

**PARACHEVER L'EFFORT
DE SOLIDARITE NATIONALE
ENVERS LES RAPATRIES**

**PROMOUVOIR L'OEUVRE COLLECTIVE
DE LA FRANCE OUTRE MER**

Rapport établi à la demande du Premier Ministre

Par Michel DIEFENBACHER

Député de Lot-et-Garonne

Septembre 2003

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE : LE BILAN	5
1. L'accueil et la réinstallation.....	6
2. L'indemnisation	7
2.1. Les principes fixés par la loi de 1970	8
2.2. Les lois de 1978 et 1987	9
2.3. Les bénéficiaires et le coût de l'indemnisation	9
3. L'endettement des rapatriés réinstallés dans des activités non-salariées	10
4. La situation des harkis.....	12
4.1. L'indemnisation des harkis comme anciens Combattants	15
4.2. La réparation matérielle accordées aux harkis en tant que rapatriés	15
4.3. Le bilan	17
5. Les retraites	17
5.1. L'accès au régime obligatoire de l'assurance-vieillesse	17
5.2. La création d'un fonds complémentaire de retraites (Groupama)	18
6. Le bilan général.....	19
DEUXIEME PARTIE : LES ATTENTES	20
1. Les réparations matérielles	21
1.1. La quatrième loi d'indemnisation	21
1.2. L'article 46	22
1.3. Les harkis	22
1.4. La réinstallation	23
2. La mémoire.....	25
2.1. La vérité historique	25
2.2. Le souvenir	27
2.3. Les disparus	29

1. La vérité, la mémoire, la culture.....	31
2. Les réparations matérielles	33
2. 1. Parachever l'indemnisation	33
2. 1.1. L'article 46	33
2. 1.2. La quatrième loi d'indemnisation	34
2. 2. Poursuivre l'effort de solidarité envers les harkis	35
2. 2.1. Un nouveau capital ou une augmentation de la rente	35
2. 2.2. Les mesures d'accompagnement	36
2. 2.3. Les situations particulières	37
2. 3. La réinstallation	38
2. 3.1. La participation de l'Etat	38
2. 3.2. Les bénéficiaires	39
2. 3.3. Les dossiers à enjeu financier important	39
2. 4. Les retraités	39
2. 4.1. La validation des périodes de salariat	39
2. 4.2. Les anciens exilés politiques	40
2. 4.3. Les retraites complémentaires des cadres (AGIRC-ARRCO)	40
2. 4.4. L'avantage social vieillesse (ASV) des médecins	41
2. 5. Une situation particulière : les ayants droit français de rapatriés étrangers	41
3. L'organisation administrative.....	42
3. 1. L'évolution passée	43
3. 2. L'appréciation sur l'organisation actuelle	44
3. 3. Les adaptations proposées	45

ANNEXES

- I Lettre de mission
- II Liste des personnes rencontrées
- III Dépenses globales de l'Etat

INTRODUCTION

1/ Par lettre du 24 février 2003, le Premier ministre m'a confié une mission concernant les rapatriés. Cette mission consiste à :

- analyser les politiques et les dispositifs de solidarité actuellement en vigueur,
- porter une appréciation sur l'adaptation des structures administratives et sur leur évolution,
- rechercher les solutions permettant de parachever les efforts de reconnaissance matérielle et morale de la Nation.

Cette réflexion porte sur les rapatriés de toutes origines. Le présent rapport en présente les conclusions.

2/ Les travaux ont été conduits pendant six mois en liaison étroite avec la Mission interministérielle aux Rapatriés, l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer et le Service central des rapatriés. J'ai rencontré le Haut Conseil des Rapatriés. J'ai tenu des réunions plus techniques avec ses deux sections (rapatriés et harkis) qui m'ont fait part de leurs propositions particulièrement constructives. J'ai reçu toutes les associations qui se sont manifestées auprès de moi, ainsi que de nombreux particuliers. Aucun sujet n'a été a priori écarté de ces discussions. Les contacts personnels ont été préférés aux réunions publiques. Je remercie mes interlocuteurs pour leur franchise, leur contribution et leur confiance. Bien des témoignages m'ont permis de mesurer que, si les blessures de l'Histoire sont toujours présentes, la fidélité aux valeurs nationales reste plus solide que jamais.

3/ Force est de constater que plus de quarante ans après l'indépendance des principaux territoires, l'attente des rapatriés reste vive. Ces attentes diffèrent selon les territoires, les populations et les générations. Même si elles atteignent un niveau qui est loin d'être négligeable, les réparations matérielles ont dans l'ensemble été mises en place d'une manière fragmentaire et souvent tardive. La multiplicité et la complexité des régimes et des procédures font que la frontière entre ceux qui ont droit et ceux qui n'ont pas droit apparaît souvent subjective. Ce sentiment est renforcé par les nombreuses adaptations qui ont été apportées au fil du temps à la plupart de ces dispositifs. L'insatisfaction qui en résulte conforte nombre de rapatriés dans la conviction qu'aujourd'hui encore la Nation n'accorde pas à l'épopée de la France d'outre-mer la place qui lui revient dans l'histoire de notre pays.

4/ Les propositions présentées dans ce rapport se veulent réalistes. Il ne saurait être question de faire table rase de tous les dispositifs instaurés depuis plus de 40 ans mais de corriger les anomalies et de combler les lacunes qui subsistent. Si de nouvelles avancées sont proposées, ce n'est pas seulement parce que les attentes sont vives, c'est surtout parce qu'elles sont justifiées. Comment ne pas regretter qu'elles n'aient pas été prises en compte à la fin des années 1990 lorsque la contrainte budgétaire était moins forte ? Face à un budget difficile et à des attentes légitimes, je me suis efforcé de rechercher la voie de l'équité. Je garde la conviction qu'aucune réparation matérielle ne sera jugée satisfaisante si elle ne s'accompagne pas de l'affirmation claire d'une volonté renouvelée de souligner devant l'opinion publique nationale et devant la communauté internationale la fierté que ressent notre pays lorsqu'il regarde l'action conduite par les Français d'outre-mer pendant plus d'un siècle.

N.B. : Les montants financiers cités dans ce rapport sont exprimés soit en Francs courants, soit en Euros valeur 2002. "M€" signifie million d'euros. "Md€" signifie milliard

PREMIERE PARTIE : LE BILAN

La définition juridique des rapatriés est donnée par la loi du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer. Il s'agit des "Français ayant dû quitter ou estimé devoir quitter, par suite d'événements politiques, un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France".

Les conditions ainsi fixées pour avoir la qualité de rapatrié sont donc au nombre de trois :

- avoir été installé dans un territoire ayant accédé à l'indépendance,
- avoir eu la nationalité française au moment de l'indépendance de ce territoire,
- avoir quitté ce territoire par suite d'événements politiques directement liés à l'indépendance

Ces conditions ont été précisées par de nombreux textes d'application et par une jurisprudence que la diversité des situations individuelles a rendu particulièrement riche et complexe.

Au 31 décembre 2002, le nombre des rapatriés était de 1 483 321 (source : service central des rapatriés). Leurs territoires d'origine sont les suivants :

- Algérie	:	969 466
- Maroc	:	263 643
- Tunisie	:	180 223
- Afrique noire et Madagascar	:	15 747
- Indochine	:	44 164
- Egypte	:	7 307
- Autres (Djibouti, Comores, Vanuatu)	:	2 771
Total		1 483 321

Cela représente 425 000 familles.

Les rapatriés d'Afrique du Nord représentent 95 % de l'ensemble. Les 2/3 du nombre total des rapatriés viennent d'Algérie. Plus de la moitié des retours se sont produits entre le 1^{er} janvier 1962 et le 31 décembre 1963. Sur cette période 95 % provenaient d'Algérie.

Ces chiffres permettent de mesurer le poids du rapatriement. Ils mettent également en exergue la place particulière qu'occupent les rapatriés d'Afrique du Nord et singulièrement ceux d'Algérie. Leur nombre et la concentration massive des retours sur une courte période donnent la mesure de la tragédie vécue par des dizaines de milliers de familles. Ces éléments permettent également de mesurer l'ampleur des moyens qu'il a fallu mobiliser pour assurer l'accueil de ces familles.

Face à cette situation et compte tenu du dénuement quasi-total dans lequel se trouvaient la plupart des rapatriés d'Algérie, l'important était d'abord de les accueillir et

d'assurer la satisfaction de leurs besoins vitaux (subsistance, logement, emploi, scolarité, réinstallation...). Cette priorité avait du reste été clairement fixée avant même le retour des rapatriés d'Algérie et alors que personne n'imaginait que leur exode serait aussi massif : lors de la discussion parlementaire sur la loi du 26 décembre 1961, le secrétaire d'Etat avait déclaré que "le gouvernement donnerait la priorité à la réinstallation et ne pourrait pas, en l'état actuel des choses, assurer l'indemnisation. Je ne préjuge pas de l'avenir et ne renonce pas au principe de l'indemnisation". (JO.A.N. deuxième séance du 22 novembre 1961, page 4988).

1. L'ACCUEIL ET LA REINSTALLATION

Le dispositif créé par le décret du 10 mars 1962 pris pour l'application de la loi du 26 décembre 1961 comportait trois principaux types de prestation :

- les prestations d'accueil : elles comprenaient une allocation de départ et une indemnité forfaitaire de déménagement variable selon la situation de la famille. Etaient également versées pendant un an des allocations mensuelles de subsistance modulées en fonction de l'âge et de la situation de famille. Un célibataire en attente d'emploi percevait une allocation de subsistance de 350 F mensuels, montant supérieur à celui du SMIG de l'époque qui était de 313 F mensuels sur la base de 40 heures par semaine ;

- des prestations sociales : subventions d'installation accordées sous condition de ressources (500 à 7 500 F), indemnités particulières aux personnes de plus de 55 ans qui étaient propriétaires de biens immobiliers outre-mer (10 000 à 40 000 F selon les ressources du bénéficiaire), aide de l'Etat pour le rachat des cotisations d'assurance vieillesse. Indépendamment de ces prestations, des secours financiers pouvaient être accordés pour répondre aux situations d'urgence ;

- des aides au reclassement : elles prenaient la forme de prêts ou de subventions : prêts de réinstallation de 200 000 F et subvention complémentaire de reclassement de 30 000 F au maximum pour les non-salariés outre-mer choisissant de se réinstaller dans une activité indépendante, capital de reconversion de 8 000 à 18 000 F pour les non salariés outre-mer reclassés dans une activité salariée en métropole, subventions d'installation de 4 500 F maximum pour les salariés outre-mer qui reprenaient une activité salariée en métropole.

Ces prestations ont été complétées par diverses mesures telles que la création de contingents supplémentaires de logements sociaux, des facilités d'accès aux professions réglementées, des procédures dérogatoires pour l'inscription des enfants dans les établissements scolaires, l'aménagement des prêts consentis avant la mise en place de prêts de réinstallation, l'extension de ces mesures aux étrangers ayant rendu des services exceptionnels à la France.

L'effort financier ainsi consenti et la mobilisation des moyens administratifs nécessaires, aussi bien par les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale que par l'Etat ont été considérables. **Les prestations d'accueil ont été accordées à 360 000**

familles, soit plus de 80 % des familles rapatriées. En tenant compte de la dépréciation monétaire et de la création de l'Euro, le coût de l'ensemble de ces mesures s'élève à 14,5 Md€ dont 4,5 Md€ pour la seule année 1963 qui a été la plus lourde et pour laquelle les dépenses consacrées à l'accueil et à la réinstallation des rapatriés ont représenté 5 % du budget de l'Etat.

Même si l'effort de solidarité a été important, la réalité quotidienne vécue par les rapatriés est restée incontestablement très douloureuse. Les démarches qu'il a fallu faire auprès des collectivités et des organismes étaient nombreuses et complexes. Le traitement administratif des dossiers ne prenait pas toujours en compte le malheur des familles. En concurrence avec leurs concitoyens de métropole pour l'accès aux logements, aux emplois, aux écoles, les rapatriés n'étaient pas toujours bien accueillis. Ils se sont souvent sentis incompris voire rejetés, d'autant que les fractures générées dans l'opinion publique à l'occasion de la guerre d'Algérie dressaient contre eux une partie de leurs concitoyens. Ils ne pouvaient pas accepter d'être considérés comme les responsables d'une situation dont ils étaient en réalité les premières victimes. Aux difficultés du présent s'ajoutaient les regrets du passé et l'incertitude de l'avenir. Tout cela explique que, si l'effort du pays a été réel, la douleur et l'insatisfaction des rapatriés sont restées singulièrement vives.

Plus concrètement le système d'accueil et de réinstallation ne correspondait pas aux besoins de trois catégories de rapatriés :

- les propriétaires de biens qui, surtout lorsqu'ils ne pouvaient pas se réinstaller, attendaient une réelle indemnisation,
- les réinstallés bénéficiaires de prêts (agriculteurs et commerçants) dont le poids de l'endettement grevait la gestion de leur nouvelle exploitation,
- les harkis, surtout lorsqu'ils étaient cantonnés dans des camps souvent vétustes, où toutes les conditions d'une exclusion économique et sociale étaient réunies.

2. L'INDEMNISATION

Les bases du droit de l'indemnisation sont posées par l'article 4 (3^{ème} alinéa) de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer : "Une loi distincte fixera, en fonction des circonstances, le montant et les modalités d'une indemnisation en cas de spoliation et de perte définitivement établies des biens appartenant aux personnes visées au premier alinéa de l'article 1^{er} et au premier alinéa de l'article 3".

Mais jusqu'à la fin de la décennie 1960, la question de l'indemnisation reste en suspens. L'ordonnance du 19 septembre 1962 crée une Agence de défense des biens et intérêts des rapatriés (ADBIR), qui deviendra l'Agence Nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM) en 1970. Les moratoires judiciaires de 1963 et 1966 ne font pas état d'une indemnisation, pourtant de plus en plus présente dans le débat public.

C'est au cours de la campagne électorale pour l'élection présidentielle de 1969 que Georges Pompidou prend clairement position : "Si je suis élu, il y aura une indemnisation progressive, en commençant par les plus pauvres" (Nice, 23 mai 1969). Dès

son élection, deux lois interviennent : la loi dite "du moratoire" du 6 novembre 1969 qui contrairement aux précédentes annonce explicitement l'indemnisation, puis la loi du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation.

2.1. Les principes fixés par la loi de 1970

Lors des travaux préparatoires de la loi de 1970, le gouvernement avait clairement pris position pour une indemnisation partielle : poursuivant un objectif social, réservée aux personnes physiques, conçue comme le prolongement des mesures de réintégration, cette indemnisation serait financée sur les ressources budgétaires ordinaires de l'Etat. La position ainsi définie tranchait avec celle préconisée par un certain nombre de parlementaires qui demandaient au contraire une indemnisation intégrale, ouverte aux personnes morales comme aux personnes physiques. Le coût d'une telle mesure étant inconnu et sa compatibilité avec les ressources ordinaires de l'Etat étant incertaine, ses partisans proposaient qu'elle soit financée directement ou indirectement par les pays spoliateurs (taxes sur les importations en provenance de ces pays, prélèvements sur les dépenses de coopération...).

C'est la position du gouvernement qui a prévalu. Mais deux concessions ont été faites aux tenants de l'indemnisation intégrale : alors que le projet de loi était "relatif à l'indemnisation des Français...", la loi du 15 juillet 1970 institue "une contribution nationale à l'indemnisation des Français..." et précise que cette contribution constitue "une avance sur les créances détenues à l'encontre des Etats étrangers ou des bénéficiaires de la dépossession".

Les principes posés par la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 sont les suivants :

- seules les personnes physiques possédant la nationalité française au 1^{er} juin 1970 peuvent bénéficier d'une indemnisation,
- l'indemnisation est dégressive dans la limite d'un plafond initialement fixé à 260 000 F par ménage. Seule est intégralement indemnisée la tranche de patrimoine n'excédant pas 20 000 F,
- la valeur des biens indemnisés est estimée en application d'un barème déterminé pour chaque territoire par décret en Conseil d'Etat,
- les dépenses d'indemnisation seront réglées sur 10 ans, en commençant par les bénéficiaires les plus âgés.

2.2. Les lois de 1978, 1982 et 1987

Elles ne remettent pas en cause les principes de la loi de 1970, mais elles en adaptent les modalités.

La loi du 2 janvier 1978 institue un complément d'indemnisation destiné à financer la suppression de la dégressivité et la majoration du plafond qui est porté à un million de francs le par ménage. Dans cette limite, l'indemnisation résultant de l'application des barèmes devient donc intégrale.

La loi du 6 janvier 1982 a alloué aux rapatriés qui justifiaient d'un revenu inférieur au SMIC, une somme forfaitaire de 10 000 F par ménage destinée à indemniser la perte des « meubles meublants ».

La loi du 16 juillet 1987 comporte trois innovations majeures :

- elle crée une allocation forfaitaire de 60 000 F pour les harkis et les autres anciens supplétifs,

- elle réévalue tous les barèmes et particulièrement ceux des biens non agricoles, manifestement sous-évalués en 1970,

- elle étend l'indemnisation à certains agriculteurs rapatriés du Maroc et de Tunisie, dans la limite d'un plafond porté (pour compenser les délais d'indemnisation) à 2 MF pour chaque patrimoine.

Par ailleurs, lors du débat parlementaire le gouvernement avait annoncé qu'une enveloppe de 30 MdF serait réservée au financement de ces actions.

2.3. Les bénéficiaires et le coût de l'indemnisation

La loi de 1970 a permis d'indemniser 161 000 patrimoines : elle a bénéficié à 325 000 personnes, et a représenté une charge de 9,8 MdF courants, répartie sur les années 1971 à 1981. Le complément d'indemnisation alloué par la loi du 2 janvier 1978 a concerné 60 % des dossiers pris en compte en 1970 : il a bénéficié à 230 000 personnes et représenté un coût de 18,6 MdF courants, répartis sur les années 1979 à 1991. La loi du 6 janvier 1982 a bénéficié à 150 000 familles, pour une charge de 1,4 MdF courants, réparties sur les années 1982 à 1985. La loi du 16 juillet 1987 a bénéficié à 440 000 personnes, pour une charge de 27 MdF courants, réparties sur les années 1988 à 1997.

La loi de 1982 ayant eu un impact beaucoup plus limité que les trois autres lois, on parle le plus souvent des « trois lois d'indemnisation ».

Au total, la valeur actualisée et exprimée en Euros des sommes ainsi consacrées à l'indemnisation par ces lois s'élève à 14,2 Md€

3. L'ENDETTEMENT DES RAPATRIES REINSTALLES DANS DES ACTIVITES NON-SALARIEES

Dans les premiers temps, le passif des rapatriés était directement lié :

- aux spoliations dont ils ont été victimes et qui les ont empêchés à la fois de rembourser les prêts contractés outre-mer et de mobiliser des ressources permettant de réinvestir en métropole ,
- aux conditions de leur réinstallation : ayant le plus souvent tout perdu outre-mer, ils ont été contraints d'emprunter des sommes importantes à leur arrivée en métropole.

C'est pour cette raison qu'ont été instaurés des prêts de réinstallation pour les rapatriés exerçant des activités non salariées. Instaurés par la loi du 26 décembre 1961 et organisés par le décret du 10 mars 1962, ces prêts faisaient l'objet de conventions passées entre l'Etat et les organismes financiers (Crédit Foncier, Caisse des Dépôts et Consignations, Comptoir des Entrepreneurs, Crédit Agricole, Caisse Centrale de Crédit Hôtelier devenu Crédit d'Equipement des PME, Crédit Maritime...).

Au total, plus de 26 000 prêts de réinstallation ont été accordés pour un montant de 2,58 MdF courants. Il s'y ajoutait les prêts de « droit commun » souscrits directement auprès des banques. C'est à ce prix que les rapatriés ont pu se réinstaller. Mais c'est ainsi qu'ils se sont rapidement retrouvés dans une situation de très grande fragilité à l'égard de leurs créanciers.

Pour faire face à cette situation, cinq dispositifs successifs ont été mis en oeuvre :

- les moratoires

Une première mesure est intervenue très rapidement, la loi du 11 décembre 1963 ayant institué un moratoire judiciaire portant à la fois sur les obligations nées outre-mer et sur celles contractées en France. Les juges pouvaient accorder des délais de paiement jusqu'à 10 ans, aménager les échéances et arrêter les saisies. Pénalisant lourdement les créanciers, soulageant insuffisamment les débiteurs, cette mesure est rapidement apparue inadaptée. Dans le cadre de la première indemnisation, deux nouveaux dispositifs ont été prévus :

- les dettes nées outre-mer lorsqu'elles étaient afférentes à des biens dont le débiteur avait été dépossédé, ont été couvertes par le moratoire institué par l'article 49 de la loi du 15 juillet 1970. L'exécution des obligations était suspendue. Mais les droits du créancier subsistaient et celui-ci pouvait les faire valoir sur l'indemnisation de son débiteur,

- les dettes souscrites en France métropolitaine ont fait l'objet, en vertu de la loi du 6 novembre 1969, d'un moratoire limité aux prêts de réinstallation. Ceux-ci étant garantis par l'Etat, les établissements de crédit n'étaient pas lésés. Ce sont ces prêts qui ont été déduits de l'indemnisation, en application de l'article 46 de la loi du 15 juillet 1970 et de l'article 3 de la loi du 2 janvier 1978.

En apurant les dettes des rapatriés, l'indemnisation aurait dû régler définitivement la question de leur passif. Il n'en a rien été. Il a donc fallu mettre en œuvre d'autres dispositifs.

- Les remises

A partir de 1977, les mesures se multiplient et les sommes remises augmentent :

- décret du 26 septembre 1977 : 62 MF de dettes de réinstallation effacées (900 dossiers),
- loi du 6 janvier 1982 : 474 MF (3 500 dossiers),
- loi de finances rectificative du 30 décembre 1986 : 807 MF (10 000 dossiers).

- La consolidation

La loi du 16 juillet 1987 a créé des prêts de consolidation à taux bonifiés. Ces prêts étaient proposés par les commissions départementales d'examen du passif des rapatriés (CODEPRA) chargées de conduire de véritables audits et de proposer des abandons de créances.

- Les plans d'apurement

Elaborés d'abord au niveau départemental (commissions départementales d'aide aux rapatriés installés – CODAIR – instaurées en 1994) puis au niveau national (commission nationale de désendettement des rapatriés installés dans une profession non salariée – CNAIR - depuis 1999) les plans d'apurement peuvent comporter une aide de l'Etat allant jusqu'à 77 000 € par dossier et couvrant jusqu'à 50 % du passif, ces limites pouvant être dépassées dans certaines conditions.

- La suspension des poursuites

La longueur des procédures d'instruction des dossiers nécessitait que, dans l'attente de la décision, les poursuites soient suspendues. Et la suspension des poursuites ne pouvait qu'inciter les familles en difficulté à déposer un dossier. La multiplication des dossiers et l'allongement des délais d'instruction entraînaient un alourdissement des procédures et une augmentation de la dette... L'énumération des mesures de suspension est en elle-même très révélatrice de ce processus :

- La loi du 6 janvier 1982 a suspendu de plein droit les poursuites pour les prêts susceptibles d'être effacés jusqu'à la décision de la commission,
- La loi de finances rectificative pour 1986 a prolongé les dispositions de la loi de 1982 pour les demandes de remise et les demandes de prêts de consolidation,

- La loi du 16 juillet 1987 a prolongé la suspension des poursuites pour les demandeurs de remise de prêt de consolidation,

- La loi du 13 janvier 1989 a accordé une suspension des poursuites de plein droit jusqu'au 31 décembre 1989 avec une possibilité de demander une prolongation au président du tribunal de grande instance,

- La loi du 31 décembre 1989 a prorogé les mesures de suspension jusqu'au 31 décembre 1990,

- La loi du 18 janvier 1991 a prolongé la suspension jusqu'au 31 décembre 1991 pour les demandes de prêt de consolidation demeurées sans décision,

- La loi du 31 décembre 1991 a prorogé jusqu'au 30 juin 1993 les mesures de suspension pour les demandes de prêts de consolidation,

- La loi du 27 janvier 1993 a étendu cette protection jusqu'au 31 décembre 1993,

- La loi du 31 décembre 1993 a prorogé la suspension au 31 décembre 1995 pour les demandes de prêts de consolidation et pour les demandes de remises non encore examinées,

- La loi du 14 février 1996 a prorogé les mesures de protection jusqu'au 31 décembre 1996,

- L'article 100 de la loi de finances pour 1998 modifiée par l'article 76 de la loi du 2 juillet 1998 et l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 1998 a disposé que tout dossier déposé devant une CODAIR puis devant la CNAIR bénéficiait de la suspension provisoire des poursuites jusqu'à la décision de la commission et en cas de recours contentieux, jusqu'à la décision de l'instance juridictionnelle définitive compétente,

- L'article 21 de la loi de finances pour 1999 a accordé un sursis de paiement pour l'ensemble des dettes fiscales émises avant le 31 juillet 1999 à toute personne ayant saisi la commission nationale jusqu'à la décision de cette dernière.

4. LA SITUATION DES HARKIS

Leur engagement aux côtés de la France, les massacres dont ils ont été victimes dans l'Algérie devenue indépendante, les difficultés de leur intégration personnelle et familiale en métropole exigent à l'évidence qu'une attention toute particulière soit portée aux harkis et que la dimension du drame qu'ils ont vécu soit pleinement prise en compte par l'Etat. La fidélité dont ils ont témoignée, les sacrifices qui en ont résultées, l'oubli qui leur a été longtemps infligé font qu'aujourd'hui encore la dette de la France à leur égard n'est pas entièrement acquittée.

Le nombre des anciens harkis reste imprécis. A cela, il y a deux raisons.

La première tient au fait que les historiens ne retiennent pas les mêmes définitions. Pour les uns, les harkis sont « *stricto sensu* » les membres des harkas, qui étaient l'une des quatre unités supplétives de l'armée. Pour d'autres, les harkis sont par extension les membres de toutes les formations supplétives. Pour d'autres encore, il s'agit non seulement de tous les supplétifs mais aussi de leurs familles qui ont partagé leur destin, celui des massacres et celui des camps.

La seconde raison de cette imprécision, c'est qu'aucun service n'a tenu de statistiques sur le nombre de harkis. La diversité des statuts, la multiplicité des formations, l'empirisme des recrutements, la mobilité des harkis entre les différentes unités, la priorité légitimement donnée à l'opérationnel font qu'aujourd'hui encore aucun chiffre définitif ne peut être avancé.

Une étude du contrôleur général des Armées M. de Saint Salvy fait état d'un effectif de 153 000 hommes à la veille du cessez-le-feu du 19 mars 1962.

Harkis	:	58 000
Moghaznis	:	20 000
Groupes mobiles de sécurité (GMS)	:	15 000
Groupes d'auto défense (GAD)	:	60 000

Cette évaluation est largement supérieure à celle du service central des rapatriés. Sur la base des demandes d'authentification des périodes accomplies en Algérie, ce service a conduit en liaison avec les archives du ministère de la défense et de l'office national des anciens Combattants, une étude très précise qui conclut à l'existence de 169 000 supplétifs pendant toute la période des hostilités en Algérie. A partir d'un sondage portant sur 1 000 dossiers, cette étude établit que la durée moyenne de service des harkis était de 31 mois.

Les éléments chiffrés sont encore moins précis s'agissant du nombre de harkis qui ont trouvé refuge en France. Dans son ouvrage « *Le drame des harkis* », M. Abd El-Aziz Méliani avance le nombre de 270 000, familles comprises. Les statistiques du service central des rapatriés font état de 20 120 chefs de famille et au total 66 000 personnes en 1965. Une étude démographique réalisée en 1997 évalue à 154 000 personnes le nombre des harkis de la première et de la seconde générations.

Ajoutons que les harkis n'étaient pas les seuls musulmans d'Algérie dont le comportement était alors jugé pro-français. Il s'y ajoutait :

les militaires de carrière	:	20 000
les hommes du contingent	:	40 000
les anciens Combattants, élus, fonctionnaires	:	50 000

Le drame des harkis mériterait à l'évidence de plus amples développements. L'objet de ce rapport me conduit à me limiter à trois points :

- l'ampleur des massacres qui ont suivi l'indépendance. Entre l'estimation du contrôleur général M. de Saint Salvy (150 000 morts) et celle d'un ancien officier de SAS, Nicolas d'Andoque (60 000 morts), il semble d'après J.C. Jauffret, auteur d'une très intéressante étude dans "Historiens et géographes", qu'un "**consensus rassemble peu à peu les historiens français et qu'une évaluation de 60 000 à 80 000 victimes soit retenue**". La vérité ne sera sans doute jamais établie avec précision. Ce qui est sûr, c'est que la tuerie fut abominable et que le silence qui l'a longtemps entourée restera à jamais effrayant.

- l'oubli des harkis. Il y a ceux qui ont été oubliés en Algérie. Il y a ceux qui ont été oubliés en France. Après avoir été installées de façon sommaire dans les camps militaires du Larzac (Aveyron) et de Bourg-Lastic (Puy-de-Dôme) puis à partir de l'automne 1962 à Rivesaltes (Pyrénées-Orientales) et Saint-Maurice-l'Ardoise (Gard), les familles ont ensuite été réparties entre les "hameaux de forestages" et les "cités urbaines". Celles dont la situation était marquée selon les rapports administratifs de l'époque par une "inaptitude à la vie urbaine et au travail en entreprise" ont été regroupées dans les cités d'accueil de Bias (Lot-et-Garonne) et Saint-Maurice l'Ardoise (Gard).

Pour autant, l'effort de reclassement ne doit pas être sous-estimé : le « rapport Saint-Marc » établit qu'au 1^{er} janvier 1965, 13 000 chefs de famille avaient été reclassés (dont plus de la moitié dans l'industrie) soit près des 2/3 des supplétifs officiellement recensés. Il n'empêche que la solution des camps portait en elle-même le risque d'une marginalisation de la première génération et d'une exclusion de la seconde. Ce risque s'est trouvé aggravé par le fait que la plupart des harkis se sont trouvés "de facto" à l'écart des dispositifs d'indemnisation des rapatriés. Les indemnisations étaient conditionnées par la possession d'un patrimoine en Algérie ; or les harkis ne possédaient souvent peu de choses et lorsqu'ils étaient propriétaires, les règles de l'indivision résultant du droit musulman rendaient difficile l'évaluation de leurs biens.

- les difficultés de la seconde génération. Elevée dans les camps, la seconde génération a incontestablement été frappée par le phénomène aujourd'hui qualifié d'exclusion. Les harkis étaient coupés des familles européennes. Leurs enfants n'étaient confrontés aux jeunes européens ni dans les écoles, ni sur les terrains de sport, ni dans les centres de loisirs. Les torts sont sans doute partagés entre une communauté pour qui le repli sur elle-même était ressenti comme une sécurité, l'administration qui souhaitait garder le contrôle d'une situation manifestement fragile et les populations locales qui n'ont jamais recherché le contact avec ces familles venues d'ailleurs et dont le mode de vie était si différent.

La première génération avait accepté cette situation. Arrivée à l'adolescence ou à l'âge adulte, la seconde génération s'est révoltée. Ce processus de contestation et de revendication s'est engagé au début de la décennie 1970. C'est alors seulement que des mesures particulières ont été prises pour la communauté harki. Ces mesures sont les suivantes.

4.1. L'indemnisation des harkis comme anciens Combattants

Les anciens supplétifs se sont vu reconnaître la qualité de combattant par une loi du 9 décembre 1974. Eux-mêmes et leurs ayants droit bénéficient du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

La loi du 11 juin 1994 dite "loi Romani" crée un statut des victimes de la captivité en Algérie. Une instruction interministérielle de 1995 accorde aux supplétifs capturés et détenus après le 2 juillet 1962 en Algérie une allocation forfaitaire unique de 500 F par trimestre de détention. Il s'y ajoute une indemnisation d'infirmité sous forme d'une allocation d'invalidité ou d'une allocation de réversion.

Lorsqu'elles ne peuvent pas prétendre à une pension militaire d'invalidité, les victimes bénéficient d'une pension de victime civile qui donne droit à une allocation, à des soins médicaux et à des appareillages gratuits. En décembre 2002, il avait été attribué 916 titres de victimes de la captivité en Algérie, pour une charge de 4,1 M€

4. 2. La réparation matérielle accordée aux harkis en tant que rapatriés

C'est à partir de la loi du 16 juillet 1987 présentée par le gouvernement de M. Jacques Chirac qu'un régime particulier d'indemnisation a été élaboré. Adapté à plusieurs reprises, ce régime comprend pour l'essentiel quatre types de mesures :

- l'attribution d'un capital

La loi de 1987 a créé une allocation forfaitaire de 60 000 F au bénéfice des anciens supplétifs qui ont la nationalité française et sont domiciliés en France. En cas de décès, elle est versée sous les mêmes conditions au conjoint survivant. En cas de décès des parents, elle est versée à parts égales aux enfants français et domiciliés en France.

La loi Romani du 1^{er} juin 1994 a institué une allocation complémentaire de 110 000 F, attribuée dans les mêmes conditions.

Le nombre de bénéficiaires est le suivant :

- loi de 1987 : 12 660 supplétifs
1 345 veuves
1 447 enfants

- loi de 1994 : 12 029 supplétifs
2 023 veuves
3 932 enfants

Le coût de cette mesure après actualisation et conversion s'élève globalement à 439 M€

- l'allocation d'une rente

Une rente viagère de 9 000 F par an (1 372 €) a été créée par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1999. Soumise à des conditions d'âge (60 ans) et de ressources (minimum vieillesse), elle a bénéficié à 5 440 supplétifs en 2002. Rendue réversible par la deuxième loi de finances rectificative pour 2000, cette rente a été servie à 1 400 veuves en 2002. Les 6 800 bénéficiaires représentent 55 % du nombre total des harkis et des veuves. Le plafond de ressources a donc exclu du bénéfice de la mesure près de la moitié de la population concernée.

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 a eu pour objet de remédier à cette insuffisance. Elle a remplacé à compter du 1^{er} janvier 2003 la rente viagère par une allocation de reconnaissance qui diffère sur deux points de sa devancière : elle n'est soumise à aucune condition de ressources, elle est indexée sur le coût de la vie. **Le nombre de bénéficiaires passe de 6 800 à 12 600 et le coût annuel de la mesure de 9 à 16 M€**

- Les mesures spécifiques

Elles visent à compenser les conséquences de l'isolement et de la marginalité dans lesquels ont longtemps vécu les harkis et leurs familles, du fait notamment de leur séjour prolongé dans les camps. Ces mesures ont été initiées pour l'essentiel par la "loi Romani" du 11 juin 1994. Elles ont été à plusieurs reprises adaptées et prorogées. Elles couvrent pour l'essentiel :

- le logement. Trois aides ont été instituées :

- une aide à l'acquisition de la résidence principale : d'un montant forfaitaire de 12 196 € en 2003, elle a bénéficié depuis l'origine à 1 155 harkis (14,1 M€ depuis 1994),
- une aide à l'amélioration de la résidence principale : caduque depuis le 1^{er} janvier 2003, cette aide a été versée à 5 200 harkis (14,5 M€ depuis 1994),
- une aide à la résorption du surendettement résultant d'une opération d'accession à la propriété : 890 bénéficiaires (9,2 M€ depuis 1994).

- les aides à la seconde génération. Elles comprennent essentiellement :

- les bourses scolaires (60 500 bourses, 16 M€),
- la formation professionnelle (4 500 dossiers, 32 M€),
- l'emploi (5 500 conventions emploi, 2 700 aides à la mobilité, 2 400 aides à la création d'entreprise, le tout représentant 47,4 M€).

Les mesures spécifiques à l'emploi et à la formation professionnelle ont permis à 25 000 fils et filles de harkis de trouver un emploi depuis 1994.

- les aides au conjoint survivant : en plus des pensions de réversion attribuées dans les conditions de droit commun et de l'allocation de reconnaissance évoquée plus haut,

534 veuves bénéficient d'une aide spécifique qui leur garantit à partir de 55 ans des ressources mensuelles égales au minimum vieillesse.

- Les secours

Il s'agit d'aides exceptionnelles attribuées soit par l'administration centrale, soit au niveau départemental après une enquête sociale. Les secours ordonnancés depuis 1995 au bénéfice des harkis s'élèvent à 2,5 M€

4.3. Le bilan

Une étude faite par le service central des rapatriés permet de mesurer le niveau des aides en fonction de la situation des différentes familles de supplétifs :

I- familles ayant perçu les sommes relatives à l'accueil et à la réinstallation, aux meubles meublants, aux retraites et aux mesures spécifiques (1) (20 120 familles) : 157 000 F

II- familles ayant bénéficié des mêmes mesures et des allocations forfaitaires (2) (15 000 familles) : 327 000 F

5. LES RETRAITES

La situation des fonctionnaires n'a pas posé de problèmes majeurs, sauf lorsque la reconstitution de carrière nécessitait le recours à des archives restées outre-mer. Mais ces difficultés ponctuelles ont pu être surmontées sans trop de difficulté.

Tout autre était la situation des salariés privés, situation différente selon les territoires. En Algérie, un régime vieillesse avait été institué en 1953. Dans les autres territoires, aucun régime comparable n'existe. Les mesures prises depuis trente ans pour garantir aux rapatriés des pensions de retraites suffisantes sont fondées le plus souvent sur le principe du rachat des cotisations afférentes à certaines périodes d'activité, généralement du 1^{er} juillet 1930 au rapatriement.

5.1. L'accession au régime obligatoire de l'assurance-vieillesse

La loi du 22 décembre 1961 a prévu l'accession au régime de l'assurance volontaire vieillesse pour les salariés ayant travaillé dans les territoires anciennement placés sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France. Celle du 13 juillet 1962 concernait les personnes dont l'affiliation à un régime de sécurité sociale applicable en Algérie a été rendue obligatoire par voie législative ou réglementaire. Enfin, la loi du 10 juillet 1965 a posé, dans un cadre beaucoup plus général, le principe d'une validation à titre onéreux des périodes (salariées ou non salariées) accomplies hors de France.

(1) mesures spécifiques : logement, formation professionnelle, bourses, ...
(2) allocations forfaitaires : 170.000 F (lois de 1987 et 1994)

S'agissant du cas très particulier de l'Algérie, la loi du 26 décembre 1964 va plus loin en prévoyant la validation gratuite de certaines périodes précises. Sont notamment concernées les périodes d'activité salariée accomplies avant le 1^{er} juillet 1962 (sous réserve d'affiliation au régime vieillesse algérien institué en 1953), les périodes d'activité comprises entre le 1^{er} avril 1938 et l'entrée en vigueur de ce régime, ainsi que les périodes de présence dans les forces supplétives en Algérie.

Dans les territoires où n'existe pas de régime obligatoire, la loi du 4 décembre 1985 a accordé aux rapatriés une aide de l'Etat couvrant de 50 à 100 % du montant des rachats de cotisations prévus depuis 1965. Sont notamment intéressés par ce texte :

- les rapatriés ayant exercé une activité professionnelle dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France et qui n'ont pas pu cotiser à un régime obligatoire de protection sociale de base,
- ceux ayant exercé une activité professionnelle en Algérie avant le 1^{er} juillet 1962 et qui sont exclus de la loi du 26 décembre 1964,
- les étrangers dont le dévouement à la France leur a valu de bénéficier de la qualité de rapatrié,
- les conjoints survivants des personnes citées ci-dessus.

La loi de 1985 a permis à 101 165 rapatriés de bénéficier de l'aide de l'Etat qui est en moyenne égale à 9 015 € par personne. Le coût actualisé de cette mesure s'élève à 912 M€ ce qui représenterait 90 % du montant total des rachats.

5.2. La création d'un fonds complémentaire de retraites (GROUPAMA)

En 1988, l'Etat a décidé de constituer un fonds permettant d'allouer un complément de retraite aux rapatriés salariés relevant des régimes général et agricole. Un capital de 620 MF a été versé dans ce but à la compagnie d'assurance Groupama-Soravie. Il finance la validation gratuite des points correspondant aux périodes d'activité salariée antérieures à l'indépendance du territoire concerné. Pour être admis à bénéficier de ce complément de retraite, les rapatriés devaient le demander avant le 30 septembre 1990, délai reporté au 30 juin 1991, puis au 31 décembre 1998 et enfin au 31 décembre 2003.

Au 31 décembre dernier, 34 603 dossiers avaient été déposés, dont 16 721 complets et acceptés. Le montant moyen annuel de rente servi à ce titre est de 450 €. La situation du fonds collectif est créediteur de 34,8 M€.

6. BILAN GENERAL (1962 – 2002)

	Francs courants MF	Francs constants MF (2002)	Euros M€ (2002)	Nombre de bénéficiaires*
I. Accueil et réinstallation				
Ensemble des rapatriés	15.638	95.403	14.544	425.000**
II. Indemnités et allocations				
Indemnisation Loi du 15 juillet 1970	9.753			325.000
Indemnisation Loi du 2 janvier 1978	18.652			230.000
Indemnisation Loi du 6 janvier 1982	1.387			150.000
Indemnisation Loi du 16 juillet 1987	27.030			440.000
Sous Total				
Indemnisation	56.822	93.093	14.192	
Allocations 1987-1994	2.528	2.880	439	29.946
	59.350	95.973	14.631	
III. Réinstallation				
Moratoire Loi du 6 novembre 1969	2.014	8.086	1.232,70	
Remises Décret du 26 septembre 1977	62	173	26,37	900
Remises Loi du 6 janvier 1982	474	810	123,48	3.500
Remises article 44 Loi du 30 décembre 1986	807	916	139,74	10.000
Aide exceptionnelle CODAIR Décret du 26 mars 1994	172	181	27,51	546
Aide exceptionnelle CNAIR Décret du 4 juin 1999	22	22	3,30	40
	3.551	10.188	1.527	
IV. Retraites				
Loi du 4 décembre 1985	5.371	5.982	912	101.165
Groupama	620	787	120	16.721
	5.991	6.769	1.032	
TOTAL GENERAL	84.530	208.333	31.760	

* y compris les ayants droit

** nombre de familles bénéficiaires

DEUXIEME PARTIE : LES ATTENTES

Plus de quarante ans après l'indépendance des principaux territoires, les attentes sont nombreuses et très diverses. Les unes portent sur des questions de principe (la responsabilité de l'Etat, le message historique, les commémorations, les bases de l'indemnisation...), d'autres sur des questions parfois très techniques (retraites, désendettement...). Dans certains cas, ces questions concernent un nombre important de rapatriés, dans d'autres au contraire elles portent sur un nombre très limité de situations.

Ces attentes ont été recensées pour l'essentiel dans le rapport établi en février 2002 par la "commission consultative des rapatriés". D'autres ont été exprimées plus récemment, notamment par les harkis à l'occasion du dépôt fin 2002 de la proposition de loi de M. Jean-Pierre Soisson, député de l'Yonne. Toutes ont été évoquées auprès de moi à l'occasion de mes nombreux entretiens. Seules seront mentionnées dans cette partie du rapport celles qui portent sur des questions de principe, les autres étant traitées dans la troisième partie consacrée aux propositions.

L'impatience dont font preuve les responsables associatifs semble s'expliquer par trois raisons :

- dans un premier temps, les rapatriés de la première génération étaient surtout soucieux de s'insérer dans la société et dans l'économie métropolitaines ; aujourd'hui, la plupart d'entre eux ont atteint l'âge de la retraite et tiennent à laisser à leurs enfants une situation "claire", concernant les réparations tant morales que matérielles;

- s'agissant des épisodes les plus violents (la tragédie des disparus, le massacre des harkis, la fusillade de la rue d'Isly, la tuerie d'Oran...), aux sentiments de résignation ou de révolte qui ont longtemps prévalu succède aujourd'hui une volonté de savoir ce qui s'est réellement passé et d'en tirer tous les enseignements ;

- quant à la réparation matérielle, le foisonnement des régimes d'aide et la multiplicité des adaptations qui leur ont été apportées, accréditent l'idée que le partage entre ceux qui ont droit et ceux qui n'ont pas droit est largement subjectif et que toutes les adaptations sont encore possibles. Et plus les adaptations sont tardives, moins elles sont compréhensibles.

La tradition française veut que les frontières juridiques soient sinuées. La multiplication des alternances les a de surcroît rendues évolutives. Moins une limite est claire et stable, plus elle est contestée.

1. LES REPARATIONS MATERIELLES

1.1. La quatrième loi d'indemnisation

L'argumentation a été bâtie pour l'essentiel par le groupement national pour l'indemnisation des biens perdus ou spoliés outre-mer (GNPI), qui fait valoir :

- que les lois de 1970, 1978, 1987 n'ont compensé que très partiellement les dépossessions : éligibilité restreinte (1), évaluation minorée de moitié, exclusion des ventes à vil prix, plafonnement des indemnités, différé de 10 ans puis étalement sur 25 ans des annuités sans prise en compte intégrale de l'érosion monétaire, pas de compensation de la privation de jouissance. **Le GNPI estime que dans ces conditions l'indemnisation couvre non pas 58 % des dommages subis (évaluation de l'ANIFOM), mais seulement 22 %.** **Il ramène cette estimation à 10 % si l'on tient compte de la privation de jouissance,**

- que l'Etat français serait tenu de compenser intégralement le préjudice subi. Le GNPI produit à cet effet une étude établie le 1^{er} décembre 1964 avec la participation du doyen Georges Vedel. Cette étude conclut que les rapatriés ont droit à une indemnisation intégrale, en application du principe de la responsabilité sans faute de l'Etat, du fait de la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Le GNPI en déduit que les sommes restant dues par l'Etat s'élèvent à 18,78 MdF (valeur 1962), soit en tenant compte de la dépréciation monétaire 22,3 Md€ (valeur 2003). Il accepte toutefois d'abandonner ses revendications tendant à une réévaluation des barèmes et à une compensation de la perte de jouissance, ce qui a pour effet de ramener le montant de l'indemnisation complémentaire sollicitée à 10 MdF (valeur 1962), soit 12,1 Md€ (valeur actualisée à 2002).

L'indemnisation résultant des lois de 1970, 1978 et 1987 s'élève au total à 13,8 Md€ (auxquels s'ajoutent les 365 M€ de la loi de 1982), il s'agirait presque de doubler l'effort fait au cours des trente dernières années. Si l'Etat proposait une quatrième loi d'indemnisation conçue sur ces bases, les auteurs de la proposition accepteraient pour sa mise en œuvre les modalités les plus souples :

- étalement dans le temps de l'amortissement des titres et modulation des paiements en fonction de la croissance économique (amortissement 0 si l'évolution annuelle du PIB tombe au-dessous de 1,5 ou 2 %),

- financement par des crédits budgétaires, par des titres de privatisation ou par des allègement fiscaux,

- imputation sur cette enveloppe globale de tous les crédits destinés à l'aide aux harkis et au financement du Mémorial de Marseille.

(1) sont exclus du dispositif les enfants français de parents étrangers, les personnes morales sans but lucratif, les porteurs de parts de sociétés, les personnes dépossédées de leurs terres après 1970

1.2. L'article 46

L'article 46 de la loi de contribution du 15 juillet 1970 prévoit que l'indemnisation attribuée aux rapatriés est, avant tout paiement aux bénéficiaires, affectée au remboursement des prêts qui leur ont été consentis.

A de très rares exceptions, le million de rapatriés d'Algérie est arrivé en métropole sans argent. Dans bien des cas, ceux qui ont créé ou repris une entreprise ou une exploitation ont tout emprunté. Dans la difficulté et l'urgence où ils se trouvaient, ils ont parfois investi dans des activités qu'ils maîtrisaient mal ou dans des terres peu productives et se sont rapidement trouvés dans l'incapacité de payer des échéances qui, par la capitalisation des agios, ont crû de façon exponentielle.

Les prélèvements ainsi opérés sur l'indemnisation portent sur :

- 21 000 dossiers de rapatriés d'Algérie (12 % du nombre total de dossiers) et 1,8 MdF (3,2 % du montant total de l'indemnisation),
- 7 700 dossiers de rapatriés du Maroc et de Tunisie, pour un total estimé par l'ANIFOM à environ 80 MF.

Le prélèvement moyen a été de 150 000 F (23 000 €) pour les prêts agricoles et de 60 000 F (9 100 €) pour les prêts non agricoles. Pour 2/3 des rapatriés concernés, le prélèvement a représenté en moyenne plus de 50 % du montant des indemnités servies au titre des lois de 1970 et 1978. Dans 1/3 des cas, le prélèvement a purement et simplement annulé l'indemnisation.

Les rapatriés demandent avec une très vive insistance le remboursement de ces sommes dont le montant exprimé en Euros s'élève à 311 M€. Ils invoquent à cet effet trois arguments :

- cette mesure permettrait de réparer une iniquité entre les rapatriés indemnifiables qui, par le biais des prélèvements, ont dû rembourser tout ou partie de leurs prêts et les rapatriés non indemnifiés qui ont pu bénéficier de l'effacement total de leurs prêts,
- l'enveloppe de 30 MdF prévue par la loi du 16 juillet 1987 n'a été consommée qu'à hauteur de 27,9 MdF. L'abrogation de l'article 46 permettrait de "solder" définitivement cette opération,
- souvent évoquée à l'occasion des débats publics et notamment des campagnes électorales, l'annulation des effets de l'article 46 a donné lieu à des prises de position qui aux yeux des rapatriés constituent des engagements dont ils attendent qu'ils soient tenus.

1.3. Les harkis

Ils souhaitent être des citoyens comme les autres. Mais ils ont le sentiment que cela ne sera réellement possible que lorsque les nécessaires mises à niveau auront été faites. La poursuite des actions « spécifiques » est donc dans l'immédiat ressentie comme la condition indispensable d'un retour ultérieur au « droit commun ». Le « plan harki » de 1994 s'inscrivait dans cette perspective.

Lors de la préparation de la "loi Romani" de 1994, l'idée avait été évoquée de faire en sorte que chaque famille de harkis puisse bénéficier d'un "toit" et, dans cette perspective, d'une aide de l'Etat de 500 000 F. Compte tenu des allocations forfaitaires de 60 000 F et de 110 000 F apportées par les lois de 1987 et 1994, les harkis sollicitent une aide supplémentaire de 330 000 F (environ 50 400 €).

La proposition de loi déposée par M. Jean-Pierre Soisson entend répondre à cette revendication. Elle suscite parmi la communauté harki un espoir bien compréhensible. Le dispositif prévu comporte trois types d'allocation :

- une allocation de 50 400 € au bénéfice des harkis de la première génération et, s'ils sont décédés, de leurs conjoints ou de leurs descendants,

- une allocation de 31 000 € non cumulable avec la précédente, au bénéfice des enfants de la deuxième génération,

- une allocation de 1 000 € renouvelable chaque année, pour les enfants de la troisième génération lorsqu'ils poursuivent des études supérieures.

Par ailleurs, des mesures en faveur du logement des harkis sont prévues : une aide à l'acquisition de la résidence principale d'un montant de 8 000 €, une aide aux propriétaires de logements modestes pour l'amélioration de leur cadre de vie d'un montant de 5 000 €

Le coût de ces mesures est évalué à plus de 2 Md€:

aide à la première génération : 1 300 M€

aide à la deuxième génération : 1 000 M€

allocation d'études : 5 M€

aide à l'accession : 5 M€

aide à l'entretien du logement : 30 M€

Soit au total : 2 340 M€

Une nouvelle proposition de loi déposée en juillet 2003 par M. Francis Vercamer, député du Nord, va dans le même sens.

1.4. La réinstallation

La lourdeur des procédures de la commission nationale de désendettement (CNAIR) instituée par décret du 4 juin 1999 fait l'objet de vives critiques des rapatriés. A la date initiale de forclusion fixée au 31 janvier 1999, 2 000 dossiers avaient été déposés. Mais la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a repoussé cette date limite au

28 février 2002, ce qui a permis le dépôt de plus de 1 000 dossiers supplémentaires. Actuellement, sur les 3 145 dossiers recensés, 1 774 ont été examinés, 503 ont été déclarés recevables, 88 ont fait l'objet d'un plan d'apurement approuvé, 40 ont donné lieu à un paiement de l'aide de l'Etat (88 750 € en moyenne par dossier).

Les critiques formulées par les rapatriés à l'encontre de cette procédure sont les suivantes :

- le taux d'éligibilité est faible, de l'ordre de 40 %,
- la négociation des plans d'apurement est d'autant plus difficile que les créanciers à qui sont demandés des abattements ne connaissent pas le montant de l'aide de l'Etat, qui n'est fixé qu'en fin de procédure,
- le délai de paiement de l'aide de l'Etat dépasse fréquemment six mois.

Pour accélérer ces procédures, les associations demandent :

- un renforcement des moyens administratifs consacrés à l'instruction des dossiers : en un an, l'effectif des rapporteurs a été quadruplé, le rythme des réunions de la commission et le nombre des dossiers traités ont été doublés,
- une modification des conditions de négociation des plans d'apurement : les associations souhaitent que, pour tous les dossiers déclarés recevables, l'Etat couvre automatiquement 50 % de la dette dans la limite d'un plafond qui serait porté à 230 000 €
- un allègement de la contribution imposée aux demandeurs : les associations soulignent les difficultés qu'ils connaissent et estiment par conséquent que leur participation ne devrait pas être une condition de l'acceptation des plans d'apurement,
- un assouplissement des conditions d'accès à cette mesure de plusieurs catégories de demandeurs : les enfants mineurs au moment du rapatriement, les pupilles de la Nation, les aides familiales,
- un renforcement des pouvoirs de la commission et un allègement du contrôle financier,
- une procédure particulière pour l'instruction des "gros dossiers" : certaines dettes dépassent un million d'Euros. Ces dossiers sont peu nombreux (une dizaine) mais leur impact financier est très lourd : l'un d'eux atteint 10 M€ Ces situations nécessitent aux yeux des associations une procédure particulière et des enveloppes budgétaires supplémentaires. Il en va de même des dossiers déposés par les rapatriés installés en Corse, qui font état des difficultés particulières qu'ils rencontrent du fait des tensions que connaît l'île.

Par ailleurs, les associations demandent une extension des conditions d'accès à ces mesures au bénéfice de tous les enfants mineurs au moment du rapatriement et des aides familiaux travaillant sur l'exploitation de leurs parents rapatriés. Elles souhaitent en outre que les pupilles de la Nation se voient reconnaître la qualité de rapatriés.

Malgré un renforcement très significatif des moyens mis en œuvre par l'administration, cette procédure reste lente et aléatoire, alors que les créanciers attendent avec impatience d'être désintéressés. Une enquête conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration est en cours sur ce point.

2. LA MEMOIRE

La France avait demandé à ses fils les plus intrépides d'assurer son rayonnement par delà les mers : avec courage, avec enthousiasme, avec ténacité, ils l'ont fait. Les terres ont été mises en valeur, les maladies ont été combattues, une véritable politique de développement a été promue. Aux heures les plus noires de l'occupation nazie, lorsque le pays a eu besoin de son Empire pour retrouver sa liberté et son honneur, l'Armée d'Afrique a répondu à son appel. Grâce à elle, les pages les plus glorieuses de la Libération ont été écrites. Mais à l'heure de la décolonisation, ces pionniers se sont sentis abandonnés, oubliés, trahis.

Aujourd'hui, ils attendent de la France qu'elle fasse à l'immense œuvre collective conduite outre-mer la place qui lui revient dans son Histoire. Ils attendent de leurs concitoyens français qu'ils prennent la mesure de l'héritage dont ils sont dépositaires et qu'ils le conservent avec tout le soin qu'il mérite. Ils attendent de l'Etat qu'il rétablisse la vérité, qu'il garde vivant le souvenir, qu'il répare ses oubliés et reconnaissasse ses manquements.

Les rapatriés demandent que toute la lumière soit faite sur les épisodes les plus tragiques du rapatriement – l'exode, les disparitions, les massacres. Cette volonté de savoir, de comprendre, de garder intact le souvenir, de maintenir vivante la présence du passé se double chez les plus jeunes d'un désir de retrouver et de promouvoir la "culture pied-noir", cet ensemble de valeurs partagées sur lequel pourra peut-être se bâtir demain un nouvel espace méditerranéen.

2.1. La vérité historique

Elle occupe une place très importante dans le rapport de la "commission consultative". Les attentes des rapatriés portent sur trois points principaux :

- La conservation de la mémoire

C'est la vocation du Mémorial de la France d'outre-mer. Sa construction est évoquée depuis plus de vingt ans. Longtemps différées, les décisions sont à présent prises. Entre temps, de nombreuses études ont été faites, des consultations organisées, divers sites envisagés. Mais les alternances successives ont constamment retardé ce projet jusqu'à ce que M. Gaudin, maire de Marseille, décide de s'y engager et l'Etat de s'y associer.

Avant d'en arriver à un projet précis, que d'hésitations, de tergiversations et de reculades ! L'implantation d'un Mémorial à l'Estaque (Marseille) avait été envisagée en 1982, avant d'être rapidement abandonnée. Entre 1986 et 1988, une association pour le mémorial d'outre-mer avait lancé un appel d'offre national auquel les villes d'Avignon, Arles, Alès, Béziers, Nîmes et Paris ont répondu. Cette procédure pourtant prometteuse a été

abandonnée en 1988 et la ville de Marseille a proposé alors une installation du Mémorial au Fort Saint-Jean. Malgré toutes les réticences opposées dès le départ par le ministère de la culture, affectataire des lieux, des études ont été entreprises. En 1999, onze ans après, les obstacles tenant notamment au classement du site ont conduit le gouvernement à abandonner ce projet et envisager la création d'un "Institut de la France d'outre-mer et de la Francophonie" dans le cadre du projet "Euro méditerranée" à Marseille.

C'est dans ce contexte que le maire de Marseille a décidé en 2000 de créer un mémorial municipal. Le gouvernement a proposé en 2002 que l'Etat s'associe à cette initiative, ce qui a été accepté par la ville. La participation de l'Etat, désormais clairement actée, change non pas la vocation de cette opération mais sa dimension et sa portée :

- le Mémorial devient à la fois national et municipal,
- sa superficie passe de 2 800 à 3 750 m² et son coût de 7 à 11 M€
- le statut de l'établissement, son projet muséographique et le fonctionnement devront faire l'objet d'un accord entre les deux collectivités.

Les associations de rapatriés ont donné leur aval à ce projet. Mais elles l'assortissent de deux demandes :

- que l'Algérie soit "le point central du mémorial" : cette demande est acceptée par le maire de Marseille et elle devrait l'être également par l'Etat,
- que les associations soient très étroitement associées aux travaux du comité scientifique chargé de définir le contenu du message historique.

Ces demandes sont présentées avec d'autant plus d'insistance que l'action de la France outre-mer et les conditions d'accession à l'indépendance de ses anciennes possessions ont trop souvent fait l'objet de prises de positions passionnelles et de présentations tendancieuses.

- L'enseignement scolaire

La fin des empires coloniaux et les guerres qui l'ont accompagnée figurent au programme des collèges et des lycées. Il est toujours difficile de faire preuve d'une incontestable objectivité dans la relation d'événements à la fois récents et passionnels. Il reste toutefois que les phrases extraites par la commission consultative des livres scolaires édités par Belin, Bertrand-Lacoste, Nathan, Bordas, Hachette font trop souvent penser que la violence était d'un seul côté. Il reste aussi que le silence de ces ouvrages sur la violation des Accords d'Evian, sur les massacres et les disparitions qui ont suivi le cessez-le-feu en Algérie suscite bien des interrogations.

Choquante pour les rapatriés et incompatible avec la vérité historique, cette situation n'a pas toujours appelé la même réponse des pouvoirs publics. Les gouvernements ont souvent invoqué la liberté des éditeurs et l'indépendance de la communauté scientifique et choisi de ne pas intervenir. Dans d'autres cas pourtant, l'Etat s'est à juste titre montré plus directif. Ainsi, la loi du 21 mai 2001 portant sur la reconnaissance de la traite de l'esclavage

dispose en son article 2 que "les programmes scolaires et les programmes de recherche en histoire et en sciences humaines accorderont à la traite négrière et à l'esclavage la place qu'ils méritent".

Les associations de rapatriés ont sur ce point trois revendications :

- l'exercice par le ministre de l'Education nationale d'un "droit de regard sur le contenu des manuels mis entre les mains des élèves et des maîtres" (rapport de la commission consultative),

- un encouragement de l'Etat à la recherche historique sur l'action conduite outre-mer par la France et sur les conditions de l'accession de ces territoires et notamment de l'Algérie à l'indépendance,

- la participation du monde associatif à cette réflexion, aux côtés des chercheurs, des historiens et des enseignants.

- La préservation des sources

C'est essentiellement la question du devenir des archives de la période française en Algérie. Ayant perdu la terre qu'ils avaient fécondée, les richesses qu'ils avaient produites et les stèles qu'ils avaient érigées – les cimetières de famille et les monuments aux morts pour la France – les rapatriés regardent les archives de la période française en Algérie (1830-1962) comme "le seul héritage qu'ils auraient pu transmettre à leurs descendants pour témoigner devant l'histoire de leur épopée". Les associations demandent donc :

- que les doubles des archives d'état-civil soient restitués par l'Algérie à la France,

- que toutes les archives collectives (notariales, scolaires, universitaires, hospitalières...) soient restituées ou copiées.

2.2. Le souvenir

- L'hommage à l'Armée d'Afrique

Issue du corps expéditionnaire qui, sous le commandement du général de Bourmont, a débarqué le 14 juin 1830 à Sidi Ferruch, l'Armée d'Afrique a donné naissance à des corps d'élite (zouaves, tirailleurs, infanterie légère d'Afrique, chasseurs Afrique, spahis...). Elle s'est illustrée en Crimée, au Mexique et sur le terrain des opérations des guerres de 1870-1871, 1914-1918, 1939-1945. Elle a participé à la Libération de la France en 1944, aux combats en Indochine et en Algérie, avant d'être supprimée en 1962. Les associations demandent "que les sacrifices de l'Armée d'Afrique soient commémorés avec une solennité particulière, notamment en Provence et que toutes mesures soient prises pour qu'une juste place soit réservée dans l'enseignement et dans les musées à l'épopée de cette armée, liée étroitement à la libération du territoire national".

- L'hommage aux harkis

Depuis plusieurs années, les associations demandent que l'Etat reconnaissse le drame des harkis et que la France prenne la mesure de sa responsabilité dans ce tragique épisode de son histoire. La "loi Romani" a apporté une première réponse à cette attente. Elle l'a fait dans des termes particulièrement solennels : **"la République française témoigne de sa reconnaissance envers les rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilées ou victimes de la captivité en Algérie pour les sacrifices qu'ils ont consentis"**, (article 1^{er} de la loi du 11 juin 1994). Ce texte, adopté à l'unanimité par le Parlement, figure désormais sur une stèle de l'Hôtel des Invalides ainsi que dans vingt sept autres lieux du territoire national. Après tant d'années d'un silence ressenti par les harkis comme un oubli de l'Histoire, la Nation leur a ainsi reconnu de la manière la plus éclatante la place éminente qui leur revient.

Quant à la responsabilité de la France, elle a été évoquée par M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion de la première journée nationale d'hommage aux harkis le 25 septembre 2001. A l'issue de la cérémonie officielle de l'Hôtel des Invalides, recevant au Palais de l'Elysée les présidents d'associations, le Chef de l'Etat a déclaré : **"Notre premier devoir, c'est la vérité. Les anciens des forces supplétives, les harkis et leurs familles, ont été victimes d'une terrible tragédie. Les massacres commis en 1962, frappant les militaires comme les civils, les femmes comme les enfants, laisseront pour toujours l'empreinte irréparable de la barbarie. Ils doivent être reconnus. La France, en quittant le sol algérien, n'a pas su les empêcher. Elle n'a pas su sauver ses enfants "**.

La journée nationale d'hommage aux harkis a été pérennisée par un décret du 31 mars 2002. Erigé quai Branly à la mémoire de tous les soldats français ayant combattu en Afrique du Nord, un Mémorial National d'Afrique du Nord a été inauguré le 5 décembre 2002 par M. Jacques Chirac, Président de la République. Il porte l'inscription des noms des militaires et des supplétifs morts pour la France. Les associations demandent par ailleurs qu'une juste place soit accordée aux anciens supplétifs dans les promotions de la Légion d'Honneur et de l'Ordre National du Mérite, qu'ils soient étroitement associés aux cérémonies publiques et qu'ils puissent circuler en toute liberté entre la France et l'Algérie.

- L'hommage aux morts de la guerre d'Algérie

Les associations de rapatriés d'Algérie récusent avec la plus grande fermeté la date du 19 mars. Les arguments invoqués sont suffisamment connus pour qu'il ne soit pas nécessaire de les développer : ni le cessez-le-feu ni les accords d'Evian n'ont été respectés, il y a eu plus de morts après qu'avant le 19 mars, cette date a marqué le début de l'exode des rapatriés, de la tragédie des harkis et du calvaire des disparus et de leurs familles. Les associations sont prêtes à renoncer à la date du 16 octobre qui les réunit aujourd'hui et souhaitent que la FNACA fasse de même pour le 19 mars. Elles sont prêtes à accepter la date du 5 décembre.

Elles demandent aussi que les victimes civiles soient associées à cette commémoration : il s'agit notamment des victimes de la fusillade de la rue d'Isly (26 mars 1962) et des massacres d'Oran (5 juillet 1962), ainsi que des personnes disparues. Ces victimes civiles sont aujourd'hui honorées au même titre que les soldats au monument de la "butte du Chapeau rouge" dans le XIX^{ème} arrondissement de Paris, monument inauguré

par M. Jacques Chirac le 11 novembre 1996 et dédié à toutes les victimes civiles et militaires des événements d'Afrique du Nord de 1954 à 1962.

- Les cimetières et monuments aux morts en Algérie

Le devenir des 600 cimetières chrétiens et israélites et des 400 000 tombes qui s'y trouvent est au centre des préoccupations des rapatriés. Ceux-ci accueillent très favorablement le plan quinquennal de remise en état adopté à l'occasion de la récente visite d'Etat du Président de la République Française en Algérie. Ils sont très attentifs à ce que les engagements bilatéraux soient scrupuleusement honorés. Ils demandent à être régulièrement et étroitement informés de la mise œuvre de ces mesures.

2.3. Les disparus

La plus grande incertitude pèse aujourd'hui encore sur le nombre des disparus. La situation tragique des harkis a été évoquée plus haut. On ne connaîtra sans doute jamais le nombre ni a fortiori les noms de tous les supplétifs enlevés ou massacrés : probablement entre 60 000 et 80 000, peut-être beaucoup plus encore.

Il s'agit ici d'évoquer plus particulièrement la situation des Européens qui ont disparu après le 19 mars 1962. Le secrétaire d'Etat aux affaires algériennes a fait état de 3 019 personnes enlevées jusqu'au 31 décembre 1962, parmi lesquelles 1 300 ont été libérées. 1 700 personnes étaient donc encore portées disparues. D'autres données arrêtées au 30 avril 1963 ont mentionné 3 093 enlèvements dont 306 tués, 969 rescapés et 1 818 "manquants". Il s'y ajoute les personnes enlevées les années suivantes. La certitude ou la quasi-certitude du décès de 800 d'entre elles sera officiellement affirmée. Mais les éléments réellement probants ont rarement été apportés. Le doute subsiste. Et tant qu'il ne sera pas levé, le deuil ne sera pas fait. La douleur des familles est aussi vive qu'aux premiers jours. Ce n'est pas parce que l'espoir est à présent bien faible que l'attente est apaisée. La volonté de savoir et de comprendre s'exprime aujourd'hui comme hier avec une dignité bouleversante.

Au-delà des débats et des polémiques auxquelles cette situation a donné lieu, les familles et les associations demandent :

- la reconnaissance par l'Etat des souffrances endurées et des préjudices subis,
- l'accès à toutes les archives concernant les enlèvements, notamment les archives de Nantes.

Les rapatriés comprennent difficilement pourquoi le rapport établi par le comité international de la Croix Rouge à l'issue d'une mission faite en Algérie entre mars et septembre 1963 a été si tardivement diffusé. C'est en effet en juin 2003 que le Premier ministre M. Jean-Pierre Raffarin a décidé de transmettre ce rapport au Haut Conseil des Rapatriés. La Croix Rouge a enquêté sur 1 200 disparitions et fait état de 70 % de décès, 20 % de présomption de décès, 10 % de retrouvés. Le rapport fait surtout état de ce que si les délégués ont pu accéder sans difficulté aux établissements pénitentiaires, "le Comité

international de la Croix-Rouge n'a pas encore été autorisé à faire visiter environ 20 camps placés sous l'autorité de l'armée". Ce point est également souligné dans la transmission, datée du 24 octobre 1963, du rapport adressé au secrétaire d'Etat chargé des affaires algériennes.

Il s'agit là d'un élément essentiel qui laisse penser que les auteurs des enlèvements et des séquestrations n'étaient pas toujours des "éléments incontrôlés" et que des informations doivent exister quelque part sur le sort des personnes qui ont été ainsi détenues. M. Jacques Augarde, ancien ministre, président du comité de liaison des associations nationales de rapatriés, est immédiatement intervenu auprès de moi pour me faire part de deux demandes :

- la constitution auprès du Haut Conseil des Rapatriés d'une commission associant personnes qualifiées, familles de disparus et historiens sur les conditions et les conséquences des enlèvements,

- un assouplissement au bénéfice des familles des règles juridiques d'accès aux archives, les documents mettant en cause la vie privée étant actuellement couverts par une non communicabilité de 60 ans.

Il souhaitent également :

- que l'exposé des motifs de la proposition de loi visant à la reconnaissance de l'œuvre positive de la France en Algérie déposée par MM. Jean Léonetti, Philippe Douste-Blazy et le groupe UMP de l'Assemblée Nationale fasse référence au sort des disparus,

- que la commémoration des victimes de la guerre d'Algérie, dont la date sera fixée à la suite de la commission Favier, rappelle le souvenir non seulement des personnes civiles ou militaires mortes au cours du conflit mais également des disparus.

TROISIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS

Aucune réparation matérielle ne sera jugée pleinement satisfaisante si elle ne témoigne pas d'une volonté forte de valoriser l'action conduite outre-mer pendant plus d'un siècle par la France, d'en souligner les aspects positifs sur la santé publique, le développement économique et les équipements collectifs, et d'en constater avec autant d'objectivité les lacunes et les manquements, notamment lors des épisodes les plus tragiques de l'accession à l'indépendance de nos anciennes possessions.

Cette recherche de la vérité n'est pas seulement un regard tourné vers le passé. Elle se veut aussi porteuse d'avenir, car elle est un élément de l'insertion définitive des rapatriés en métropole et donc de la cohésion sociale de notre pays. Peut-être sera-t-elle aussi comme le souhaitent les "jeunes pieds noirs", la condition d'une nouvelle donne dans les rapports avec nos voisins du sud de la Méditerranée.

1. LA VERITE, LA MEMOIRE, LA CULTURE

Les analyses faites plus haut conduisent aux propositions suivantes :

Proposition n° 1 : faire du Mémorial de Marseille non seulement un haut lieu du souvenir, mais aussi un centre national de recherche, d'échange, de diffusion et de promotion.

La plupart des monuments aux morts sont restés là où ils avaient été érigés. Parfois, les plaques portant les noms des morts ont été rapatriées en France. Parfois, les monuments ont été soustraits aux regards, tel celui d'Alger. S'il était possible de faire apparaître au sein du Mémorial la liste exhaustive des noms figurant sur tous les monuments laissés outre-mer, ce serait pour la Nation le moyen d'exprimer d'une manière particulièrement forte sa reconnaissance et sa fidélité à tous ceux qui lui ont donné leur vie.

Proposition n° 2 : établir des liens étroits entre le Mémorial et l'Université pour que les étudiants et les chercheurs participent aux travaux.

Proposition n° 3 : si la place centrale du Mémorial revient naturellement à l'Algérie, il importe de veiller à ce qu'aucun territoire, aucune communauté, aucun épisode ne soit négligé.

La place qui leur revient devra être réservée aux communautés d'Indochine qui sont arrivées en France alors que le dispositif d'accueil et de réinstallation était rudimentaire, qui ont séjourné elles aussi dans les camps et dont l'intégration sociale et professionnelle constitue une remarquable réussite. Une attention particulière devra être apportée à la mise en valeur des sites de Sainte Livrade (Lot-et-Garonne) et de Noyant d'Allier (Allier).

Proposition n° 4 : associer étroitement les témoins à la définition du message historique qui sera diffusé par le Mémorial de la France d'outre-mer.

Les archives sont essentielles. Mais les témoignages sont irremplaçables. Une coopération franche et étroite des historiens et des témoins doit permettre de définir un message historique qui soit à la fois fidèle et vivant.

Proposition n° 5 : créer au sein du ministère de l'éducation nationale un groupe de réflexion sur la place réservée à l'œuvre française outre-mer dans les manuels scolaires.

S'agissant des disparus, il est essentiel de tout faire pour répondre à l'attente si légitime, si forte et si digne des familles et des associations. Sans aller jusqu'à envisager une ouverture générale et anticipée des archives nominatives à tous les ayants droit, je propose la création d'un "comité des sages" chargé d'examiner dans un premier temps un nombre limité de situations. A cet effet, ce comité serait autorisé à accéder aux archives nominatives. Il pourrait être composé de trois personnes : un magistrat (ou ancien magistrat), un représentant associatif (désigné par le Haut Conseil des Rapatriés) et une personnalité qualifiée (désignée par le ministre en charge des rapatriés). C'est au vu des résultats de ces premières investigations qu'un dispositif d'ensemble pourra être défini.

Proposition n° 6 : constituer en liaison avec le Haut Conseil des Rapatriés un "comité des sages" chargé d'enquêter sur la situation des disparus. A partir d'un nombre limité de situations, il s'agira de définir les conditions d'une recherche exhaustive.

Proposition n° 7 : dans le cadre de la politique culturelle de l'Etat, promouvoir les expressions culturelles propres aux rapatriés (revues, colloques, festivals, expositions...).

Proposition n° 8 : fixer au 5 décembre la date officielle de commémoration des victimes de la guerre d'Algérie.

Il conviendra également d'examiner avec les associations d'anciens Combattants les conditions dans lesquelles les victimes civiles ainsi que les disparus pourront être associés à ces cérémonies.

2. LES REPARATIONS MATERIELLES

2.1. Parachever l'indemnisation

2.1.1 L'article 46

La restitution des sommes prélevées au titre du remboursement des emprunts permettrait de corriger trois inégalités :

- une inégalité entre les rapatriés non indemnisés dont les dettes ont été intégralement effacées et les rapatriés indemnisés dont les dettes ont été remboursées par un prélèvement opéré sur leur indemnisation ,

- une inégalité entre les rapatriés indemnisés eux-mêmes : selon qu'ils se sont réinstallés dans une profession non salariée ou qu'ils ne l'ont pas fait, leur indemnisation a été versée intégralement ou a été l'objet d'un prélèvement ,

- une inégalité entre les rapatriés indemnisés et réinstallés, selon la date à laquelle ils ont fait valoir leur droit à indemnisation : ceux qui ont fait cette démarche après la levée de forclusion de la loi du 16 juillet 1987 n'ont subi aucun prélèvement, même lorsqu'ils avaient bénéficié des mesures d'effacement des dettes.

Cette situation a été évoquée lors des campagnes présidentielles de 1995 et de 2002. Elle a également fait l'objet d'une question écrite de M. Jean-Pierre Raffarin, alors sénateur de la Vienne, le 1^{er} juillet 1999.

Proposition n° 9 : restituer aux rapatriés les sommes prélevées au titre des articles 46 de la loi du 15 juillet 1970 et 3 de la loi du 2 janvier 1978.

Coût de la mesure : 297 M€(303 M€si un minimum de 100 €est attribué à chaque bénéficiaire) :

- nombre de dossiers : 21 000 soit 13 % du nombre total de dossiers d'indemnisation,

- nombre de bénéficiaires : 90 000 en 2003 compte tenu du morcellement des patrimoines résultant du nombre élevé des successions intervenues depuis le début de l'indemnisation,

- montant moyen par bénéficiaire : 3 455 €

Une étude réalisée par l'ANIFOM à partir de 1 000 fiches comptables fait apparaître que 50 % des restitutions seraient inférieures à 1 000 € et 10 % seraient supérieures à 10 000 €

- délai de paiement : sur plusieurs années, les ayants droit les plus âgés devant être les premiers bénéficiaires (12 % des bénéficiaires ont plus de 80 ans)

Proposition n° 10 : étendre la mesure précédente aux rapatriés de la Tunisie et du Maroc.

Indemnisés par la loi du 16 juillet 1987, les rapatriés de Tunisie et du Maroc ont vu leurs indemnisations amputées du montant des ventes, des prêts ou des aides. Les régimes juridiques sont différents, mais l'analyse est la même que précédemment :

- coût de la mesure : 7,6 M€
- nombre de dossiers : 7 700 dossiers.

Proposition n° 11 : exonérer ces sommes de l'impôt sur le revenu.

Les indemnités n'ont pas le caractère d'un revenu pour le calcul de l'assiette des impôts et taxes recouvrés au profit de l'Etat ou des collectivités publiques (article 48 de la loi de 1970). Les remboursements au titre de l'abrogation de l'article 46 doivent obéir aux mêmes règles.

2.1.2. La quatrième loi d'indemnisation

La complexité du sujet, l'importance de l'enjeu financier (le GNPI évalue à 12,1 Md€ le complément d'indemnisation) et la brièveté de ma mission ne me permettent pas de faire une proposition définitive sur ce point. D'un point de vue juridique, il est maintenant établi que l'Etat français "n'est pas tenu (...) de se substituer à l'Etat algérien pour indemniser intégralement les propriétaires français dépossédés" : cette phrase est extraite d'un arrêt rendu par le Conseil d'Etat (Mme Teytaud – 25 novembre 1998). Cette décision confirme la jurisprudence de la Haute Assemblée (Tallegrand – 29 novembre 1968, Moraly – 31 janvier 1969). Saisie de l'affaire Mme Teytaud, la Cour européenne des droits de l'Homme a rendu le 25 janvier 2001 une décision d'irrecevabilité, qui a été prise à l'unanimité des juges siégeant au sein de la Chambre compétente.

C'est donc bien à l'Etat qu'il revenait de fixer les conditions d'une indemnisation raisonnable. La recherche d'un consensus avec les associations sur le montant de cette indemnisation rend souhaitable que l'on parvienne enfin à un diagnostic partagé sur la pertinence des dispositifs mis en place depuis 1970.

Proposition n° 12 : rechercher avec le Haut Conseil des Rapatriés les modalités d'une évaluation partagée du dispositif d'indemnisation résultant des lois de 1970, 1978 et 1987.

2.2. Poursuivre l'effort de solidarité envers les harkis

2.2.1 Un nouveau capital ou une augmentation de la rente

L'attribution d'un nouveau capital répondrait aux attentes actuellement exprimées par les harkis. Mais une telle mesure ne permettrait pas de sécuriser au mieux dans la durée la situation des familles. Les épouses, dont l'espérance de vie est d'autant plus longue qu'elles sont souvent sensiblement plus jeunes que leurs maris, tireraient un plus grand bénéfice d'une augmentation de la rente. Quant à la deuxième génération, son avenir passe avant tout par un meilleur accès à l'emploi.

Dans cet esprit, les mesures proposées sont les suivantes :

Proposition n° 13 : donner aux harkis le choix entre le doublement de l'allocation de reconnaissance et une mesure "mixte" qui associerait une majoration de la rente et l'attribution d'un nouveau capital.

L'allocation de reconnaissance est actuellement servie à 10 823 harkis et 1 866 veuves. L'hypothèse envisagée est celle du doublement de son montant, qui serait ainsi porté de 1 372 à 2 744 € par an. La dépense budgétaire annuelle supplémentaire serait de 16 M€. L'augmentation de l'allocation pour la porter à son doublement pourrait être étalée sur une période de trois ans.

S'agissant de la mesure "mixte", l'hypothèse envisagée avec la mission interministérielle aux rapatriés est la suivante :

- attribution d'un capital de 20 000 € qui serait versé sur une période de 5 ans,
- augmentation de 30 % de l'allocation de reconnaissance.

Cette mesure pourrait être "phasée" comme suit :

- 1^{ère} année : augmentation de 30 % de l'allocation de reconnaissance,
- 2^{ème} année : en fonction du choix du bénéficiaire :

- soit versement de la 1^{ère} fraction du capital et maintien de l'allocation de reconnaissance à son niveau précédent,
- soit poursuite de l'augmentation de l'allocation de reconnaissance.

- 3^{ème} année :

- soit versement de la 2^{ème} fraction du capital et maintien de l'allocation de reconnaissance à son niveau précédent,
- soit poursuite de l'augmentation de l'allocation de reconnaissance, etc.

Par rapport au dispositif actuel, la mesure "mixte" se traduirait par un surcoût de 360 M€ dont la charge annuelle irait en décroissant jusqu'à son extinction aux environs de 2040. C'est entre 2005 et 2009 (période de versement du capital) que l'impact budgétaire de cette mesure serait sensiblement plus élevé que celui de la majoration de l'allocation de reconnaissance.

2.2.2. Mesures d'accompagnement

Proposition n° 14 : les mesures spécifiques au bénéfice de la première génération seraient maintenues jusqu'à la fin de la période de versement du capital supplémentaire.

En matière de logement, le maintien temporaire de l'aide à l'acquisition et l'attribution d'un capital supplémentaire devraient permettre à la plupart des familles qui ne sont pas propriétaires de leur "toit" (45 % du nombre total) de le devenir. Et la prorogation de l'aide au désendettement protégerait le toit de ceux qui en sont propriétaires.

Proposition n° 15 : des mesures d'accompagnement au bénéfice de la deuxième génération en matière d'éducation et de formation sont nécessaires pendant plusieurs années encore.

Ces mesures s'ajoutent aux dispositifs de droit commun dont bénéficient tous les Français. Elles doivent par ailleurs être complétées par des actions destinées à favoriser l'accès à l'emploi public et privé. Enfin, les discriminations à l'emploi doivent être fermement combattues et un effort particulier doit être fait pour l'accès au logement.

Proposition n° 16 : les familles de harkis doivent bénéficier d'un accompagnement renforcé et de mesures de "discrimination positive" en matière d'emploi et de logement aussi longtemps que le taux de chômage constaté dans leur communauté restera anormalement élevé.

2.2.3. Les situations particulières

- les veuves de harkis rapatriés, qui n'étaient pas françaises le 10 janvier 1973

Il s'agit de personnes souvent quasi illétrées qui, par ignorance, n'ont pas demandé en temps voulu leur réintégration dans la nationalité française et de ce fait ne bénéficient pas de l'allocation de reconnaissance. Elles sont peu nombreuses, environ une centaine. Il ne s'agit pas d'ouvrir un nouveau délai de forclusion. En revanche, il peut être envisagé de faire bénéficier ces personnes des délais prévus par la loi du 11 juin 1994.

Celle-ci a fixé au 1^{er} janvier 1995 la date limite d'acquisition de la nationalité française pour l'attribution de l'allocation spécifique au conjoint survivant. Dans un souci de cohérence, on peut concevoir que les veuves de harkis rapatriés soient admises au bénéfice notamment de l'allocation de reconnaissance en application de la même règle, si elles remplissent par ailleurs toutes les autres conditions légales.

Proposition n° 17 : lorsqu'elles remplissent toutes les conditions d'accès aux mesures à l'exception de la nationalité, les veuves de harkis pourront à l'avenir en bénéficier si elles ont obtenu ou demandé la nationalité française avant le 1^{er} janvier 1995.

- les supplétifs de souche européenne

La loi du 16 juillet 1987 a réservé le bénéfice de l'allocation forfaitaire des mesures d'accompagnement aux "personnels des diverses formations supplétives ayant servi en Algérie, qui ont conservé la nationalité française en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962". Or cette disposition ne s'applique qu'aux personnes qui avaient le statut civil de droit local, c'est-à-dire les personnes de souche algérienne.

Le service central des rapatriés évalue à environ 9 000 le nombre des personnes de souche européenne, hors commandants et adjoints, qui ont servi au sein des unités supplétives rattachées au pouvoir civil. Il faudrait y ajouter les personnels des formations armées notamment les harkas proprement dites, mais il n'existe sur ce point aucune statistique. Ayant défendu la même cause, porté le même uniforme et connu le même destin, les supplétifs de souche européenne soulignent le caractère discriminatoire de la loi de 1987 et souhaitent bénéficier des mêmes mesures que les harkis de souche algérienne.

Il paraît toutefois difficile de satisfaire leur demande :

- la volonté du législateur est explicite : il s'agit de témoigner la reconnaissance de la Nation à l'égard de ceux qui, bien que relevant d'un statut personnel de droit local, ont choisi de lier leur destin à la France ,

- l'argument de la "communauté de destin" est fragile : ce qui a conduit les supplétifs de souche européenne à quitter l'Algérie, c'est surtout le fait qu'ils étaient d'origine européenne. Par ailleurs, à leur arrivée dans l'Hexagone, ils n'ont pas connu les mêmes difficultés d'intégration sociale et d'insertion professionnelle que les harkis de souche algérienne.

Si certaines mesures, notamment l'allocation forfaitaire et l'allocation de reconnaissance, ne bénéficient qu'aux supplétifs qui relevaient du statut civil de droit local, ce n'est pas parce que le législateur a entendu établir une quelconque discrimination, c'est parce qu'il a constaté la situation à tous égards particulière dans laquelle ils se trouvaient et qu'il a voulu en tenir compte.

Certaines associations demandent par ailleurs que les mesures dont bénéficient les supplétifs de souche algérienne soient étendues aux tirailleurs de l'Armée d'Afrique. Pour la même raison, cette demande ne paraît pas pouvoir être satisfaite.

- les rapatriés qui sont passés par les camps mais qui n'avaient pas été harkis

Il s'agit souvent de parents (frères, cousins...) des harkis ou de leurs femmes, qui ont quitté l'Algérie parce qu'ils se sentaient menacés et qui ont été victimes du processus de marginalisation et d'exclusion généré par les camps. Leur situation justifie certes une attention toute particulière. Mais ils n'ont pas été harkis, ils n'ont pas partagé leur "fraternité d'armes" et dès lors on voit mal ce qui pourrait justifier qu'ils bénéficient aujourd'hui des mêmes droits.

2.3. La réinstallation

2.3.1 La participation de l'Etat

La participation financière de l'Etat au règlement des dossiers agréés par la CNAIR s'élève en moyenne à 88 780 € soit environ 45 % du montant du passif. Dans l'hypothèse où 900 dossiers seraient financés à cette hauteur, le coût budgétaire global serait pour l'Etat de 80 M€. Si, comme le demandent les associations, l'Etat acceptait de porter automatiquement à 50 % sa participation, le surcoût serait pour lui de 11,4 M€, ce surcoût pouvant être minoré par un système de plafond. Un tel dispositif permettrait d'accélérer le traitement des demandes.

Proposition n° 18 : simplifier la procédure d'instruction des dossiers déclarés éligibles à la CNAIR : attribution automatique par l'Etat d'une aide de 50 % dans la limite d'un plafond.

Si de surcroît la CNAIR pouvait se déplacer dans les départements les plus directement concernés pour examiner les dossiers éligibles sur place avec les principaux créanciers, le dossier de l'endettement pourrait être réglé dans des délais raisonnables.

Proposition n° 19 : tenir des réunions déconcentrées de la CNAIR dans les principaux départements afin de négocier les plans d'apurement directement avec les créanciers.

2.3.2. Les bénéficiaires

- les personnes mineures au moment du rapatriement

Le conseil d'Etat ne reconnaît pas la qualité de rapatrié à la personne mineure au moment du rapatriement. Mais divers textes permettent au mineur de bénéficier des mesures de désendettement, notamment lorsque ses parents ont obtenu un prêt de réinstallation et

qu'il a repris l'exploitation d'un aïeul décédé dans les cinq ans du rapatriement. Il est proposé non pas d'accorder la qualité de rapatrié à tous les mineurs - ce qui soulèverait une difficulté de principe - mais d'assouplir les conditions dans lesquelles les mineurs pourront accéder aux mesures de désendettement.

Proposition n° 20 : étendre l'accès aux mesures de désendettement aux enfants mineurs au moment du rapatriement lorsqu'ils ont servi sur l'exploitation de leurs parents en qualité d'aide familial ou lorsqu'ils ont repris l'exploitation de leurs parents même si ceux-ci n'avaient pas obtenu de prêts de réinstallation.

- les rapatriés installés en Corse

La CNAIR est saisie de 251 dossiers déposés par des agriculteurs rapatriés installés en Corse. La sensibilité de cette question et la nécessité d'une parfaite équité entre tous les agriculteurs installés en Corse, qu'ils soient ou non rapatriés, doivent conduire à rechercher une solution dans le cadre du traitement du dossier de la Corse.

2.3.3. Les dossiers à enjeu financier important

Dans une dizaine de dossiers, la dette dépasse 1 M€ Il s'agit de dossiers très spécifiques (promoteurs immobiliers, mandataires judiciaires, cautions données imprudemment...), dossiers de caractère économique et non pas social dont l'ampleur et l'impact exigent une expertise particulière.

Proposition n° 21 : constituer un groupe de travail interministériel pour traiter les dossiers à enjeu financier important et apporter sur ce point à la CNAIR l'expertise nécessaire.

2. 4. Les retraités

2.4.1. La validation des périodes de salariat

Rentrés en métropole en emportant souvent le minimum vital, les rapatriés rencontrent des difficultés pour produire devant les caisses de retraites les justificatifs nécessaires à la validation de leurs services. Le décret d'application de la loi du 26 décembre 1964 prévoit qu'en cas d'impossibilité de produire ces justificatifs "une déclaration sur l'honneur peut y suppléer". Il ne s'agit donc que d'une possibilité, les caisses de retraite gardant la faculté de contester ce mode de preuve. Soucieuses d'éviter tout abus, elles n'ont pas réellement tenu compte des demandes qui leur ont été adressées par l'administration pour qu'elles fassent preuve de plus de "compréhension".

Proposition n° 22 : créer auprès des caisses de retraite une commission de recours amiables chargée de se prononcer sur les difficultés rencontrées par les rapatriés pour reconstituer leur carrière.

2.4.2. Les anciens exilés politiques

Il s'agit de personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour se réfugier à l'étranger et qui ont de ce fait perdu leurs annuités de retraite. La loi du 3 décembre 1982 a réglé la situation des fonctionnaires, militaires, magistrats et agents publics concernés en permettant la prise en compte pour leur pension vieillesse des annuités correspondant à la période comprise entre leur radiation et la limite d'âge prévue pour leur grade ou leur emploi.

Mais cette loi ne traite pas la situation des salariés du secteur privé qui se sont trouvés dans le même cas. Il serait logique de remédier à cette distorsion. Les 60 à 80 personnes concernées étant dans des situations très différentes, la solution la plus simple consisterait à leur verser une indemnité forfaitaire sur la base de l'article 12 de la loi du 3 décembre 1982, qui serait amendée à cette fin.

Proposition n° 23 : reconstituer par la voie d'une allocation forfaitaire les droits à la retraite des salariés du secteur privé qui, s'étant exilés, ont interrompu leur activité professionnelle avant la loi d'amnistie du 31 juillet 1968.

2.4.3. Les retraites complémentaires des cadres (AGIRC – ARRCO)

500 entreprises d'Algérie et leurs cadres salariés avaient cotisé au titre de la retraite complémentaire et adhéré à l'Organisation commune des institutions de prévoyance (OCIP), régime facultatif créé en 1954, et à l'Association générale des organismes de retraite des cadres d'Algérie (AGORCA), régime obligatoire créé en 1951 en Algérie. Les droits qu'ils avaient acquis ont été amputés de 50 à % après l'indépendance, lors du rattachement aux caisses métropolitaines. Les cadres ont ainsi été lésés sur la partie de la tranche A. Comme tous les salariés, ils ont vu leurs droits portant sur la tranche B totalement supprimés.

Les associations demandent le rétablissement rétroactif des droits des salariés, en application de l'article 15 des accords d'Evian. Les droits de la tranche B acquis auprès de l'AGORCA ont bien été repris par le régime métropolitain de l'AGIRC en application d'un protocole d'accord du 3 juillet 1961. Les rapatriés demandent que l'ARRCO applique aux cadres le même traitement que celui réservé aux non cadres des mêmes entreprises. Pour les territoires autres que l'Algérie, ils demandent également l'attribution par l'ARRCO d'une retraite complémentaire sous condition que les services aient été pris en charge par le régime de sécurité sociale, car actuellement ces rapatriés ne bénéficient d'aucune retraite complémentaire.

Proposition n° 24 : inviter le ministère des affaires sociales à expertiser le dossier des retraites complémentaires des cadres en vue d'un rétablissement des droits des rapatriés concernés.

2.4.4. L'avantage social vieillesse (ASV) des médecins

Jusqu'en 1997, les médecins rapatriés d'Algérie qui en avaient fait la demande auprès de la Caisse autonome de retraite des médecins français (CARMF) n'ont pu procéder au rachat de cotisations permettant la validation des points de retraite correspondant aux années d'exercice sous convention en Algérie (années 1952 à 1962). En effet, la CARMF estimait qu'en l'absence d'homologation des conventions départementales conclues en Algérie, le caractère conventionnel de l'activité de ces médecins -qui est une condition du rachat - ne pouvait pas être reconnu.

Mais, dans un arrêt du 13 janvier 1997 (CARMF/Docteur DI MEGLIO), la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence a rejeté cette interprétation. Il en résulte que tous les médecins rapatriés d'Algérie remplissant les conditions statutaires peuvent racheter leurs années d'exercice sous convention en Algérie. Ce rachat a pour conséquence non seulement d'ouvrir des droits à prestation pour l'avenir, mais également de permettre aux intéressés de bénéficier d'un rappel d'arrérages, dans la limite de la prescription quinquennale prévue par le Code civil. Toutefois, la CARMF n'accorde ce rappel d'arrérages qu'aux médecins qui l'ont demandé avant l'arrêt de la Cour d'Appel, ce qui n'a aucune base légale.

Proposition n° 25 : donner suite à la demande des médecins rapatriés en leur permettant de racheter leurs annuités à la valeur du point au moment de leur retraite.

2.5. Une situation particulière : les ayants droit français de rapatriés étrangers

Venant de pays étrangers, notamment l'Espagne et l'Italie, certains "pieds-noirs" avaient gardé la nationalité de leur pays d'origine. Mais leurs enfants nés en Algérie ont quant à eux la nationalité française. La question posée est celle de l'indemnisation de ces enfants français de rapatriés étrangers.

Les lois d'indemnisation ont toujours écarté les étrangers d'abord parce qu'ils sont en principe indemnisés dans leur pays d'origine, ensuite parce que s'agissant de spoliations intervenues dans un pays tiers, la solidarité nationale n'a pas lieu de s'adresser à des ressortissants non nationaux. La dépossession étant le fait générateur de l'indemnisation, c'est à la date de la dépossession que la nationalité est en principe appréciée.

La loi du 15 juillet 1970 a toutefois assoupli cette règle. Visant les dépossessions intervenues avant le 1^{er} juin 1970, elle précise que les demandeurs doivent avoir acquis ou sollicité la nationalité française avant cette date. En cas de décès après la dépossession et avant le 1^{er} juin 1970, la nationalité s'apprécie au jour du décès. Enfin les étrangers ayant rendu des services exceptionnels à la France et s'étant réinstallés sur son sol sont exonérés de cette condition de nationalité.

La plupart des dépossessions étant intervenues en 1962 et 1963, les étrangers repliés en France ont disposé d'un délai largement suffisant pour se faire accorder la nationalité française. Leur naturalisation n'aurait du reste posé aucun problème puisqu'ils étaient installés souvent depuis longtemps dans un territoire sous souveraineté ou protectorat français et qu'ils avaient des enfants français.

L'ANIFOM a recensé 500 dossiers (sur 160 000) concernant des enfants français de parents étrangers. Dans bien des cas, il s'agit de couples dont l'un des membres était français et dans ce cas le conjoint français était indemnisé de la part des biens qui lui revenait.

C'est surtout à partir de 1978 que les enfants se sont manifestés, après le décès de leurs parents. Lors de la préparation de la loi de 1987, leur demande a été à nouveau examinée avant d'être écartée pour les raisons suivantes :

- quel que soit l'habillage, accorder une indemnisation aux enfants français revenait à reconnaître un droit aux parents étrangers. Cela poserait un problème de principe et constituerait de surcroît un redoutable précédent. On estimait enfin que les assouplissements prévus par la loi de 1970 étaient suffisants,

- une levée de forclusion aurait probablement entraîné un afflux de demandes, bien au-delà des 500 dossiers jusque là recensés,

- dans tous les cas, il aurait fallu définir les modalités d'acquisition de la nationalité française pour les ayants droit, ce qui aurait immanquablement suscité de nouvelles frustrations et ouvert de nouveaux contentieux,

- le risque d'une double indemnisation aurait été constant, notamment avec l'Italie, qui avait également adopté un dispositif d'indemnisation de ses ressortissants.

Valables hier, ces objections le restent tout autant aujourd'hui.

3. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Héritée de l'histoire, l'organisation administrative est particulièrement complexe, ce qui entraîne trois conséquences :

- un manque évident de "lisibilité",
- de constantes difficultés de coordination,
- des procédures à la fois complexes et coûteuses.

3.1. L'évolution passée

Deux époques doivent être distinguées :

- de 1961 à 1981, l'organisation gouvernementale et administrative a été particulièrement stable. Après la période de la fin de la guerre d'Algérie au cours de laquelle le gouvernement a comporté un secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (1961-1962), puis un ministre de "plein exercice" chargé des rapatriés (1962-1964), c'est le ministre de l'intérieur qui a été en charge de ce secteur (1964-1981). Le service central des rapatriés (SCR), a donc très logiquement été placé dès l'origine sous son autorité. Chargée de l'indemnisation, l'ANIFOM a pris la suite de l'ADBIR en 1970. Elle a été constituée sous la forme d'un établissement public administratif sous la tutelle du ministre chargé des finances ;

- après 1981, l'organisation gouvernementale est devenue moins stable et les structures administratives plus complexes. Deux tendances se sont constamment affrontées :

- celle qui consistait à promouvoir des mesures spécifiques en faveur des rapatriés et à en confier la conception et la mise en œuvre à une structure gouvernementale ou administrative directement rattachée au Premier ministre,
- celle qui consistait au contraire à réintégrer les actions en faveur des rapatriés dans les politiques de "droit commun" : s'agissant d'actions de solidarité, les attributions correspondantes ont alors été rattachées au ministère chargé des affaires sociales.

Les changements successifs intervenus dans l'organisation gouvernementale du fait des alternances politiques ne se sont pas traduits pour autant par une adaptation des structures administratives : le SCR est resté hiérarchiquement rattaché au ministère de l'intérieur, l'ANIFOM est restée placée sous la tutelle du ministère des finances. En revanche, les incidences sur le budget ont été réelles : longtemps rattachés au Premier ministre, les crédits d'intervention sont depuis 1998 inscrits au budget du ministère des affaires sociales.

La complexité de ce dispositif ne pouvait que susciter des difficultés de coordination. Celles-ci ne sont sans doute pas étrangères à la création d'un délégué aux rapatriés (1988) puis d'un service de coordination des actions en faveur des rapatriés (1991). En 2002, la mission interministérielle aux rapatriés (MIR) a pris la suite du service de coordination, et son président a remplacé le délégué.

Dans le même temps, les effectifs des services gestionnaires ont considérablement diminué :

- l'ANIFOM comptait 1 236 agents le 1^{er} janvier 1981. Son effectif était de 62 agents au 1^{er} janvier 2003 et il devrait tomber à une quarantaine en fin d'année 2004,

- le SCR, qui avait 127 agents au 1^{er} janvier 1981, en compte 53 aujourd'hui (37 à Agen où il a été délocalisé en 1981 et 16 à Périgueux où sont installées les archives).

La MIR dispose quant à elle de 36 agents.

Au total, ce sont 152 agents qui traitaient au 1^{er} janvier 2003 les questions concernant les rapatriés. Il s'y ajoute les personnels des préfectures ainsi que ceux des divers services centraux ou déconcentrés (l'ONAC et ses délégations départementales en charge de l'allocation de reconnaissance).

3.2. L'appréciation sur l'organisation actuelle

La mission interministérielle est rattachée au Premier ministre, le service central des rapatriés au ministre de l'intérieur, l'ANIFOM au ministre des finances. Quant au ministère des affaires sociales, il abrite dans son budget les crédits d'intervention du chapitre 46-32, mais ceux-ci sont gérés pour l'essentiel par le SCR c'est à dire par le ministère de l'intérieur.

Cette organisation singulièrement complexe soulève quatre questions :

- les moyens de la Mission Interministérielle aux Rapatriés

Ses effectifs sont mis à disposition par divers ministères (affaires sociales, intérieur, finances) ainsi que par l'ONAC et l'ANIFOM (dans des conditions dont la régularité est parfois incertaine). Quant aux crédits d'intervention, ils sont inscrits à trois budgets : celui des finances (indemnisation et retraites), celui des anciens Combattants (allocation aux anciens détenus) et celui des affaires sociales (chapitre 46-32). La MIR est donc dépendante d'autres administrations à la fois pour son fonctionnement et pour la mise en œuvre de ses actions. En particulier, le président de la MIR n'exerce d'autorité hiérarchique (notation, avancement, discipline) ni sur les agents de son administration, ni sur ceux des services qui lui sont rattachés. Même si la MIR n'a pas vocation à devenir une administration de gestion, cette situation rend à l'évidence son fonctionnement difficile.

- le devenir de l'ANIFOM

Actualisé et exprimé en Euros, le budget de fonctionnement de l'ANIFOM est passé au cours des vingt dernières années de 21,6 à 3,7 M€. Dans le même temps ses effectifs étaient ramenés de 702 à 62 agents (ils étaient 1 236 en 1981). La baisse d'activité de l'ANIFOM a conduit le ministère des finances à lui confier des attributions qui ne relèvent plus des rapatriés mais qui permettent de valoriser son savoir-faire : règlement de l'accord entre la France et la Russie en vue de l'indemnisation des personnes spoliées, instruction des demandes présentées par les victimes des législations antisémites pendant l'occupation, indemnisation des Français victimes de l'invasion du Koweït par l'Irak, ...

L'ANIFOM aura encore des activités pendant plusieurs années, notamment s'il est décidé de rembourser aux rapatriés les sommes prélevées au titre de l'article 46. Mais la nature et le volume de ces activités résiduelles ne nécessitent pas que son statut d'établissement public lui soit durablement maintenu. Dès que les conditions du versement des sommes de l'article 46 auront été fixées, une modification des structures pourra intervenir.

- le rôle du ministère des affaires sociales

L'inscription des crédits d'intervention au budget du ministère des affaires sociales n'avait de sens que dans la perspective d'une extinction rapide des mesures spécifiques en faveur des rapatriés et d'un retour au « droit commun ». Dans ce cas, le service central des rapatriés aurait logiquement dû être rattaché à ce ministère, ce qui n'a jamais été fait.

Les propositions du présent rapport ne vont pas dans ce sens. Le maintien de mesures spécifiques étant nécessaire pour parachever l'effort de solidarité nationale, une implication forte de Matignon, au moyen de la Mission interministérielle aux rapatriés, paraît au contraire s'imposer. Quant au SCR, son rattachement au ministère des affaires sociales n'obéirait dès lors à aucune logique. Au demeurant, ses fonctionnaires restent profondément attachés au ministère de l'intérieur, où ils ont fait toute leur carrière.

- la répartition des compétences

Elle n'est vraiment claire que dans deux domaines :

- l'indemnisation, qui relève de la compétence exclusive de l'ANIFOM,
- la reconnaissance de la qualité de rapatrié, qui appartient au SCR.

Mais dans tous les autres domaines (la réinstallation, les retraites, l'allocation forfaitaire et tous les contentieux y afférents) les compétences sont largement partagées entre la MIR, le SCR et l'ANIFOM. Dans un souci de logique, d'efficacité et d'économie, cette situation mérite d'être clarifiée.

3.3. Les adaptations proposées

- le contexte général

Il n'est pas seulement administratif. Il est également politique. Dans quelques années, l'extinction progressive des mesures spécifiques rendra moins nécessaire le maintien d'une mission interministérielle et conduira logiquement à une intégration des structures originales héritées de l'histoire dans les services des différentes administrations de "droit commun". Mais une évolution en ce sens serait aujourd'hui pour le moins prématuée :

- politiquement, elle serait interprétée comme un désengagement de l'Etat au moment où celui-ci affirme au contraire la nécessité d'un effort supplémentaire,
- d'un point de vue administratif, une telle évolution ne serait compatible ni avec la poursuite des actions en cours et ni avec la mise en œuvre de celles qui sont proposées.

Il importera donc de traiter dans le temps deux situations bien différentes :

- à court terme, il s'agit de renforcer les moyens interministériels rattachés au Premier ministre, afin de concrétiser la volonté forte du gouvernement de parachever rapidement l'effort de solidarité nationale,
- à moyen terme, il s'agira de définir avec le Haut Conseil des Rapatriés les conditions dans lesquelles la communauté des rapatriés pourra elle-même "reprendre le flambeau" tenu jusqu'ici par les institutions publiques.

- les mesures immédiates

Proposition n° 26 : transférer au budget du Premier ministre les moyens de fonctionnement, notamment de personnel, nécessaires à la MIR et donner à son président une autorité hiérarchique sur les personnels concernés.

Proposition n° 27 : transférer les crédits du chapitre 46-32 du ministère des affaires sociales :

- pour partie à l'ONAC (allocation de reconnaissance, aide au conjoint survivant, secours aux harkis),
- pour partie au Premier ministre (autres crédits d'intervention).

Proposition n° 28 : confirmer le SCR dans son organisation et dans ses attributions actuelles et lui confier de surcroît la gestion de l'ensemble des retraites.

Proposition n° 29 : dès que les conditions de reversement des sommes prélevées au titre de l'article 46 auront été fixées, programmer la suppression du statut d'établissement public de l'ANIFOM et le transfert au ministère des finances des attributions et des moyens correspondants.

Proposition n° 30 : regrouper à proximité immédiate des locaux du SCR les archives des rapatriés actuellement implantées à Périgueux et engager un programme de numérisation des 800 000 dossiers et des 2,5 millions de fiches manuscrites qui constituent les archives des rapatriés.

- l'évolution à terme

Lorsque les mesures en cours auront été menées à leur terme, et que celles actuellement envisagées auront été engagées, il serait utile d'examiner dans le cadre du Haut Conseil des Rapatriés, qui a vocation à rester durablement l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, les conditions d'une implication de la communauté des rapatriés dans la gestion des mesures la concernant.

La création d'une Fondation est envisagée par plusieurs responsables d'associations de harkis. Placée sous la haute autorité du Président de la République, elle aurait pour vocation de promouvoir la culture, de défendre la mémoire et d'encourager la citoyenneté. Cette Fondation pourrait centrer son action notamment sur l'éducation et la formation des jeunes.

Proposition n° 31 : étudier la création d'une Fondation reconnue d'utilité publique dédiée à la mémoire des harkis et à l'intégration de leurs enfants.

Il s'agit pour le moment d'une idée plus que d'un projet. Mais cette idée doit être approfondie en liaison avec les associations d'anciens Combattants. Il serait hautement symbolique que les actions qui relèvent aujourd'hui des administrations publiques soient demain conduites par les enfants de ceux qui ont été les acteurs de ces grands moments de notre Histoire collective.

ANNEXE 1

I- LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 24 FEV. 2003

280/03/SG

Monsieur le Député,

Le Gouvernement attache une importance particulièrement à la politique menée en faveur de nos compatriotes rapatriés. C'est ainsi qu'a été créée par décret du 27 mai 2002 la mission interministérielle aux rapatriés.

Afin d'éclairer les choix qui devront être faits en ce domaine pour répondre aux difficultés de cette composante de la communauté nationale, j'ai décidé de vous confier auprès de moi une mission d'analyse et de propositions, qui portera, sur les principaux points suivants.

Vous procéderez en premier lieu à l'analyse de l'ensemble des politiques et dispositifs d'ores et déjà mis en œuvre dans ce secteur, de leurs forces et de leurs faiblesses.

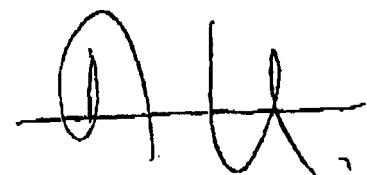
Je vous invite ensuite à réfléchir à la pertinence des structures qui interviennent en ce domaine et à leur possible regroupement.

Vous tracerez enfin des perspectives quant aux solutions les plus adaptées pour parachever les efforts de reconnaissance matérielle et morale de la Nation à l'égard des rapatriés de toutes origines.

Un décret de ce jour qui sera prochainement publié au Journal officiel vous placera à compter du 17 mars 2003 en mission auprès de moi, en application des dispositions de l'article LO 144 du code électoral. Vous pourrez, pour conduire cette mission, faire appel aux services de la mission interministérielle aux rapatriés.

Je souhaite que vous me remettiez votre rapport et vos propositions au plus tard le 15 septembre 2003.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Sincerely 

Jean-Pierre RAFFARIN

Monsieur Michel DIEFENBACHER
Député du Lot-et-Garonne
Assemblée nationale
Palais Bourbon
- PARIS -

ANNEXE 2

II- LISTE DES PERSONNES RENCONTREES (non disponible)

ANNEXE 3

III- DEPENSES GLOBALES DE L'ETAT

Répartition des dépenses globales de l'Etat pour les rapatriés [31,7 Md€ soit 208 MdF]
(En francs constants 2002)

