

MINISTERE DE LA DEFENSE

**Rapport remis au Parlement en exécution de l'article 99 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 relatif à
« l'application de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant
reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des
Français rapatriés »**

Table des matières

TABLE DES MATIERES.....	3
INTRODUCTION.....	5
1. LES PREMIERS TRAVAUX DE LA FONDATION POUR LA MEMOIRE DE LA GUERRE D'ALGERIE ET DES COMBATS AU MAROC ET EN TUNISIE CONFIRMENT SA PLACE, SON STATUT, SON UTILITE AU SERVICE D'UNE MEMOIRE APAISEE.....	7
1.1. LA CREATION ET LA MISE EN PLACE DE LA FONDATION	7
1.1.1. Une création en plusieurs étapes.....	7
1.1.2. Les moyens de la fondation	10
1.2. BILAN D'ACTIVITES DE LA FM-GACMT DEPUIS SA CREATION	11
1.2.1. La situation actuelle de la fondation	11
1.2.2. Les réalisations	12
1.2.3. Les projets en cours	13
1.3. PROPOSITIONS POUR L'AVENIR DE LA FM-GACMT	14
1.3.1. Étude sur la mémoire et la reconnaissance des harkis	14
1.3.2. Développement du centre de recherches/centre de ressources documentaires et conséquences	14
1.3.3. Déploiement du réseau de partenaires.....	16
1.3.4. Ouverture de la fondation à d'autres structures représentatives.....	16
2. LES MESURES DE RECONNAISSANCE EN FAVEUR DES RAPATRIES MISES EN PLACE PROGRESSIVEMENT SONT UNE CONTRIBUTION NATIONALE EN FAVEUR DES FRANÇAIS RAPATRIES ET DE LEURS ENFANTS.	19
2.1. LES MESURES DE DESENDETEMENT	19
2.1.1. Les moratoires	19
2.1.2. Les remises de prêts.....	19
2.1.3. La consolidation.....	20
2.1.4. Les commissions de désendettement	20
2.1.5. Les suspensions de poursuites	20
2.1.6. L'instruction du Premier ministre du 5 février 2008	20
2.2. LES MESURES D'INDEMNISATION	21
2.2.1. Les quatre lois d'indemnisation	21
2.2.2. La loi du 23 février 2005	22
2.3. LES MESURES SOCIALES	22
2.3.1. Les retraites	22
2.3.2. Les aides et subventions pour les rapatriés	24
2.4. LES AIDES ET MESURES DE RECONNAISSANCE POUR LES HARKIS	24
2.4.1. Les allocations de reconnaissance	24
2.4.2. Les aides sociales pour les harkis.....	25
2.5. LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES ENFANTS DE HARKIS	26
2.5.1. Les allocations pour les orphelins	26
2.5.2. Les aides à la formation scolaire et universitaire	27
2.5.3. Les aides à la formation professionnelle.....	27
2.5.4. L'accès à l'emploi.....	28

CONCLUSION	31
ANNEXE A : BOURSES (AIDES A LA FORMATION SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE).....	32
ANNEXE B : FORMATION PROFESSIONNELLE QUALIFIANTE.....	33
ANNEXE C : STAGES AUTOMOBILES	34
ANNEXE D : SYNTHESE FINANCIERE.....	35

INTRODUCTION

Le présent rapport est établi en application de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 qui dispose, dans son article 99, que le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 1er juin 2013 un rapport sur l'application de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

Il y a cinquante ans, l'indépendance de l'Algérie, en 1962, a en effet entraîné le départ vers le territoire métropolitain d'environ un million de rapatriés, dont quelques dizaines de milliers d'anciens supplétifs et de leurs familles.

La loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés visait deux objectifs :

- un objectif moral : témoigner aux Français rapatriés la reconnaissance de la Nation ;
- un objectif matériel : corriger des situations inévitables nées de la succession des différentes lois d'indemnisation en faveur des rapatriés et prolonger l'effort de solidarité en faveur des harkis.

Conformément à l'article 99 de la loi de finances pour 2013 n° 2012-1509 du 29 décembre 2012, un rapport sur l'application de cette loi doit être remis au Parlement, au plus tard le 1er juin 2013.

Plusieurs lois d'indemnisation et d'aides ont été adoptées depuis 1961 pour répondre aux difficultés rencontrées par les quelque 1,5 millions de Français (dont les deux-tiers venus d'Algérie) rapatriés au cours de la seconde moitié du 20^e siècle.

Plus récemment, à l'occasion de la cérémonie nationale en hommage aux harkis le 25 septembre 2012, Monsieur François Hollande, Président de la République, a reconnu la « faute » de la France dans l'abandon des harkis et des conditions difficiles que ces derniers et leurs familles ont rencontrées lorsqu'ils ont été accueillis sur le sol français.

« Il y a cinquante ans, la France a abandonné ses propres soldats, ceux qui lui avaient fait confiance, ceux qui s'étaient placés sous sa protection, ceux qui l'avaient choisie et qui l'avaient servie »

Ainsi, le Président de la République a pris l'engagement de réserver une place plus grande à leur histoire, que ce soit grâce à l'ouverture des archives ou dans « les programmes scolaires, les travaux de recherche » et les a assuré de « davantage de solidarité », sociale et professionnelle.

La première partie de ce rapport est consacrée à la manière dont se construit aujourd'hui une mémoire commune apaisée sur ces événements douloureux, grâce à la place accordée à l'histoire de la présence outre mer et aux moyens de sauvegarde qui sont mis en œuvre en faveur de ce patrimoine culturel et mémoriel, avec notamment la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie.

La seconde partie de ce rapport détaille l'œuvre importante de solidarité réalisée au cours des cinquante dernières années en faveur des Français rapatriés, solidarité nationale concrétisée par l'adoption d'un nombre conséquent de textes législatifs et réglementaires. Ces mesures ont permis en tout ou partie d'aider les Français rapatriés et harkis à se réinstaller dans l'hexagone, de répondre à leurs attentes légitimes et de reconnaître moralement, au fil du temps, les difficultés et les souffrances de nos concitoyens. Il reste encore des mesures mémorielles à prendre, mais aussi matérielles, notamment pour favoriser la formation et l'accès à l'emploi des enfants de supplétifs

1. Les premiers travaux de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats au Maroc et en Tunisie confirment sa place, son statut, son utilité au service d'une mémoire apaisée.

Par la loi du 23 février 2005, la Nation reconnaît officiellement la tragédie de la guerre d'Algérie et les souffrances et les sacrifices endurés par les rapatriés, les anciens membres des formations supplétives et assimilés, les disparus et les victimes, civiles et militaires, des événements liés au processus d'indépendance de ces anciens départements et territoires.

Ces événements ont profondément marqué la mémoire de leurs acteurs et témoins. Un demi-siècle plus tard, cette mémoire, composite, divergente, voire conflictuelle, n'est pas apaisée.

Beaucoup de rapatriés attendent encore que la vérité soit faite sur certains épisodes particulièrement dramatiques. L'Etat entend faciliter et encourager les recherches des historiens, afin qu'ils puissent établir avec objectivité et sérénité la vérité sur ces événements.

Aussi la loi précitée prévoit-elle en son article 3 la création d'une fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, des combats du Maroc et de Tunisie, avec le concours de l'Etat.

Introduite par un amendement parlementaire, cette disposition concrétise le besoin, souligné au cours du débat qui a précédé l'adoption de la loi, d'un lieu de recherche où pourront se rencontrer les chercheurs et les porteurs de cette mémoire afin de devenir, aux termes du rapport d'information déposé le 21 décembre 2005 par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, « *l'instrument par lequel, dans le respect de la vérité des faits, puisse se construire une mémoire commune à tous ceux qui furent les acteurs de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc* ».

La fondation représente un enjeu à plus d'un titre. Elle doit favoriser l'apaisement des mémoires et éclairer les consciences, sauvegarder un important patrimoine culturel et mémoriel, et renforcer la cohésion sociale de la Nation. Elle peut également avoir un effet important dans les relations de la France avec les pays du sud de la Méditerranée.

En France, plusieurs fondations mémorielles, consacrées notamment à l'histoire de la Seconde Guerre mondiale, existaient déjà. Leur travail, unanimement reconnu, permet l'accès d'un large public à la compréhension d'une époque douloureuse. C'est en s'inspirant de leur modèle qu'a été conçue la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, des combats du Maroc et de Tunisie (FM-GACMT).

1.1. La création et la mise en place de la fondation

La fondation, en raison de la complexité même de son sujet et de la confusion redoutée par certains entre mémoire et histoire, a été confrontée à la sensibilité et à la divergence des opinions, dans un domaine encore passionné.

Diversement reçue par le monde politique et contestée par certaines associations, notamment d'anciens combattants, sinon dans son principe du moins dans les conditions dans lesquelles elle a été organisée, la fondation a été confrontée aux conditions délicates de son installation et à des problèmes de trésorerie qui ont ralenti sa mise en place effective et efficace, tout en altérant sa visibilité.

Créée dans un contexte particulièrement difficile, la fondation aura dû attendre cinq années entre le vote de la loi en 2005 et sa reconnaissance d'utilité publique en 2010 pour être mise en place effectivement.

1.1.1. Une création en plusieurs étapes

1.1.1.1. L'adoption de la loi

L'adoption du projet de loi portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés a fait l'objet de vives discussions et de polémiques.

C'est essentiellement la rédaction initiale de l'article 4 de la loi qui a été la plus controversée, le texte indiquant entre autres que « les programmes scolaires reconnaissent en particulier le rôle positif de la présence française outre-mer, notamment en Afrique du nord ».

Malgré le retrait de ces dispositions, la loi est demeurée pour certains historiens un texte contestable parce que l'article 1^{er} exprime la reconnaissance de la Nation envers ceux qui ont participé à l'œuvre accomplie par la France dans les anciens départements d'Afrique du nord et les territoires antérieurement placés sous souveraineté française.

C'est après l'établissement, à la demande du Premier ministre, d'une étude pour la préfiguration de la fondation par M. Roger Benmebarek, préfet honoraire, que les travaux de création de la fondation ont été repris en 2007.

1.1.1.2. Les fondateurs

La création effective de la fondation passait par deux étapes essentielles : trouver des fondateurs disposant de capacités significatives de financement, puis élaborer les statuts de la fondation.

La création du collège des fondateurs a davantage été le résultat de sollicitations des autorités gouvernementales que celui du seul volontariat des associations. En effet, certains fondateurs pressentis ont exprimé leurs réticences, craignant que les querelles qui caractérisent le monde associatif concerné par l'Algérie puissent altérer la cohésion des membres du conseil d'administration.

La contribution financière à apporter à la dotation initiale n'a été qu'un frein supplémentaire au volontariat des associations.

Il a été fait appel à trois associations prestigieuses, l'Union des blessés de la face et de la tête – « Les Gueules cassées », la Fédération nationale André Maginot et le Souvenir français, dont les statuts incluent tous le devoir de mémoire.

Au sein de chacun des conseils d'administrations de ces associations, des débats approfondis et animés ont eu lieu, certains craignant que ce projet de fondation ne soit prématuré au regard de la sensibilité encore très vive de son objet et potentiellement générateur de polémiques au sein même de ces associations.

La dotation en capital de la FM-GACMT, versée sur trois exercices budgétaires, a finalement été constituée par l'apport de ses trois fondateurs et de l'État, de la façon suivante :

- 4,2 M€ proviennent de l'apport associatif :
 - Union des Blessés de la Face et de la Tête (dite « Les Gueules cassées ») : 2,5 M€
 - Fédération nationale André Maginot : 1,2 M€
 - Association « Le Souvenir Français » : 0,5 M€
- Pour sa part, l'État a doté le capital de la FM-GACMT de 3 M€, conformément aux dispositions de la loi de 2005 qui précisent que la fondation est créée « avec le concours de l'État ».

1.1.1.3. La rédaction des statuts

Les statuts de la fondation ont fait l'objet d'un large travail de concertation entre associations fondatrices et représentants de l'État.

a) L'objet et les moyens de la fondation ont ainsi été rédigés comme suit :

« La Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, des combats du Maroc et de Tunisie a été reconnue d'utilité publique par décret du 3 août 2010. S'inscrivant dans un cadre général qui pourrait soutenir l'effort de réconciliation poursuivi par ailleurs au plan politique, la fondation a pour objet de conserver, d'expliquer et de transmettre la mémoire de ces événements (guerre d'Algérie : 1954-1962 ; combats du Maroc : 1953-1956 ; combats de Tunisie : 1952-1955). »

La fondation :

- contribue à la connaissance des éléments de tous ordres, notamment historiques ;
- contribue à la mémoire des actions des combattants et des conséquences pour les populations concernées ;

- facilite et encourage les recherches pour la compréhension du déroulement et de l'enchaînement des événements ;
- crée au plan national et international les conditions favorables aux échanges sur ces questions.

Elle met à disposition des chercheurs, des historiens et des témoins, des lieux de rencontres et d'échanges.

Elle utilise tout moyen permettant d'étudier et de faire connaître les périodes historiques couvertes par son objet.

Elle réalise ou fait réaliser des travaux dans tous les champs de la mémoire couverts par son objet et facilite l'accès aux sources d'archives et aux témoignages.

Elle met également en œuvre ou soutient des initiatives et des projets individuels ou collectifs répondant à son objet et qui auront été agréés par son conseil d'administration. »

b) La composition du conseil d'administration (CA)

D'un commun accord, le conseil d'administration a été composé de la façon suivante :

- 6 membres du collège des fondateurs (représentation proportionnelle à l'apport financier de chaque association) ;
- 5 membres de droit représentant l'État (le Premier ministre, le ministre chargé de l'intérieur, le ministre chargé des affaires étrangères, le ministre chargé de l'éducation nationale et le ministre chargé des anciens combattants, ou leurs représentants respectifs) ;
- 4 personnalités qualifiées ;
- 3 membres du collège des « amis » de la fondation.

Les dispositions statutaires qui fixent les modalités à remplir pour devenir membre du CA au titre du collège « des amis » de la fondation ont été contestées. L'accès à ce collège nécessite un apport à la dotation au moins égal à la contribution la moins importante des membres du collège des fondateurs, soit 500 000 euros. Le montant de cette participation, inscrit dans les statuts, a été validé par le Conseil d'État. Cet accès, ouvert et fondé sur le volontariat, offre une ouverture aux entreprises et aux bailleurs de fonds extérieurs au monde combattant. Limiter le nombre de membres évite par ailleurs le risque de stériliser son action.

Il est certain que dans le contexte actuel, la contribution requise minimum de 500 000 euros a pu constituer un frein à une participation plus large.

Il aura fallu attendre le décret du 3 août 2010 portant reconnaissance de la fondation comme établissement d'utilité publique pour que les statuts soient officiellement publiés, soit plus de cinq années après la promulgation de la loi créant la fondation.

1.1.1.4. La mise en place concrète de la fondation

La composition précise du CA lors de la mise en place effective de la fondation a également été l'objet de critiques.

Notamment, la présence au sein du conseil d'administration de personnalités signataires du manifeste du 18 mars 2002 a été contestée par certains milieux, en particulier par la Ligue des droits de l'Homme. Pour mémoire, ce manifeste a été signé par 521 officiers généraux ayant servi en Algérie ; il y est notamment affirmé que « *ce qui a caractérisé l'action de l'armée en Algérie ce fut d'abord la lutte contre toutes les formes de torture* ».

La constitution du conseil scientifique s'est également avérée difficile. En dehors des questions de principe relatives à la confusion mémoire-histoire, certains historiens ont critiqué les sources de financement. D'autres ont déploré l'absence d'historiens de nationalité algérienne.

Des historiens reconnus comme spécialistes de cette période ont décliné l'offre d'entrer au conseil scientifique.

Certains d'entre eux rejoindront néanmoins l'Espace Parisien Histoire Mémoire Guerre d'Algérie. Si cette association a été créée postérieurement à la loi de 2005 portant création de la fondation, c'est pourtant dès 2004 que le comité départemental de Paris de la FNACA avait formulé le souhait que soit créé à Paris un espace consacré à la transmission de la mémoire de la guerre d'Algérie. Le projet, soutenu par la ville de Paris et l'ensemble des responsables des groupes politiques au conseil de Paris, a été accepté par les cinq associations d'anciens combattants de Paris concernées par la guerre d'Algérie (ARAC, ACPG-CATM, FNACA, UNC et UDAC-PARIS).

Dans ce contexte, il a été difficile de constituer le conseil scientifique, les mêmes causes – critiques philosophiques ou opportunités – produisant les mêmes effets.

Pourtant, le rôle de la fondation n'est pas de se substituer aux historiens pour écrire l'Histoire, mais de leur fournir des outils objectifs et authentifiés pour ce faire. La conservation de la mémoire et le travail d'analyse et de transmission réalisés à partir de cette mémoire constituent sa mission propre. La fondation n'a pas à s'immiscer dans l'interprétation des mémoires, mais à réunir des données, faciliter et encourager les recherches pour la compréhension de ces événements.

1.1.2. Les moyens de la fondation

1.1.2.1. Les conditions financières

Les statuts prévoient que la dotation initiale, non consommable, de la fondation s'élève à 7,2 M€.

Les premiers versements des fondateurs et de l'État se sont élevés à 4,6 M€ en 2010. Ils ont été abondés de 1,3 M€ courant septembre 2011, puis de 1,3 M€ en octobre 2012.

Si l'année de sa création, en 2010, la fondation disposait d'une dotation initiale relativement conséquente, elle ne pouvait en disposer pour ses frais d'installation et de mise en place, la dotation initiale étant non consommable et devant conserver sa valeur tout au long de la durée de la vie de la fondation.

La dotation initiale d'une fondation doit être assez importante pour produire les revenus qui lui permettent d'assurer son fonctionnement. La fondation doit ainsi pouvoir remplir durablement son objet et avoir une activité lui donnant une importance et un rayonnement justifiant sa reconnaissance d'utilité publique, sans devoir avoir recours systématiquement aux subventions publiques.

En 2010, la fondation ne disposait d'aucune trésorerie puisqu'elle devait attendre les revenus du placement de sa dotation (placements sur un support de type obligataire français qui permettent un versement trimestriel des dividendes) ; elle n'a bénéficié qu'au début 2011 du produit de la participation de l'État de 3 M€, à savoir 27 791,40 €.

Afin de lui permettre de conduire des actions pendant sa première année d'existence, et dans l'attente de ses premiers revenus financiers, l'État par l'intermédiaire du ministère de la défense a décidé en 2011 d'accorder une subvention exceptionnelle à la fondation de 130 000 euros. Ce soutien financier s'inscrit dans les préconisations de la loi de 2005 de la création de la fondation « avec le concours de l'État ». Il est à noter que, depuis cette date, aucune autre subvention n'a été allouée à la fondation par le ministère de la défense.

Pour mémoire, le soutien financier exceptionnel de l'État aux fondations mémorielles s'est déjà produit, notamment dans les années 2000. Le ministère de la défense a alors décidé d'abonder les dotations initiales des principales fondations dans un objectif d'une meilleure autonomie de leur part, en évitant un recours excessif aux aides de l'État.

Ainsi, par abondements successifs en gestion 2001 et 2002, le ministère de la défense a fait un apport total de 3,66 M€ à la Fondation pour la mémoire de la déportation et la Fondation de la résistance (portant ainsi leurs dotations respectivement à 6,01 M€ et 5,71 M€). Pour la Fondation de la France Libre, la dotation exceptionnelle versée a été de 3,36 M€ (capital 6,41 M€).

Concrètement, la fondation n'a pu disposer qu'à compter de février 2011 de la trésorerie permettant son installation.

1.1.2.2. Les conditions matérielles

Comme il l'a été précisé ci-dessus, la fondation ne disposait dans ses premiers mois d'existence d'aucune trésorerie.

Aussi la fondation a-t-elle dû bénéficier du concours de l'État pour disposer d'un hébergement temporaire, aujourd'hui pérennisé contre une contribution forfaitaire. Il s'agit de deux bureaux et d'un local situés sur le site de l'Hôtel national des Invalides.

Le manque de disponibilité financière a immanquablement créé un retard dans le lancement de la fondation, aussi bien dans ses activités que dans sa communication, et explique pour grande part la lenteur de sa montée en puissance. En outre, la mise en place des outils informatiques a été ralentie par la connexion au réseau existant sur le site des Invalides et les exigences de sécurité.

Au cours de ses réunions trimestrielles, le CA a été régulièrement informé des difficultés matérielles et de personnel que rencontrait la fondation.

1.1.2.3. Les moyens humains

La fondation a dû avoir recours à la mise à disposition temporaire de plusieurs agents publics, ce qui a entraîné une certaine hétérogénéité et des difficultés de fonctionnement :

- 1) à compter du mois d'avril 2011, un directeur venant de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), jusqu'au 4 août 2012 ;
- 2) à compter de janvier 2011, un archiviste-documentaliste venant de la mission interministérielle aux rapatriés (MIR), pour une durée de trois années ;
- 3) d'août 2011 à février 2012, une chargée de communication venant du ministère chargé de l'écologie ;
- 4) du printemps 2011 jusqu'au 31 décembre 2011, un chargé de mission venant de l'ONAC-VG.

Ces mises à dispositions s'inscrivaient dans le concours que l'État s'était engagé à apporter à la fondation, avant que les rendements financiers du capital de la fondation soient suffisants.

1.2. Bilan d'activités de la FM-GACMT depuis sa création

Malgré de réels problèmes de trésorerie rencontrés au commencement de son activité, il peut toutefois être mis à son actif un certain nombre de réalisations concrètes et encourageantes. Dès les premiers mois de sa mise en place, la fondation a réalisé plusieurs actions et mis en place des projets à moyen et long termes.

Grâce à la subvention de 130 000 euros versée par le ministère de la défense, la fondation a pu financer son démarrage, ainsi que le premier colloque organisé fin 2011. Le solde de la subvention a été réservé pour le colloque du printemps 2012.

1.2.1. La situation actuelle de la fondation

Le dernier versement de la participation financière des membres fondateurs ayant été effectué au dernier trimestre 2012, la dotation atteint désormais le montant total prévu de 7,2 M€ ; grâce aux placements réalisés (de l'ordre de 3% d'intérêts), cette dotation assurera à compter de 2013 un revenu annuel de près de 230 000 euros, qui seuls sont utilisables pour le fonctionnement de la fondation.

La ventilation de ces 230 000 euros est envisagée ainsi pour 2013 :

- les dépenses incompressibles sont évaluées à 111 000 euros (salaires pour 84 000 euros, mais également frais de déplacements, postaux, comptables, etc.) ;
- afin de tenir compte de l'inflation et pour assurer le maintien en valeur du capital de la dotation, 1 % des revenus, soit 2 300 €, abondent chaque année cette dotation et sont placés dans les mêmes conditions ;
- restent pour les activités 48 000 euros par an, soit 4 000 euros par mois.

L'autorisation d'occupation temporaire (AOT) signée le 19 février 2013 confirme l'affectation des locaux jusqu'en octobre 2015. Si l'espace est suffisant pour le personnel et les documents tant historiques qu'administratifs, il ne permet pas l'implantation d'un centre de ressources documentaires doté d'un bureau pour l'accueil et le travail sur place de plus d'un chercheur.