Quel avenir pour l'ENIM ?

Patrick CHAUMETTE
Professeur émérite e l'université de Nantes

Didier Le Gac, député du Finistère, a présenté en commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, le mercredi 28 octobre, dans le cadre du débat budgétaire pour 2027, son rapport pour avis sur le régime spécial de sécurité sociale des marins, l'Établissement National des Invalides de la Marine (ENIM). Il envisage la modernisation de ce régime.

Fin mai 2023, la Cour des comptes avait son rapport sur les dépenses de sécurité sociale en 2022. Ce rapport analysait en détail le régime social des marins, constatant son « efficacité insuffisante de l'action publique », notamment son déséquilibre financier, puisque le budget global est couvert à 84 % par l'État et le régime général de sécurité sociale. Avec 0,29 cotisant pour un retraité, contre 1,59 au régime général, la branche vieillesse est financée aux trois quarts par l'État. Seuls 10 % du financement des dépenses sociales sont couverts par les cotisations. L'ENIM concerne oins de 34 000 cotisants pour environ 100 000 bénéficiaires du régime vieillesse. Le calcul de ces cotisations est d'une grande complexité, avec 280 fonctions possibles à bord et 12 critères d'embarquement (taille du navire, puissance du moteur, pêche ou commerce…), 20 catégories navigation définissent des salaires forfaitaires, assiette des cotisations. Il faut ajouter 27 paramètres de cotisations patronales et une vingtaine de réductions et d'exonérations possibles. La complexité historique du régime des marins est devenue chronophage et « obsolète », estime la Cour des comptes[1].

La moyenne d'embarquement est passée à 6,5 années pour la génération née dans les années 1980, ce qui fait de l'ENIM un « régime de passage ». En 2025, 57 % des nouvelles pensions sont des pensions spéciales : la pension spéciale gérée par l'ENIM concerne les marins justifiant d'une durée de services trop courte pour prétendre à une pension d'ancienneté ou proportionnelle. L'ENIM offre des avantages hors normes avec des pensions accessibles dès 50 et 55 ans, à l'instar des pensions militaires. Selon la Cour des comptes, les pensionnés peuvent récupérer « la totalité de leurs cotisations en seulement trois ans », alors qu'il faut 23 années au régime général. Deux réformes récentes ont fragilisé le régime de l'ENIM : la transformation du rôle d'équipage en permis d'armement, avec la fin du contrôle administratif préalable par les affaires maritimes, avec la mise en place de déclaration sociale nominative (DSN), au 1er janvier 2021, engendrant de nouvelles complexités, des « anomalies significatives » dans la perception des cotisations et une « absence quasi totale de contrôle des recettes » depuis 2017. La fin du dispositif précédent, qui reposait sur le contrôle *a priori* des embarquements, a conduit logiquement les services des affaires maritimes à cesser de reconstituer les lignes de service en amont des processus de recouvrement, de gestion des droits sociaux de la mer et d'application de la réglementation maritime. Avec la DSN, les entreprises doivent déclarer et enregistrer elles-mêmes, ou par un tiers déclarant, l'activité de leurs salariés et les rémunérations versées, mais aussi calculer les cotisations et contributions sociales dues à l'Enim. Un tel bouleversement nécessite une bonne maîtrise des règles de l'Enim, une application stricte du droit du travail en matière de bulletins de salaire et la substitution d'une fiabilisation a priori par les services de l'administration de la mer par des contrôles de qualité a posteriori.
Devant tant d'imprécisions, la Cour n'a pas pu valider les comptes 2021 de l'ENIM. La Cour des comptes demande une profonde réforme, envisage que la branche maladie, qui présente peu de spécificités, soit gérée pat le régime général et les CPAM.
En janvier 2024, un rapport des Inspections Générales avait fait le point sur la mise en œuvre de la DSN dans le secteur maritime, la fiabilité des données sociales déclarées, les évolutions nécessaires et envisageables pour une meilleure cohérence (Y. Becouarn et L. Caussat, « Difficultés de déploiement de la Déclaration Sociale Nominative (DSN) dans le secteur maritime », Rapport IGAS n° 2023-075R / IGAM n° 2024-05). Ce rapport envisageait le passage vers des cotisations sises sur les salaires

[1] Cour des comptes, « Chapitre X Le régime de sécurité sociale des marins : une réforme indispensable, Sécurité sociale », mai 2023 – https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230524-Ralfss-2023-10-regime-securite-sociale-marins.pdf

réellement versés, et non plus sur les salaires forfaitaires et les 20 catégories de navigation, avec le risque d'une augmentation des cotisations, compte tenu du décalage entre les salaires forfaitaires et les salaires réels. Les salaires réels médians par catégories sont systématiquement plus élevés que les assiettes forfaitaires, de +21 % pour la 1ère catégorie à +119 % pour la 19ème. Les premières analyses semblent montrer qu'en moyenne, les salaires réels sont deux fois supérieurs aux salaires forfaitaires.
De plus, la déclaration d'un marin en DSN, ou en « offre de services (ODS) pour les indépendants, doit transmettre un certain nombre de données (fonction à bord, congés, type de navire, navigation) nécessaires à l'exercice des activités maritimes (brevets professionnels, licences de pêche, aides économiques, etc.). Cette contrainte forte nécessite de conserver l'ODS et des adaptations de la DSN aux spécificités maritimes, ce qui ne concernent pas les autres secteurs[2]. Soumettre les activités maritimes au « droit commun » est une idée simpliste, qui ne résout pas les difficultés et ignore la complexité nécessaire du secteur maritime.
La direction de la sécurité sociale (DSS), la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), la direction du budget, l'ÉNIM et l'Agence des Caisses et Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) ont décidé, en juin 2025, de confier à l'ENIM le contrôle du classement catégoriel des marins pour le compte de l'URSSAF Poitou-Charentes. Cette décision se traduit par l'engagement d'une collaboration renforcée entre l'ENIM et l'URSSAF Poitou-Charentes. Le cadre juridique et financier de cette coopération reste à préciser, mais sa mise en œuvre opérationnelle a commencé au 1er trimestre 2026 par une campagne d'information et de notification auprès des employeurs, destinée à corriger les anomalies constatées et à sécuriser la conformité des déclarations à l'avenir[3].

Depuis le 1er janvier 2016, la Caisse maritime d'allocations familiales (CMAF), située à La Rochelle, qui assurait les missions d'une Caf et d'une Urssaf pour les entreprises et les salariés du secteur maritime, concernant les allocations familiales, a disparu. Les familles de marins, qui relevaient déjà du régime général en matière de prestations familiales et sociales, dépendent des caisses d'allocations familiales (CAF) de leur département de résidence. Depuis le 1er janvier 2016 également, la gestion du recouvrement de la cotisation d'allocation familiale et des contributions (CSG-CRDS, FNAL, versement transport, formation professionnelle, forfait social…) dues par les marins de métropole et des départements d'Outre-mer, a été confiée à l'URSSAF Poitou-Charentes, proche du siège de l'Enim, à Périgny (Charentes-Maritimes). L'affiliation au recouvrement maritime auprès de l'Urssaf Poitou-Charentes est obligatoire au titre de chaque personne « salarié » ou « indépendant » occupant à bord un emploi permanent relatif à la marche, à la conduite, à l'entretien et à l'exploitation du navire, avec statut d'inscrit maritime auprès de l'Enim[4].
L'article 18 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019, de financement de la sécurité sociale pour 2020, a transféré le recouvrement des cotisations du régime de sécurité sociale des marins (Enim) à la branche recouvrement du régime général (Urssaf), et plus particulièrement à l'Urssaf Poitou-Charentes. Le Conseil d'administration de l'ENIM a été modifié par le décret n° 2023-350 du 9 mai 2023. En vue de faire siéger au conseil d'administration des représentants des assurés sociaux en activité, des employeurs et des pensionnés du régime de sécurité sociale des marins : la représentation des partenaires sociaux est renforcée. Une commission de recours amiable est instituée au sein de ce conseil d'administration afin d'examiner les réclamations formées contre les décisions prises par l'établissement. Ce conseil se voit confier la mission de concourir à la définition de la politique de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles des marins, de proposer des mesures de prévention des risques professionnels et de contribuer à leur mise en œuvre[5].

---

[2] « Évolution de la gestion sociale des marins : la mise en œuvre de la Déclaration Sociale Nominative (DSN) », 4 mars 2025, *Observatoire des Droits des Marins*, https://www.obs-droits-marins.fr/actualites.html?idArticle=647
[3] Cour des Comptes, « Observations définitives – L'ENIM, suivi des recommandations publiées en 2023 », septembre 2026, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-09/20260918-S2026-0563-ENIM-Etablissement-national-invalides-de-la-marine.pdf
[4] « Évolution institutionnelle de la protection sociale des marins », *Observatoire des Droits des Marins*, 11 décembre 2020, https://www.obs-droits-marins.fr/actualites.html?idArticle=592
[5] « Réforme du conseil d'administration de l'ENIM - décret du 9 mai 2023 », *Observatoire des Droits des Marins*, 5 juin 2023, https://www.obs-droits-marins.fr/actualites.html?idArticle=627

Dans son rapport, le député Didier Le Gac réaffirme son attachement au régime de sécurité sociale des marins, qui, selon lui, n'est pas un privilège, mais la contrepartie d'un travail rude physiquement, dangereux, exposé à la concurrence internationale. Ses spécificités sont justifiées d'une part en raison des risques du métier de marin, d'autre part en raison de la nécessaire compétitivité du pavillon français : le maintien des exonérations de cotisations patronales est un levier direct pour la préservation des emplois sous pavillon français. Sans exonération, les armateurs français acquitteraient 54 % de charges sous pavillon français, contre 39,5 % au Royaume-Uni ou 21 % sur l'île de Man. Pour Didier Le Gac, le dispositif d'exonérations, déjà limité en 2025 aux seuls navires à passagers, câbliers et de service aux EMR, ne doit pas être affaibli davantage.
Les accidents mortels sont quatorze fois plus fréquents chez les marins que dans l'ensemble du monde du travail, et cinq fois plus que dans le bâtiment. Et l'écart se creuse : depuis 2017, la fréquence des accidents a reculé de 28 % dans le BTP, mais de 5 % seulement dans le secteur maritime. S'y ajoutent des journées pouvant atteindre quatorze heures, un repos pris sur le lieu de travail et l'éloignement familial. Une branche Accident du Travail-Maladie Professionnelle (ATMP) et un service de prévention des risques professionnels est en voie de constitution au sein de l'ENIM[6].

En 2025, 57 % des nouvelles pensions étaient des pensions spéciales, versées en moyenne à 65 ans pour environ 170 euros par mois : la pension spéciale gérée par l'ENIM concerne les marins justifiant d'une durée de services trop courte pour prétendre à une pension d'ancienneté ou proportionnelle (entre 3 mois et 15 ans de services). La moyenne d'embarquement est passée à 6,5 années pour la génération née dans les années 1980, ce qui fait de l'ENIM un « régime de passage ». L'âge moyen de départ est passé de 59,4 ans à 61,9 ans depuis 2017, sans que la moindre règle ait changé. Selon les observations définitives de la Cour des Comptes, en septembre 2026, l'âge moyen de départ à la retraite (liquidation d'un droit direct) à l'Enim s'établit à 60,5 ans (données 2024), en légère hausse par rapport aux 60,1 ans constatés en 2021). Bien que le régime des marins permette des départs beaucoup plus précoces, cet âge moyen réel dépasse les 60 ans en raison de la forte proportion de carrières mixtes (marins ayant cotisé moins de 15 ans à l'Enim et devant attendre l'âge légal du régime général pour liquider leur « pension spéciale »). Seules vingt-quatre pensions ont été liquidées à 50 ans, nécessitant au moins 25 années de services valables pour pension[7]. Plus du tiers des nouveaux pensionnés en 2024 a bénéficié de la pension d'ancienneté (permettant un départ anticipé entre 50 ans et 55 ans).
En septembre 2026, la Cour des comptes réitère sa recommandation de relever le seuil de 3 mois de la pension spéciale à 2 ou 5 années, ce qui concernerait aussi ls pensions de réversion.

Depuis 2019, la subvention de l'État a diminué de 3 %, quand le produit des cotisations augmentait de 24 %. L'Établissement signe avec l'État des conventions d'objectifs et de gestion. Ces documents stratégiques, qui fixent les orientations et le cadre budgétaire pour trois ans, visent à améliorer la prestation rendue à l'assuré, développer les partenariats dans le secteur social et à mettre en œuvre les politiques nationales. Pour Didier Le Gac, la prochaine convention d'objectifs de l'ENIM doit lui donner les moyens de corriger les anomalies détectées sur les lignes de service, doit lever le cloisonnement des données avec l'Urssaf ; il faut aussi préparer la transformation de l'Enim, Établissement public national à caractère administratif (EPA), en organisme de sécurité sociale, ce que la Cour des Comptes préconise en septembre 2026. Le statut administratif réduit l'attractivité de l'ENIM, par rapport aux organismes de sécurité sociale de droit privé, plus favorables sur le plan statutaire et conventionnel. L'Établissement a connu une diminution continue de son effectif, une surreprésentation des agents contractuels parmi les cadres, source de tensions internes, ainsi qu'un vieillissement de son personnel. Le statut hybride actuel engendre des complexités dans la gestion budgétaire, comptable et opérationnelle, notamment pour le traitement des prestations, le contrôle interne, l'émission et le recouvrement des indus relatifs à la

[6] « Rapport du groupe de travail sur le projet de branche dans le régime ATMP des marins », *Observatoire des Droits des Marins*, 18 Novembre 2021, https://www.obs-droits-marins.fr/actualites.html?idArticle=603 - « Une branche ATMP en vue à l'ENIM ? », *Observatoire des Droits des Marins*, 10 juillet 2021, https://www.obs-droits-marins.fr/actualites.html?idArticle=601

[7] Cour des Comptes, « Observations définitives – L'ENIM, suivi des recommandations publiées en 2023 », septembre 2026, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-09/20260918-S2026-0563-ENIM-Etablissement-national-invalides-de-la-marine.pdf

tarification à l'activité, ainsi que pour l'exploitation des systèmes d'information. Il a entraîné des surcharges de travail, des obligations de reporting redondantes et des difficultés pour respecter les exigences du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, applicable aux établissements publics. Les contraintes juridiques ont également affecté la gestion du contentieux, l'établissement ne pouvant être représenté devant les juridictions par un autre organisme de sécurité sociale de droit privé.

La Cour des comptes, faisant le point sur ses recommandations de 2023 propose de refondre la grille de classement catégoriel de l'ENIM sur la base des salaires réels d'ici 2029 : une première étape, qui constituerait en elle-même un chantier d'ampleur, pourrait consister à utiliser les salaires réels uniquement comme critère d'entrée dans la grille catégorielle, avant de revoir le calcul des cotisations et des prestations. Cette évolution permettrait de renforcer la corrélation entre le salaire réellement perçu et les catégories de la grille de classement. Elle simplifierait et rendrait plus lisible le système. La Cour recommande de se saisir des travaux conduits par l'ÉNIM même, afin d'arriver à une réduction du nombre des taux de cotisations patronales : trois taux couvrent 80 % des marins actuellement.