

le bénéfice de l'ordonnance du 18 octobre 1945 (1), si la pension liquidée au titre de cette ordonnance lui est plus favorable que celle résultant de l'ordonnance du 19 octobre 1945 relative au régime général des assurances sociales. La prorogation du régime local fait naturellement tomber en désuétude l'obligation d'une affiliation à ce régime antérieur au 1<sup>er</sup> juillet 1946.

Cette possibilité d'option conduit en fait la caisse régionale d'assurance-vieillesse de Strasbourg à effectuer dans chaque cas une double liquidation en vue de déterminer le système le plus avantageux pour l'assuré. Depuis la création des régions et le rattachement de la Moselle à la Lorraine, la caisse régionale de Nancy procède de même pour les assurés de la Moselle.

Le régime général en Alsace-Lorraine a comporté une caisse régionale de Sécurité sociale, une caisse régionale d'assurance-vieillesse, une caisse d'allocations familiales par département. Le nombre des caisses primaires est supérieur à celui des départements. Les unions de recouvrement n'ont pu être mises en place qu'en 1974, à raison d'une union par département.

#### 6. — L'extension de la Sécurité sociale dans les départements d'Outre-mer

L'extension du régime général de la Sécurité sociale aux départements d'Outre-mer a été réalisée de façon très progressive. Au terme de la période écoulée de 1947 à 1958, seules les législations métropolitaines des assurances sociales et des accidents du travail sont en vigueur avec les adaptations nécessaires, compte tenu de la situation économique et démographique de ces départements. L'extension de la législation métropolitaine des prestations familiales n'est qu'amorcée et avec des adaptations encore plus marquées.

La situation économique est relativement fluctuante en raison du caractère saisonnier de certaines activités et du sous-emploi endémique.

"Si le cas de la Guyane, très peu peuplée, est à classer séparément, par contre deux problèmes essentiels sont communs aux trois départements insulaires qui groupent environ 800 000 habitants en 1957 : le sous-emploi endémique, et une expansion démographique dangereuse et rapide ... Encore l'insuffisance du nombre des emplois, et surtout des emplois permanents, est-elle depuis longtemps la conséquence d'une structure économique fondée essentiellement sur l'agriculture, qui repose elle-même principalement sur la

---

(1) Ordonnance validant le régime local Invalidité-vieillesse, *J.O.* du 19 octobre 1945, p. 6 660.

canne à sucre. Il faut heureusement ajouter une importante production de bananes en Martinique et en Guadeloupe ... L'activité des industries (Rhumeries, sucreries) suit pour une large part le rythme de la vie agricole. En dépit d'un taux de salaire horaire voisin de celui de la métropole, le montant annuel des salaires distribués est donc très bas (1)".

Faiblesse des masses salariales, irrégularité de l'emploi, prédominance d'une agriculture souvent monoculturale, constituent des données peu favorables à l'introduction des normes du plan français de Sécurité sociale et à la gestion du risque par des caisses équilibrées. Les populations concernées relèvent plus de l'aide sociale que de la Sécurité sociale.

A ces facteurs s'ajoute une démographie galopante.

"Quant à la situation démographique, elle est caractérisée par un taux brut de natalité double de celui de la métropole, plus fort que celui de l'Algérie, entraînant un taux d'accroissement de la population proche de 3 % par an ... En 1965, au rythme actuel, ces départements devraient nourrir un million d'habitants, soit 250 000 de plus qu'en 1954 ... Or, les deux caractéristiques du plan français de Sécurité sociale mis en place en 1945 sont d'ignorer le problème du chômage et de promouvoir une politique nataliste (1)".

Cependant le principe de l'application de la Sécurité sociale aux départements d'Outre-mer est prévu par les ordonnances de 1945. Ce principe est à nouveau posé par un décret du 17 octobre 1947 (2) qui manifeste la volonté du Gouvernement d'étendre par étape la législation en vigueur en métropole.

#### a) *L'allocation aux vieux travailleurs salariés*

La première étape est constituée par l'extension de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Elle est réalisée, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1948, par le décret n° 48-593 du 30 mars 1948. Les taux et les conditions d'attribution sont différentes.

Les taux de l'A.V.T.S. sont plus bas que ceux en vigueur en métropole. Ils sont de 15 000 francs pour les villes de plus de 5 000 habitants et de 12 000 francs pour les zones rurales. Ces taux seront cependant portés à 59 800 et 56 400 francs par la loi du 26 septembre 1951 et à 65 800 et 62 400 francs par la loi du 21 mars 1964 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1954.

(1) *Droit social* 1956, p. 293 à 304, Sécurité sociale et aide sociale dans les départements français d'Outre-mer.

(2) *J.O.* du 19 octobre 1947, p. 10 350.

A l'origine, l'A.V.T.S. peut être obtenue à 65 ans, ou 60 ans en cas d'inaptitude. Mais, compte tenu des conditions locales de l'emploi, la loi du 26 septembre 1951 ramène l'âge minimum d'ouverture du droit à 60 ans, alors qu'il demeure fixé à 65 ans en métropole.

Pour bénéficier de l'allocation, la dernière activité doit avoir été une activité salariée. Il faut 25 années de salariat au total, dont 5 après 50 ans. Pour être prises en compte les périodes antérieures à 1947 doivent avoir procuré des ressources supérieures à l'A.V.T.S., au taux des villes de plus de 5 000 habitants, et les périodes postérieures à 1947, avoir donné lieu, pour une année au moins, au versement de la double cotisation ouvrière et patronale.

*b) L'organisation financière et administrative*

Le financement des prestations est assuré par une double cotisation de 9 % (5 % à la charge de l'employeur, 4 % à la charge du salarié). La majoration progressive de ce taux de cotisations, dans la limite de 16 %, est prévue au fur et à mesure de l'extension progressive des assurances sociales.

Il eût été impossible d'organiser, comme en métropole, un régime général des salariés du commerce et de l'industrie et un régime agricole, ne serait-ce qu'en raison de la faiblesse du développement industriel. Aussi l'organisation est-elle confiée à une caisse unique par départements : la caisse générale de Sécurité sociale.

La loi n° 48-1 103 du 2 août 1949 (1) détermine la composition du conseil d'administration des caisses générales ainsi que le régime des élections. La composition des conseils est différente de celle des conseils des caisses primaires métropolitaines : dix-huit salariés, six employeurs, un membre du personnel, deux médecins, un mutualiste, un représentant des associations familiales, quatre personnes qualifiées dont une sage-femme et une personne ayant fait partie des conseils d'administration des anciennes caisses d'allocations familiales.

La composition des conseils ainsi fixée révèle l'intention du législateur de confier ultérieurement aux caisses générales la gestion de l'ensemble des prestations étendues, y compris les prestations familiales. En contre-partie, les fonctionnaires et certains agents des régimes spéciaux conserveront pendant longtemps leurs structures propres. En particulier les fonctionnaires seront jusqu'à la fin des années soixante-dix, rattachés à des mutuelles autonomes sans lien avec le régime métropolitain.

---

(1) *J.O.* du 6 août 1949, p. 7 724.

c) *Les accidents du travail et les maladies professionnelles*

L'extension de la législation relative aux accidents du travail et aux maladies professionnelles est réalisée par la loi n° 49-1 104 du 2 août 1949 (1). Le nouveau régime entre effectivement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1952 en application du R.A.P. du 22 décembre 1951 (2).

Le régime est pratiquement identique à celui de la métropole. Il contient cependant quelques particularités. En premier lieu, les tarifs médicaux et pharmaceutiques qui servent de base aux remboursements des caisses sont fixés, provisoirement, par l'autorité préfectorale. En second lieu, il est commun aux salariés agricoles et à ceux du commerce et de l'industrie et il est géré par les caisses générales, aussi bien pour les prestations d'incapacité temporaire que pour la liquidation des rentes et d'incapacité permanente ou consécutives au décès.

Les salariés agricoles des départements d'Outre-mer, à la différence de ceux de la métropole, bénéficient d'un régime obligatoire d'assurance accidents du travail dans le cadre d'une organisation de Sécurité sociale. Ce régime favorable soulève toutefois certaines difficultés.

La prévention des accidents du travail risque d'être quelque peu négligée. Dans le domaine de la canne à sucre en particulier :

"Les travaux agricoles et principalement ceux relatifs à la canne à sucre posent des problèmes techniques de prévention à la solution desquels aucune importation d'idées ne pouvait contribuer. Des expériences ont été faites sur place : distribution de sabots, de lunettes pour les éclats, de gants et de boîtes de secours d'urgence (3)".

Ces mesures peuvent laisser quelque peu sceptique s'agissant de coupeurs de canne ayant l'habitude de marcher et de travailler les pieds nus. Par ailleurs, la question des rentes est révélatrice de la difficulté d'adapter aux conditions locales la législation métropolitaine.

En effet, la rente d'incapacité est calculée sur la base d'un salaire minimum annuel lorsque le taux d'incapacité est égal ou supérieur à 10 %.

"Compte tenu de l'activité saisonnière de nombreux accidentés, le salaire réel perçu au cours de l'année se trouve être souvent inférieur à ce salaire minimum qui est en réalité le revenu du travail théorique d'un salarié permanent.

(1) *J.O.* du 6 août 1949, p. 7 724

(2) *J.O.* du 25 décembre 1951, p. 12 849.

(3) *Droit social* 1958, art. cité.

Ainsi, une mesure parfaitement fondée dans son principe, dépasse, en pratique, son objet. Elle aboutit, non plus à réparer un préjudice, mais à procurer à certains une sorte d'enrichissement sans cause, dans la mesure où il est exclu qu'ils pourraient gagner un salaire égal au montant de la rente qu'ils vont percevoir pendant toute leur existence (1)".

*d) Les assurances sociales*

La loi n° 54-806 du 13 août 1954 (2) étend le régime des assurances sociales aux départements d'Outre-mer. Il s'agit toutefois d'une adaptation et la protection contient de notables différences avec le système en vigueur en métropole.

Les assurances sociales sont applicables aux salariés agricoles. Pour cette raison et du fait de l'extension de leurs attributions, la composition des conseils d'administration des caisses générales est modifiée de la manière suivante : quinze salariés, y compris les agricoles, six élus des exploitants agricoles, six élus des exploitants non-agricoles.

En cas de besoin constaté, des centres de médecine collective peuvent être créés, soit par des collectivités publiques ou privées, soit par les caisses générales. Cette disposition vaut jusqu'à ce que des conditions normales d'exercice de la médecine soient réalisées et l'avis du syndicat des médecins est nécessaire pour l'ouverture des centres de médecine collective.

En matière de prestations en espèces de l'assurance-maladie, le délai de carence est porté à 9 jours au lieu de 3. L'indemnité journalière n'est servie qu'à partir du dixième jour d'arrêt de travail. Le mode de calcul de cette indemnité journalière est adapté à la situation des travailleurs saisonniers.

Les conditions d'ouverture du droit sont plus sévères qu'en métropole. Pour bénéficier des prestations de l'assurance-maladie il faut que l'assuré ait travaillé pendant au moins soixante jours au cours des six mois précédant la date de la première constatation médicale. Cette condition est considérée comme très rigoureuse.

"La condition imposée dans les départements d'Outre-mer est donc intermédiaire par rapport à celle qui est retenue dans la métropole selon la profession, agricole ou non-agricole, de l'assujéti. Etant identique pour tous les salariés, elle réalise un compromis. On peut se demander si elle n'est pas inutilement rigoureuse pour les travailleurs permanents, et trop sévère pour les saisonniers (3)".

(1) *Droit social* 1958, art. cité.

(2) *J.O.* du 14 août 1954, p. 7 829.

(3) *Droit social* 1958, art. cité. Rappelons que la durée exigée en métropole des salariés de l'industrie pour ouvrir les droits est de 60 heures.

Toutefois, à partir de 1957 une alternative est offerte au salarié qui peut justifier d'un certain nombre de journées de travail intermittent au cours de l'année précédant la maladie.

La loi du 13 août 1954 réalise en outre une adaptation en matière d'accidents du travail. Elle porte essentiellement sur la transmission des déclarations d'accidents du travail, la création d'agents enquêteurs assermentés, l'institution au sein des conseils d'administration d'un comité paritaire de quatre membres chargés de donner un avis en cas de contestation du caractère professionnel de l'accident.

Un décret du 10 février 1955 (1) a déterminé les modalités d'application de la loi du 13 août 1954. Il a précisé notamment les règles transitoires permettant de prendre en compte des périodes réduites pour l'ouverture du droit à pension de vieillesse, les conditions de validation des périodes antérieures, les coefficients de révision des pensions liquidées, enfin les règles de coordination avec le régime métropolitain.

Les dispositions du décret du 20 mai 1955 fusionnant l'assurance-maladie et l'assurance-longue maladie sont étendues aux départements d'Outre-mer par un décret du 19 décembre 1956. Ce décret a permis l'ouverture du droit pour 130 jours de travail si l'on utilise la référence annuelle.

La législation relative au fonds national de solidarité est applicable dans les départements d'Outre-mer.

En vue du financement des assurances sociales, la cotisation est portée à 16 % du salaire comme en métropole. Les collectivités locales peuvent accorder des subventions en cas d'insuffisance des cotisations. Ces subventions devaient être égales à la moitié des économies réalisées en matière d'aide sociale par l'introduction de l'assurance-maladie. En fait l'application d'un système de tiers payant par le canal de l'aide sociale entraînera une croissance des charges. Les caisses générales entrent dans le champ de la compensation assurée par la caisse nationale. Les fonds nationaux assurent donc éventuellement la couverture du déficit.

#### *e) Les allocations familiales*

Les dispositions de la loi du 22 mars 1932 relative aux allocations familiales ont été étendues à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, tout au moins en ce qui concerne certaines de leurs dispositions par deux décrets du 31 octobre et du 22 décembre 1938. Le régime antérieur à la loi du 22 août 1946 était donc, à la libération, partiellement applicable dans les départements d'Outre-mer.

(1) *J.O.* du 13 février 1955, p. 1 746.

Le rapport de Mme Devaud, au nom de la commission mixte interparlementaire chargée de l'étude des régimes de prestations familiales, avait formulé une proposition d'extension adaptée de la législation métropolitaine (1).

Les textes organisant les caisses générales de Sécurité sociale des départements d'Outre-mer avaient prévu la prise en charge par leurs services des activités des anciennes caisses de compensation des allocations familiales. Déjà, un arrêté du 19 juin 1950 (2) interdisait à ces caisses de réduire le taux de cotisations et leur prescrivait de porter leurs fonds de réserve à une valeur de 3 fois les prestations servies au mois de juin de la même année. Le décret du 16 avril 1955 (3) étendait le bénéfice des prestations familiales aux exploitants agricoles. Le nombre de journées de travail comptant pour ouvrir le droit aux allocations est fonction de la superficie de l'exploitation.

Enfin le décret n° 55-676 du 20 mai 1955 (4) stipule en son article 8 la prise en charge, par les caisses générales, des attributions des caisses de compensation dans les départements d'Outre-mer.

L'introduction du régime métropolitain peut dès lors être envisagée. Elle est amorcée par le décret n° 58-113 du 7 février 1958 (5). Le principe d'une évolution progressive vers une parité globale avec la métropole est posé.

L'infériorité des prestations qui restent proportionnelles au nombre de journées de travail dans une certaine mesure, est compensée par une action sociale financée au moyen d'un prélèvement qui ne peut être inférieur à 10 %. Cette action sociale sera caractérisée par un développement intense des œuvres et notamment la généralisation de cantines scolaires assurant en principe aux enfants, pour le repas de midi, une nourriture équilibrée.

Les allocations familiales sont versées à la mère de famille, ou à défaut à la personne ayant effectivement la charge de l'entretien des enfants. Le décompte des journées de travail pour le calcul des droits comporte des journées assimilées pour cause de maladie, de maternité, d'accident et, d'une façon générale, toutes périodes d'indemnisation en espèces. Les périodes d'inactivité non indemnisées entraînent par conséquent la privation de tout ou partie des allocations.

---

(1) Voir *supra*, travaux de la commission instituée par la loi du 2 mars 1951.

(2) *J.O.* du 28 juin 1950.

(3) *J.O.* du 20 avril 1955.

(4) *J.O.* du 22 mai 1955, p. 5 202.

(5) *J.O.* du 8 février 1958.

Le taux de la cotisation en vigueur au 31 décembre 1957 est majoré chaque année de 3 % jusqu'à ce que ce taux atteigne celui en vigueur dans les départements métropolitains.

*f) Les statistiques des caisses générales (1)*

Deux périodes sont à distinguer dans l'activité des caisses générales des départements d'Outre-mer : celle antérieure à l'introduction des assurances sociales et celle postérieure à cette introduction. Comme on peut le penser la montée en charge du service des prestations est relativement lente. Pour la première période nous citons à titre d'exemple l'année 1953 et pour la seconde l'année 1958. On peut penser en effet que ces deux années, situées en fin de périodes, correspondent, autant que possible, à des montées en charges optimales.

1) Période antérieure à 1954 - Année 1953

Les chiffres exprimant des valeurs sont donnés en millions de francs métropolitains

Opérations	Départements			
	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Nombre de salariés .....	47 702	51 074	4 928	52 479
Nombre d'employeurs.....	3 319	3 429	463	3 922
Cotisations vieillesse.....	534	504	91	425
Bénéficiaires A.V.T.S. ....	7 942	7 055	716	6 548
Prestations A.V.T.S.....	504	517	42	428
Cotisations A.T.....	184	174	50	97
Prestations A.T.....	88	70	10	26

(1) Statistiques extraites des rapports du Ministre du Travail au Président de la République.

## 2) Période postérieure à 1954 - Année 1958

Opérations	Départements	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Nombre de salariés .....		94 998	48 404	5 700	91 352
Nombre d'employeurs.....		8 202	7 521	600	9 983
Cotisations assurances sociales.....		1 509	1 436	237	1 284
Dépenses de maladie, maternité, invalidité, décès...		543	627	86	997
Dépenses de vieillesse.....		710	668	81	789
Total des dépenses assurances sociales.....		1 253	1 295	167	1 786
Cotisations A.T.....		216	258	52	245
Dépenses A.T.....		143	145	25	86

Pour l'année 1953, la charge des allocations aux vieux travailleurs salariés est couverte par les cotisations en Martinique et en Guyane. Le système est légèrement déficitaire en Guadeloupe et à la Réunion. Pour l'année 1958, le déficit apparaît à la Réunion où il est important : 502 millions de francs, soit près de 40 % des cotisations encaissées. Il est intéressant de voir ce que devient cette situation quatre années plus tard en 1962.

## Année 1962

Opérations	Départements	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Salariés .....		118 447	59 893	12 525	110 642
Employeurs.....		12 983	8 901	821	10 964
Cotisations.....		2 900	2 831	353	2 683
Dépenses de maladie .....		1 817	1 367	140	2 361
Vieillesse .....		960	1 200	111	1 047
Total S.S. ....		2 777	2 567	251	3 400
Résultat.....		+ 123	+ 264	+ 102	- 717
Cotisations A.T. ....		425	314	59	451
Dépenses A.T.....		248	208	40	252
Résultat.....		+ 177	+ 106	+ 19	+ 194

Le déficit reste surtout manifeste dans le département de la Réunion, les autres caisses étant à peu près équilibrées. L'extension provoque une augmentation très importante du nombre des salariés affiliés.