

Pour compléter cet important soutien fiscal et budgétaire, le Gouvernement a également dessiné un cadre juridique en faveur du pavillon français.

C'est le cas de la réforme de la loi du 31 décembre 1992 sur l'approvisionnement pétrolier. Le mécanisme initial obligeait les sociétés de raffinage à disposer d'une capacité de transport de pétrole brut proportionnelle à leurs importations. Mais la dégradation des activités de raffinage en France et la crise de 2008 avaient affecté la flotte pétrolière sous pavillon français. C'est pourquoi la réforme de la loi sur le régime pétrolier est intervenue en modifiant l'article L 631-1 du code de l'énergie. Cette réforme fait désormais porter l'assiette sur l'ensemble des mises à la consommation de produits pétroliers et des livraisons de carburants aériens sur le territoire métropolitain, ce qui l'a fait passer de 45 millions de tonnes à près de 60 millions de tonnes. Désormais, est garantie une capacité de transport sous pavillon français de 3,2 millions de tonnes de port en lourd (tpl) dont un minimum de 320 000 tpl pour les produits pétroliers, ce qui contribue à maintenir une capacité stratégique d'approvisionnement grâce à une flotte française de pétroliers diversifiée et aux compétences spécifiques de ses équipages.

Par ailleurs, la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a également modifié l'article L 5612-3 du code des transports en disposant que le respect de l'obligation d'employer un pourcentage minimal de ressortissants d'un État membre de l'Union européenne peut désormais être appréciée à l'échelle de l'ensemble de la flotte de l'armateur immatriculée au RIF et non à celle du seul navire. Cette règle favorise l'attractivité du pavillon national en le rendant plus souple et conduit à limiter les « dépavillonnements » dans un secteur fortement concurrentiel. Enfin, cette loi a permis d'attirer des navires de grande plaisance, secteur en forte croissance, au RIF après avoir ramené de 24 mètres à 15 mètres de longueur le seuil d'immatriculation des navires de plaisance professionnels.

Sur le plan de la formation, la signature en 2018 du nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'ENSM a pour but d'ouvrir l'école sur l'enseignement supérieur et la recherche, de devenir une référence au niveau international et de répondre plus largement aux

besoins de l'économie maritime en ne se limitant plus à la seule formation des officiers de la marine marchande.

Évolutions récentes.

Si les dispositifs existants n'ont pas évolué l'année passée, un nouvel outil de soutien a été mis en place.

En effet, le Premier ministre a annoncé le 15 septembre 2020 à l'Assemblée nationale, le versement d'une aide exceptionnelle destinée à sauvegarder les compagnies de ferries en difficulté du fait des restrictions de déplacement imposées aux voyageurs. L'aide versée aux entreprises est équivalente au montant des cotisations salariales dont se sont acquittées ces dernières pour l'exercice 2021.

Le décret n° 2021-603 du 14 mai 2021 institue donc une aide trimestrielle aux employeurs de marins affiliés à l'Enim et communautaires, embarqués sur certains navires à passagers effectuant des trajets internationaux. Celle-ci s'adosse au dispositif existant d'exonération de la contribution patronale au bénéfice des armateurs ou entreprises d'armement maritime en situation de concurrence internationale (article L.5553-11 du code des transports).

Comparaison européenne et bilan.

Les mesures fiscales constituent, avec des variantes, un socle commun à l'essentiel des pays occidentaux, y compris en Europe.

L'ensemble de ces mesures budgétaires, fiscales et juridiques confèrent aujourd'hui au pavillon national un cadre favorable à l'activité maritime alors même que cette dernière évolue dans un contexte international de forte compétition fiscale et sociale.

À cet égard, le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (n° 011056-01 et de l'Inspection générale des affaires maritimes (n° 2017-80) de novembre 2017) sur la compétitivité de la flotte française considérait que l'ensemble des dispositifs existants conféraient au pavillon français une compétitivité comparable aux autres pavillons européens.

Ainsi le cadre européen permet aux Etats membres d'appliquer à différents degrés ces mesures, on distingue trois cas de figure :

- Les Etats qui prévoient une exonération totale des cotisations sociales et impôts des marins : Danemark, Italie, Suède, Italie, Finlande*
- Les Etats qui prévoient une exonération partielle ou totale des cotisations sociales: Pays-Bas, France, Estonie, Belgique, Allemagne, Portugal, Irlande*

- *Les Etats qui pratiquent l'exonération partielle ou totale de l'impôt sur le revenu des marins : Pologne, Allemagne, Portugal, Estonie.*

Bilan de ces aides.

De manière générale, les acteurs du secteur estiment que les mesures de soutien existantes sont efficaces mais ne permettent d'assurer à la France qu'une position moyenne parmi les autres nations maritimes. C'est pourquoi il paraît pertinent de renforcer la place française au sein de ces nations.

Initié par la ministre de la Mer en novembre 2020, le Fontenoy du maritime vise à apporter une réponse en ce sens. Le Fontenoy a pour objectif de renforcer la place économique et industrielle maritime française dont la compétitivité du pavillon français. »

ANNEXE VI. Les pensionnés de la CRM/ENIM par rapport à l'ensemble des retraités.

	ENIM	Ensemble des pensionnés	ENIM/Ensemble des pensionnés
Nombre de pensionnés en 2019	109 984 ²³⁴	17 443 000 ²³⁵	0,63 %
Montant des pensions versées en 2020	1,04 Md € ²³⁶	338 Mds € ²³⁷	0,3 %
Besoins de financements en 2020	0,82 Md € ²³⁸	13 Mds € ²³⁹	6,33 %
Nombre d'actifs / retraité de droit direct en 2020	0,27 ²⁴⁰	1,7 ²⁴¹	
Âge moyen du flux de cessation d'activité en 2020	60,2 ans ²⁴²	61,9 ans ²⁴³	
Montant brut moyen des pensions de droit direct en 2019	935 € ²⁴⁴	1 503 € ²⁴⁵	

²³⁴ « Rapport d'activité 2019 », ENIM, 2020, p. 20.

²³⁵ « Les retraités et les retraites », Panoramas de la DREES, édition 2020, p.21.

²³⁶ « Chiffres clés – 2020 », ENIM, 2021, p. 10.

²³⁷ « Continuer à adapter le système des retraites pour résorber les déficits et renforcer l'équité », Cour des comptes, octobre 2021, p. 8.

²³⁸ Programme 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins, Projet annuel de performance, Annexe au projet de loi de finances pour 2021, p. 7.

²³⁹ « Continuer à adapter le système des retraites [...] », *op. cit.*, p. 8.

²⁴⁰ « Chiffres clés – 2020 », ENIM, 2021, p. 9.

²⁴¹ « Continuer à adapter le système des retraites [...] », *op. cit.*, p. 8.

²⁴² « Chiffres clés – 2020 », ENIM, 2021, p. 11.

²⁴³ « Continuer à adapter le système des retraites [...] », *op. cit.*, p. 8.

²⁴⁴ « Rapport d'activité 2019 », ENIM, 2020, p. 22.

²⁴⁵ « Les retraités et les retraites », *op. cit.*, p.9

ANNEXE VII. Le maintien de dispositifs de retraite spécifiques aux marins en Europe.

Régimes spéciaux de retraite des marins.

Allemagne	Seemannkasse régime spécial de retraite des marins géré par la Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (KBS)
Espagne	Régimen especial de la seguridad social de los Trabajadores del Mar (RETM) régime spécial de retraite des marins géré par l' Instituto social de la marin (ISM)
Finlande	Merimieseläkekassan (MEK)
France	Caisse de retraite des marins (CRM) régime général de retraite des marins géré par l' Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)

Dispositions spécifiques aux marins au sein des systèmes de retraite unifiés.

Belgique	Comité de gestion des marins entité gérant les règles particulières de départ à la retraite des marins belges au sein de l' Office national de sécurité sociale (ONSS)
Croatie	Retraite à 60 ans pour les travailleurs de la mer.
Italie	Retraite à 58 ans pour les travailleurs de la mer.

ANNEXE VIII. Les projections financières du régime de retraite des marins français.

Département appui au pilotage stratégique et à l'innovation (DAPSI), Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), 2021.

Année	Masse Pensions sur l'année
2019	1 018,11 M €
2020	1 006,37 M €
2021	991,28 M €
2030	869,52 M €
2035	805,72 M €
2040	760,43 M €
2050	700,77 M €
2060	649,32 M €
2070	614,53 M €

Source : Traitement DAPSI, décembre 2021

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages.

B. CASSAGNOU, *Les grandes mutations de la marine marchande française 1945-1995*, 2002

L. DURAT-LASALLE, *Code manuel des pensions afférentes aux départements de la guerre et de la Marine, publié avec autorisation des ministres de la Guerre, de la Marine et des Colonies*, Paris, 1848.

R. JAMBU-MERLIN, *Les gens de mer*, Dalloz, Paris, 1978.

L. MACHU, *Pour une histoire plurielle du paritarisme. Fondements, formes et usages (XIX^e-XXI^e siècles)*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, « Hors collection », 2021.

II. Articles.

ANGOULVANT, J-C, « Réforme des retraites : enjeux et dérives. Ne pas jeter les régimes complémentaires avec l'eau du bain bismarckien », *Futuribles*, n°430, 2019/3, pp. 59-79.

M.-F. BERNERON-COUVENHES, « Le naufrage de la marine marchande française au XX^e siècle », *Entreprises et histoire*, n°27, 2001/1, pp. 23-43.

H. LE BRAS, « Retraites : une réforme mal préparée et peu urgente », *La Société d'édition de revues, Etudes*, 2020/3, pp. 31-43.

P. CHAUMETTE, « Des procédures et de l'autonomie de la sécurité sociale des gens de mer », *Le Droit maritime français*, n°722, 1^{er} février 2011, pp. 1-8.

P. CHAUMETTE, « De l'évolution du droit social des gens de mer », *Neptunus*, 2015, pp. 1-19.

P. CHAUMETTE, « La protection sociale des marins résidant en France, embarqués sous pavillon étranger », *Annuaire de droit maritime et océanique*, Nantes : Centre de droit maritime, Paris : Ed. A. Pédone, 2019, XXXVII, pp.347-361

D. CONFOLENT, « De la Marine aux Affaires maritimes », archives orales du ministère de la Transition écologique, « pour mémoire » n°3, automne 2007, pp. 70-86.

A. DELANOË, G. PODEVIN, « Carrières des officiers du transport maritime : l' « effet mer » est de courte durée », *Céreq, Bulletin de recherches formation-emploi (Bref)*, n° 368, 2018, pp. 1-4.

J.-J. DUBARRY, J.-F. HERVIER, J.-J. PENY, « Colbert, père de la Sécurité sociale de la Marine », *Société française d'histoire de la médecine*, 16 décembre 1978, pp. 39-41.

G. FIHLON, A. ROSES, « La coordination européenne des régimes de sécurité sociale : l'Union dans la diversité ? », *La Documentation française, « Retraite et société »*, n°50, 2007/1, pp. 278-289.

F. KESSLER, « *La diversité des systèmes nationaux de protection sociale des marins en Europe* », *Le Droit Maritime Français*, n°521, 1^{er} novembre 1992, pp. 1-8.

J.-L. LENHOF, A. ZYSBERG, « Le système des classes de 1665 à 1784 / La réorganisation des années 1784-1815 », *Centre de recherche d'histoire quantitative (CRHQ)*, Université de Caen Basse-Normandie, CIMARCONET (unicaen.fr).

D. MAILLARD, « Réforme des retraites : poser les bonnes questions », *Commentaire*, n°164, 2018, pp. 877-882.

A. MASSON, V. TOUZE, « Heurs et malheurs du système universel de retraite », *OFCE, policy brief n°83*, 19 janvier 2021, pp. 1-20.

M. C. MURTEIRA, « La réforme des retraites adoptée par le Portugal en 2007 : une réforme structurelle », La documentation française, Revue française des affaires sociales, 2013/3, pp. 126-147.

F. NICOLAS, « Commerce mondial : les nouvelles routes maritimes », Institut français des relations internationales, 24 avril 2020.

T. SAUZEAU, « Les gens de mer du quartier de Marennes et l'institution des invalides de la Marine (milieu XVIIIe-milieu XIXe siècle) », Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest, 120-2, 2013, pp. 179-192.

V. VIET, « Retour la notion d'âge pivot ou d'équilibre », Comité d'histoire de la sécurité sociale, Revue d'histoire de la protection sociale, n°13, 2020/1, pp. 80-85.

L. VIGOLS, « La caisse des invalides et les dilapidations gouvernementales du XVIIème au XXème siècle », Revue d'histoire économique et sociale, vol. 23, n°2, 1936, pp. 143-181.

III. Rapports.

« Les accidents du travail et maladies professionnelles du secteur maritime, chiffres clés de l'année 2020 », ENIM et IMP, décembre 2021.

« Continuer à adapter le système des retraites pour résorber les déficits et renforcer l'équité », Cour des comptes, octobre 2021.

« Introduction d'une logique de branche dans le régime accidents du travail – maladie professionnelles des marins. Conclusion du groupe de travail », P. LAFFON, octobre 2021.

« Flotte de commerce sous pavillon français », *Statistiques*, ministère de la Mer, 1^{er} juillet 2021.

« Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins », projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2022, direction du budget, 2021.

« Régimes sociaux et de retraite et CAS pensions », avis de la commission des affaires sociales sur le PLF 2022, Sénat, 2021.

« Activités maritimes accessoires et activités maritimes aux voyages à proximité du littoral. », *Le Droit Maritime Français*, n°835, 1er mai 2021.

« Rapport annuel 2021 du fonds de pension des marins », *Merimieseläkekassan*, 2021.

« *Special Pensions in the EU* », P. ECKEFELDT et A. PATARAU, Commission européenne, discussion paper 125, avril 2020.

« Pour un système universel de retraite », J.-P. DELEVOYE, Haut-commissaire à la réforme des retraites, juillet 2019.

« Politiques de soutien à la flotte de commerce », Inspection générale des affaires maritimes et conseil général de l'environnement et du développement durable, novembre 2017.

« Flotte de commerce sous pavillon français », *Statistiques*, ministère de la Transition écologique et solidaire, 1^{er} janvier 2017.

« Rapport d'évaluation de la COG 2013-2015 entre l'Etat et l'ENIM », IGAM, IGAS, CGEDD, 2016.

« Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins », Conseil supérieur des gens de mer, 2016.

« Rapport sur la compétitivité des transports et services maritimes français », Assemblée nationale, 23 octobre 2013.

« Le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM) », Rapport d'information, Sénat, 2013.

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

« Rapport sur l'établissement national des invalides de la marine », mission d'audit de modernisation, Conseil général des ponts et chaussées, Inspection générale des affaires sociales, 2006.

« Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la situation et les perspectives de la marine marchande française », B. LATHIERE, janvier 1986.

IV. Discours.

A. THIERS, « Discours sur les crédits extraordinaires de la Marine », Chambre des députés, 16 avril 1846.

V. Sources en ligne.

P. FRIGREN, « *Merimieseläkejärjestelmän luomisesta vuoteen 2016* », www.merimieselakekassa.fi, 2016, page consultée le 28 mars 2022.

M. GUILLOTO, J. HEILIKMAN, « La réforme de retraite des marins : lame de fond ou clapot ? », www.legisplaisance.fr, 14 février 2020, page consultée le 2 mars 2022.

M. GUILLOTO, J. HEILIKMAN, « Yachting et pavillons offshore : le gouffre social des marins », www.legisplaisance.fr, 25 novembre 2020, page consultée le 2 mars 2022.

J. SAUVEE, « L'Etablissement national des invalides de la marine, premier système de sécurité sociale au monde », www.jeansauveefondation.com, 11 janvier 2018, page consultée le 17 décembre 2021.

ENTRETIENS MENÉS

Entretien n°1 :

- entité : Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) | département des politiques sociales maritimes Retraite (DPSMR) ;
- interlocutrices : Mme Patricia VERNAY (cheffe de département) et Mme Dominique MEANARD (manager de production) ;
- date : mercredi 8 décembre 2021 ;
- thématique : le cadre juridique des pensions de retraite des marins.

Entretien n°2 :

- entité : Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) | département appui au pilotage stratégique et à l'innovation (DPSI) ;
- interlocutrice : Mme Gwenaëlle BISSON (cheffe de département) ;
- date : jeudi 10 février 2022 ;
- thématique : données statistiques relatives à la retraite des marins.

Entretien n°3 :

- entité : direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) | mission flotte de commerce (MFC) ;
- interlocuteur : AC2AM Rémi MÈJECAZE (chef de la mission) ;
- date : mardi 22 février 2022 ;
- thématique : financement de la protection sociale des marins et préservation de la compétitivité du secteur maritime français.

Entretien n°4 :

- entité : direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) | bureau de la protection sociale des marins (GM4) ;
- interlocuteurs : M. Philippe GABRIEL (chef de bureau), Mme Khanh-Minh VU (adjointe au chef de bureau) ;
- date : 2 mars 2022 ;
- thématique : bilan du projet d'instauration du système universel de retraite (2017-2020) sous le prisme de l'application de la réforme à l'ENIM.

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes précitées pour leur disponibilité et leur aide précieuse dans le cadre de mes travaux de recherche.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire.	page 1
Glossaire des abréviations.	page 2
Introduction.	page 3
Partie I – L’existence multi-séculaire de l’assurance vieillesse des marins en France : des mutations tardives et un fonctionnement aux règles <i>sui generis</i>.	page 7
I. Aux origines, un régime spécial pionnier en matière de solidarité professionnelle.	page 7
I.1. Le régime de retraite des marins, produit de l’œuvre juridique de Colbert en matière maritime.	page 7
I.1.a. Les prémices de la sécurité sociale maritime.	page 7
I.1.b. L’avènement d’un véritable système de retraite pour les marins.	page 8
I.2. Le droit de la sécurité sociale maritime, outil de la solidarité professionnelle des gens de mer.	page 11
I. 2. a. La solidarité professionnelle des gens de mer, entre justifications sociologiques et faits historiques.	page 11
I. 2. b. Les risques maritimes au fondement de la solidarité des gens de mer.	page 12
II. D’un fonctionnement administratif étatique à celui d’un organisme de sécurité sociale : l’évolution récente de l’Etablissement national des invalides de la marine (ENIM).	page 13
II.1. L’ENIM, autrefois direction d’administration centrale et établissement public administratif.	page 13
II.2. La réforme statutaire de 2010 : l’avènement d’un organisme de sécurité sociale (OSS) public doté d’une culture du résultat.	page 15
II. 3. Un fonctionnement toujours à part : la gouvernance administrative et financière de l’ENIM.	page 16
III. Composante de l’ENIM compétente en matière d’assurance vieillesse, la caisse de retraite des marins (CRM) constitue un environnement réglementaire <i>sui generis</i> .	page 18
III.1. L’environnement juridique de la retraite des marins et son autonomie de principe.	page 18
III. 2. Le droit des pensions contributives.	page 20
III. 2. a. L’ouverture du droit aux pensions contributives.	page 20
III. 2. b. Les différentes pensions contributives.	page 22
III. 2. c. Le mode de calcul des pensions contributives.	page 24

III. 3. Le droit des dispositifs non-contributifs.	page 26
III. 3. a. Des droits non-contributifs : les services pris en compte et les bonifications dans le calcul des pensions.	page 26
III. 3. b. Les pensions de droit indirect.	page 27
Partie II – La réforme de l’assurance vieillesse des marins s’inscrit dans une dynamique nationale et européenne de renforcement de la compétitivité d’un secteur maritime mondialisé et donc ultra-concurrentiel.	page 29
IV. Les mutations de l’économie bleue ont entraîné une politique de compétitivité économique et sociale que le droit international et européen a accentuée.	page 29
IV. 1. L’ouverture de l’économie bleue et la diversification des profils des gens de mer ont marqué l’avènement d’une ère de « moins-distance » sociale.	page 29
IV. 1. a. L’ouverture économique et la diversification des carrières maritimes ont interrogé les modalités de protection sociale des marins.	page 29
IV. 2. b. Le constat d’une course à la moins-distance sociale.	page 31
IV. 2. L’assurance vieillesse des marins a été mise à contribution de la compétitivité du secteur maritime français.	page 33
IV. 3. Outils d’adaptation par la standardisation, le droit de l’Union européenne et le droit international ont des répercussions sur la protection sociale des gens de mer.	page 36
IV. 3. a. Le droit de l’Union européenne et son impact sur le régime de retraite des marins.	page 36
IV. 3. b. Le droit international et son impact sur le régime de retraite des marins.	page 39
V. Quelle place pour l’ENIM dans le projet de loi du 24 janvier 2020 instituant un système universel de retraite ?	page 40
V. 1. Le projet de système universel de retraite (SUR) et la fin annoncée des régimes spéciaux d’assurance vieillesse.	page 40
V. 2. La préservation de l’ENIM ou le maintien d’une forme de pluralité de l’assurance vieillesse au sein du SUR.	page 42
VI. Les orientations de la protection sociale des marins s’agissant de l’assurance vieillesse en Europe : la normalisation et l’universalisation des régimes de retraite.	page 44
VI. 1. Entre maintien dans un cadre renouvelé et fin des spécificités de la retraite des gens de mer, les 27 Etats-membres ont mené des réformes dans des orientations opposées.	page 44

VI. 1. a. Le constat de la tendance européenne à la standardisation des régimes de retraite.	page 44
VI. 1. b. Les préconisations de l'Union européenne en matière d'assurance vieillesse : la légitimité des régimes spéciaux.	page 46
VI. 1. c. Aujourd'hui, 7 Etats membres de l'Union européenne ont conservé un régime spécial de retraite pour les marins.	page 47
VI. 2. L'assurance vieillesse des marins outre-Rhin : un mécanisme de transition de la retraite anticipée au régime général.	page 48
VI. 3. En Finlande, la caisse des gens de mer conjugue régime par répartition et capitalisation.	page 50
Partie III – La réforme de l'assurance vieillesse des marins en France : transformer l'ENIM en un régime conjuguant répartition et capitalisation pour moderniser et pérenniser la protection sociale maritime.	page 54
VII. Faire aboutir le système universel de retraite tout en opérant la mutation des missions de l'ENIM : garantir le versement de pensions de transition et gérer une retraite complémentaire par capitalisation. Proposition n°1.	page 54
VII. 1. La reconfiguration des carrières professionnelles maritimes permet d'envisager un système de retraite universalisé. Sous-proposition n°1.1.	page 55
VII. 2. Tenir compte de la spécificité des marins : garantir des départs anticipés par le versement de pensions de transition par la CRM. Sous-proposition n°1.2.	page 56
VII. 3. Insérer pleinement l'assurance vieillesse des marins dans l'économie bleue : la création d'un fonds de retraite complémentaire obligatoire basé sur la capitalisation. Sous-proposition n°1.3.	page 57
VIII. Conserver tout en modifiant certains paramètres de la CRM : cotisations sur salaires forfaitaires, dispositifs de solidarité et droits dérivés. Proposition n°2.	page 59
VIII. 1. Le financement de la CRM serait toujours basé sur des salaires forfaitaires mais avec des taux de cotisations simplifiés et progressifs, tandis que les exonérations de contributions sociales seraient transformées en crédits d'impôt. Sous-proposition n°2.1.	page 60
VIII. 2. Rénover les droits non-contributifs (dispositifs familiaux) et les droits dérivés (pensions de réversion). Sous-proposition n°2.2.	page 62
IX. Parachever la modernisation de l'ENIM par le dialogue social, la responsabilisation des employeurs et la communication vers l'extérieur. Proposition n°3.	page 63

IX. 1. Transformer le statut juridique de l'ENIM en OSS de droit privé pour une nouvelle gouvernance de l'assurance vieillesse associant marins et armateurs. Sous-proposition n°3.1.	page 63
IX. 2. Créer une branche AT-MP au sein de l'ENIM, assortie d'un mécanisme de modulation des cotisations des armateurs. Sous-proposition n°3.2.	page 64
IX. 3. Communiquer auprès du secteur maritime sur les avantages de l'affiliation à l'assurance vieillesse des gens de mer par rapport aux assurances privées. Sous-proposition n°3.3.	page 65
Conclusion.	page 67
Annexes.	page 68
Annexe I. La distinction entre les gens de mer marins et non-marins.	page 68
Annexe II. Le dispositif de l'Etat d'accueil.	page 71
Annexe III. La typologie récapitulative des pensions servies par la CRM.	page 72
Annexe IV. Grille des salaires forfaitaires en vigueur depuis le 24 mars 2022.	page 73
Annexe V. Les aides à la flotte de commerce.	page 74
Annexe VI. Les pensionnés de la CRM/ENIM par rapport à l'ensemble des retraités.	page 79
Annexe VII. Le maintien de dispositifs de retraite spécifique aux marins en Europe.	page 80
Annexe VIII. Les projections financières du régime de retraite des marins français.	page 81
Bibliographie.	page 82
Entretiens menés	page 87
Table des matières.	page 88