Les interventions en faveur des rapatriés gérées par la mission interministérielle aux rapatriés

(Référés du 28 juillet 1997 et du 18 avril 2002)

Après avoir contrôlé l'emploi des crédits inscrits en faveur des rapatriés au budget de la solidarité, la Cour avait fait connaître ses observations aux ministres concernés en 1997 puis en 2002. Plus de quarante années après l'indépendance de l'Algérie, il subsiste en effet plusieurs dispositifs spécifiques d'aide en faveur des rapatriés et des anciens membres des formations militaires supplétives[41].

A l'occasion d'un nouveau contrôle exécuté en 2005 et 2006, la Cour a examiné les suites données à ses précédentes critiques et recommandations. Celles-ci se rapportaient au maintien prolongé de régimes spécifiques, aux modalités de leur organisation administrative et à l'insuffisante rigueur de leur gestion.

La préparation du retour au droit commun

La Cour avait préconisé le retour au droit commun en réservant toutefois le cas particulier des anciens supplétifs de l'armée française.

La Cour avait estimé en 1997 que la persistance de services spécialisés et la distinction qui continuait d'être établie à l'égard des rapatriés et, de plus en plus, de leurs descendants devrait être réexaminée, alors qu'avait disparu le contexte qui avait, trente-cinq ans plus tôt, justifié des mesures d'urgence.

---

41) Un rapport établi en 2003 par M. Michel DIEFENBACHER, parlementaire en mission, évaluait l'effectif des rapatriés à 1 483 321 personnes composant 425 000 familles, dont les deux tiers étaient originaires d'Algérie et 30 % du Maroc et de Tunisie.

Plusieurs dispositifs particuliers subsistent à ce jour, au moins pour quelques années encore.

Certains concernent à la fois les rapatriés et les anciens supplétifs. Il s'agit des secours exceptionnels, des subventions aux associations et de l'aide au désendettement des rapatriés installés dans une profession non salariée.

Toutefois, les dépenses correspondant aux deux premières de ces mesures ont été réduites. Il n'a été alloué en 2004 que 75 secours exceptionnels pour un montant total de 40 337 € alors qu'en 2000, il en était encore attribué 223 pour un montant de 255 880 €. Les subventions aux associations s'élevaient à 291 200 € en 2004, contre 366 318 € en 2000.

Le régime des aides au désendettement ne s'applique qu'à des dettes non fiscales nées avant le 31 juillet 1999. Le traitement des dossiers a subi des retards. La commission nationale d'aide au désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée (CNAIR), mise en place en 1999 à la suite de la suppression des commissions départementales d'aide aux rapatriés réinstallés (CODAIR), avait déjà été saisie au début de 2002 de plus de 2 000 dossiers, dont 85 seulement avaient pu être traités au fond. Elle a reçu un afflux de plus de 1 000 dossiers supplémentaires à la suite de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 qui avait reporté au 28 février 2002 la date limite de dépôt des demandes. Cependant, grâce aux mesures prises pour accélérer les travaux, ceux-ci devraient être achevés en 2007, hors règlement des derniers dossiers contentieux.

La Cour avait souhaité que les anciens membres de formations supplétives et leurs familles puissent bénéficier encore, pendant un temps, de certaines mesures.

Les difficultés concernant l'insertion des anciens membres de formations supplétives et de leurs familles avaient conduit en 1994 à mettre en place l'ensemble de mesures spécifiques dit « plan harkis » et à le proroger à plusieurs reprises. Plusieurs de ces mesures ont pris fin, notamment en 2002 les aides spécifiques à l'emploi au sujet desquelles la Cour avait relevé le risque qu'elles maintiennent leurs bénéficiaires dans une situation marginale. Des mesures ont été prises pour accompagner les intéressés vers les dispositifs de droit commun.

Mais la Cour avait aussi souhaité, en 2002, que soient maintenus un certain nombre de dispositifs au bénéfice de ces personnes : rente viagère, aide au conjoint survivant, secours exceptionnels, aide au désendettement gérée par la commission d'aide au désendettement immobilier des anciens membres des formations supplétives (COMADEF). Plusieurs aides spécifiques, notamment dans le domaine du logement, de la formation, de l'aide au désendettement demeurent temporairement en vigueur.

De nouvelles et importantes mesures ont été prises depuis la dernière intervention de la Cour. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 a institué en remplacement de l'ancienne rente viagère une allocation de reconnaissance dont les conditions d'accès sont moins restrictives. La loi du 23 février 2005, portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, a permis de revaloriser cette allocation de 70 % en la portant à 700 € par trimestre et a offert aux bénéficiaires qui renonceraient à cette allocation ou simplement à sa revalorisation le versement d'un capital de 30 000 ou 20 000 € selon le cas. Cette mesure bénéficie aux anciens membres de formation supplétive, à leurs conjoints suivants et, à défaut, à leurs enfants. Près de la moitié des 11 750 bénéficiaires (46 %) ont opté pour le versement du capital de 30 000 €. La plupart des autres (47 %) continuent à percevoir l'allocation non revalorisée et reçoivent un capital de 20 000 €.

Le versement de ces capitaux et, dans une moindre mesure, l'accélération des travaux de la CNAIR ont conduit, à partir de 2005, à une forte augmentation des dépenses gérées par la MIR. Celles-ci s'étaient élevées en moyenne annuelle à 21 M€ sur la période 2000-2003 ; elles sont passées à 28,5 M€ en 2004 et à 90,2 M€ en 2005 et devraient encore s'accroître en 2006 et 2007 - les crédits ouverts en 2006 s'élèvent à 176,8 M€. Mais les dépenses seront corrélativement très allégées à partir de 2008.

Les dispositifs spécifiques en faveur des rapatriés s'acheminent ainsi lentement vers leur extinction. Les aides d'un montant limité instituées par les décrets des 10 décembre et 24 décembre 2004 en faveur de plus de 8 000 rapatriés de Côte d'Ivoire, dont 1 534 se sont vu reconnaître la qualité de rapatriés, ne doivent pas remettre en cause cette évolution.

L'amélioration de l'organisation administrative

La Cour avait souligné la complexité de l'organisation administrative et son caractère juridique incertain.

Tenant compte en grande partie des observations de la Cour, le gouvernement a abrogé le décret du 29 septembre 1988 relatif aux attributions du délégué aux rapatriés (DAR) et a mis en place une nouvelle structure administrative en créant, par décret du 27 mai 2002, une mission interministérielle aux rapatriés (MIR). Cette nouvelle entité prépare, en concertation avec les associations représentatives, les mesures de solidarité nationale décidées par le gouvernement en faveur des rapatriés et les met en œuvre. Elle suit, coordonne et facilite l'application des dispositions législatives et réglementaires en faveur des rapatriés et des anciens supplétifs et elle met en œuvre des actions d'information, d'évaluation et de médiation.

La MIR est désormais rattachée au Premier ministre afin de mieux coordonner les actions en faveur des rapatriés. Tous les domaines de compétence ainsi que le personnel de la DAR ont été repris par la MIR. Le service central des rapatriés (SCR), qui appartient organiquement à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et est délocalisé à Agen et à Périgueux, est fonctionnellement placé sous l'autorité du président de la mission interministérielle. Ce dernier a désormais autorité pour signer au nom du Premier ministre tous actes, arrêtés, décisions ou conventions (à l'exclusion des décrets) en faveur des rapatriés. Il dispose également d'une délégation permanente pour signer, dans la limite de ses attributions et au nom du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, tous actes, arrêtés et décisions ayant trait à l'exécution ou à la gestion administrative des crédits inscrits au budget de la solidarité au titre des actions. Les anomalies juridiques précédemment signalées dans les délégations de signature ont disparu : la nouvelle délégation du Premier ministre est donnée au seul président de la MIR, et ce n'est qu'en son absence ou en cas d'empêchement que les personnes placées sous son autorité peuvent désormais y recourir. La rationalisation de l'organisation administrative a été complétée par la prise en charge par le SCR de la totalité de la gestion du dossier des retraites, qu'il partageait antérieurement avec l'ANIFOM.

La MIR et le SCR ont pu faire face à cette charge nouvelle, à celles de l'accélération du traitement des dossiers de désendettement, des mesures nouvelles en faveur des anciens supplétifs et de l'accompagnement, depuis 2005, des rapatriés de Côte d'Ivoire, sans augmentation d'effectifs et avec des moyens matériels modestes.

La Cour souligne que la MIR, bien que rattachée au Premier ministre, reste partagée dans son fonctionnement quotidien entre deux ministères : celui des affaires sociales dont elle gère des crédits d'intervention et celui de l'Intérieur dont dépendent les services des rapatriés dans les préfectures et le SCR. Il apparaît souhaitable de revoir l'ensemble de ce dispositif administratif au terme des opérations d'indemnisation de la CNAIR, à la fin de 2007.

La Cour relève enfin le travail important réalisé par le Haut conseil aux rapatriés créé à la fin de 2002 et la part qu'il a prise dans la préparation de la loi du 23 février 2005.

La gestion des aides

La Cour avait en 1997 formulé des observations sur les conditions alors très peu satisfaisantes d'attribution des secours exceptionnels et des subventions ; elle en souhaitait encore en 2002 un encadrement plus strict.

La procédure actuelle d'attribution des secours n'appelle pas de critique.

Est déconcentrée au niveau des préfectures l'attribution des secours inférieurs à 762 € et au niveau des délégations de l'office national des anciens combattants (ONAC), depuis 2003, la totalité des secours exceptionnels aux anciens supplétifs. Les secours les plus importants sont instruits au service central des rapatriés par une commission interne à l'administration qui s'est efforcée de dégager des critères objectifs. Les secours décidés au niveau du cabinet représentaient encore en 2001 et 2002 plus de la moitié du montant des secours attribués ; mais ils sont devenus très exceptionnels depuis 2003. Il n'a été relevé que très peu de cas de dérogations aux règles que s'est fixées la commission, comme d'éviter les secours répétitifs ou de n'intervenir qu'après épuisement des possibilités offertes par le droit commun. Les situations sociales des bénéficiaires semblent justifier les secours

octroyés ; la Cour relève cependant que le lien entre ces situations et les conséquences même lointaines du rapatriement est de plus en plus difficile à établir.

Pour l'attribution des subventions aux associations, la mission interministérielle aux rapatriés et son contrôleur financier se sont également efforcés de faire preuve de rigueur. La Cour observe que nombre des quelque vingt-cinq associations aidées ne pourraient, par manque de ressources propres, vivre sans le soutien de l'Etat. Comme celle des secours exceptionnels, la légitimité de ce régime particulier de subventions s'affaiblit avec le temps.

Les conditions d'octroi des aides au désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée avaient fait l'objet en 2002 de plusieurs critiques de la Cour. La situation s'est là aussi améliorée. Le décret du 10 avril 2002, contemporain du référé de la Cour, a simplifié et amélioré les procédures d'instruction, l'établissement des plans d'apurement étant confié aux services déconcentrés de l'Etat, ainsi que le souhaitait la Cour. L'effort entrepris pour améliorer les travaux de la CNAIR a permis à cette dernière d'achever en septembre 2005 de se prononcer sur l'éligibilité de la quasi-totalité des demandes présentées : 718 demandes ont été acceptées, soit 23 % du total. Au 30 juin 2006, la commission s'était prononcée sur 319 plans d'apurement correspondant à ces demandes éligibles ; 50 plans avaient été rejetés ou avaient donné lieu à désistement. Le montant unitaire moyen des aides de l'Etat était proche de 77 000 €. Il restait à statuer sur près de 400 dossiers, en principe avant la fin de 2007.

La Cour avait critiqué en 2002 le traitement dérogatoire de certains dossiers.

Il a encore été relevé au cours de la dernière période quelques décisions discutables de la CNAIR, dont la plupart se sont heurtées à la vigilance du contrôleur financier. Nombre de difficultés tenaient à la qualité d'aides familiaux des demandeurs qui n'entraient pas à ce titre dans le champ d'application du décret du 4 juin 1999 ; mais la loi du 23 février 2005 leur en a étendu le bénéfice. D'autres difficultés ont été levées par le décret du 9 mai 2003, autorisant la prise en charge des échéances impayées des dettes afférentes à la résidence principale en cas de menace d'éviction. Demeure toutefois critiquable l'acceptation par la CNAIR de quelques plans d'apurement ne prévoyant qu'une participation de l'intéressé très faible ou nulle - alors que l'aide de l'Etat devrait en principe conserver un caractère subsidiaire en regard des efforts du débiteur et de ses créanciers - ou plus rarement concernant des personnes dont il ne semble pas établi que leurs difficultés financières les rendaient « incapables de faire face à leur passif » conformément à l'article 1 du décret du 4 juin 1999.

La Cour avait encore critiqué l'utilisation abusive de la procédure de désendettement par des débiteurs de mauvaise foi.

Ces débiteurs utilisaient la procédure pour bénéficier de la suspension des poursuites dont elle est assortie, souvent en retardant une décision de rejet prévisible, grâce à des moyens dilatoires. Ces critiques confirmées par de nouvelles observations plus récentes deviendront sans objet avec la fin prochaine de ce régime.

Si les conditions d'octroi des aides se sont globalement améliorées, la Cour a observé cependant une gestion budgétaire heurtée au cours de la période sous contrôle. Les crédits d'intervention gérés par la MIR ont été ouverts de 2002 à 2004 par loi de finances rectificative pour des montants supérieurs à ceux qui figuraient à la loi de finances initiale. Les crédits consommés de 2001 à 2004 ont toujours été inférieurs au montant des reports provenant de l'exercice précédent, malgré la notable amélioration de la consommation des crédits déconcentrés (82,2 % en 2004 contre 60,1 % en 2001) et sans relation avec les montants inscrits en loi de finances initiale.

> Cette situation s'explique en partie par le fait que la création puis l'augmentation de l'allocation de reconnaissance des anciens supplétifs ont été décidées à la fin de 2002 et de 2003 par des lois de finances rectificatives et financées par les mêmes lois. La loi de finances rectificative de 2004 a ouvert à hauteur de 60 M€ des crédits destinés à financer les mesures contenues dans la loi du 23 février 2005. L'augmentation des dépenses résultant de cette loi ainsi que l'accélération des opérations de désendettement des rapatriés ont permis en 2005 de consommer la quasi-totalité des crédits ouverts.

***

Les améliorations de l'organisation administrative des services chargés des rapatriés ainsi que de beaucoup de procédures qu'ils gèrent, leurs efforts de rigueur conduits dans un contexte difficile, l'accélération des travaux de la CNAIR, sont à souligner et vont dans le sens des recommandations précédemment formulées par la Cour.

La Cour avait aussi indiqué en 2002 que le temps lui paraissait venu « de réexaminer la nécessité des différents éléments du dispositif propre aux rapatriés, dont les problèmes sociaux devraient aujourd'hui pouvoir être réglés dans le cadre des procédures de droit commun ».

L'année 2007 devrait voir s'achever les travaux de la CNAIR, ainsi que le règlement des allocations en capital prévues par la loi du 23 avril 2005 en faveur des anciens supplétifs. Les dépenses ultérieures seront fortement réduites.

Ce devrait être l'occasion de mettre en œuvre la recommandation déjà formulée par la Cour en 2002, de redéfinir les modes de gestion des quelques actions pérennes qui subsisteront encore en faveur des rapatriés (archives, mémoire, rentes viagères aux anciens supplétifs) et de reconsidérer dans cette perspective les attributions et le rattachement administratif des services actuellement chargés des rapatriés, selon la nature de leurs missions.

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu me transmettre l'insertion sur "Les interventions en faveur des rapatriés gérés par la Mission interministérielle aux rapatriés" destinée à figurer au rapport annuel de la Cour des comptes.

Ainsi que le note ce document, le Gouvernement a pris, depuis 2002, plusieurs mesures destinées à améliorer l'organisation des services en charge des rapatriés ainsi que les procédures que ceux-ci gèrent, conformément aux précédentes observations de la Cour.

Cet effort de rigueur financière et procédurale est intervenu alors même que le Gouvernement a mis en place une politique ambitieuse en faveur des rapatriés. Celle-ci s'est notamment traduite par la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, par la forte revalorisation de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens supplétifs de l'armée française et par la décision de rembourser les prélèvements opérés sur les certificats d'indemnisation dans le cadre des lois de 1970 et 1987. L'effort budgétaire consacré à cette politique a été estimé à plus de 900 millions d'euros.

Par ailleurs, ainsi que le souligne la Cour, le Gouvernement entend mener à bonne fin le dispositif d'aide au désendettement des rapatriés réinstallés qui devrait s'achever pendant l'exercice 2007.