



**AVIS
DE LA COMMISSION DES FINANCES**

**SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE
PORTANT OUVERTURE DE 105 600 000 EUROS EN
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
ET DE 75 600 000 EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

26 AVRIL 2010

ANNEXE

**NOTE EXPLICATIVE DE L'AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU
SÉNAT SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE
PORTANT OUVERTURE DE 105 600 000 EUROS EN AUTORISATIONS
D'ENGAGEMENT (AE)
ET DE 75 600 000 EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)**

26 avril 2010

I. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS D'URGENCE EN FAVEUR DE LA RECONSTRUCTION D'HAÏTI.....	7
II. LE FINANCEMENT DES CONSÉQUENCES DE LA TEMPÊTE XYNTHIA.....	10
III. LE REMBOURSEMENT DES FRAIS D'HOSPITALISATION DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	12
IV. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PORTANT QUASIMENT EXCLUSIVEMENT SUR DES CRÉDITS MIS EN RÉSERVE	18

Le présent projet de décret d'avance prévoit d'ouvrir **105.600.000 euros d'autorisations d'engagement (AE)** et **75.600.000 euros de crédits de paiement (CP)** sur quatre missions du budget général, et d'annuler, à titre de gage, les mêmes montants d'AE et de CP sur vingt-quatre missions du budget général.

Les quatre missions concernées par les ouvertures de crédits sont :

- « Aide publique au développement », au titre du **financement des opérations d'urgence en faveur de la reconstruction d'Haïti** ;

- « Relations avec les collectivités territoriales », au titre de **l'indemnisation des collectivités territoriales touchées par la tempête Xynthia** ;

- « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », au titre du **financement des conséquences de la tempête Xynthia pour l'agriculture, la pêche et l'aquaculture** ;

- « Action extérieure de l'Etat », au titre du **remboursement des frais d'hospitalisation de ressortissants français à l'étranger**.

Trois missions sont concernées à la fois par des annulations et des ouvertures de crédits : « Action extérieure de l'Etat », « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et « Aide publique au développement ».

Les ouvertures « brutes » les plus importantes concernent la mission « Aide publique au développement » (45.000.000 euros en AE et 35.000.000 euros en CP) **et la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »** (35.000.000 euros en AE et en CP). Déduction faite des annulations supportées, par ailleurs, par ces deux missions, celles-ci demeurent les deux missions qui enregistrent les plus fortes augmentations « nettes » de crédits : respectivement 44.947.102 euros en AE et 34.935.586 euros en CP, d'une part, et 28.232.234 euros en AE et 28.560.171 euros en CP, d'autre part. En revanche, compte tenu des annulations de crédits que la mission « Action extérieure de l'Etat » connaît par ailleurs, celle-ci subit au final, malgré les ouvertures de crédits proposées par le présent projet de décret d'avance, une diminution nette de ses crédits à hauteur de 953.885 euros en AE et 579.510 euros en CP.

En évolution nette, les missions connaissant les plus fortes réductions de CP sont les missions « Écologie, développement et aménagement durables » et « Recherche et enseignement supérieur », avec des diminutions, respectivement, de 12.780.087 et 12.304.902 euros.

En proportion des CP inscrits en loi de finances initiale, les plus fortes augmentations concernent les missions « Aide publique au développement » (+ 0,99 %) et « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (+ 0,79 %). Les plus fortes diminutions concernent les

missions « Sécurité civile » (- 2,42 %), « Médias » (- 0,16 %) et « Politique des territoires » (- 0,16 %).

L'impact net du présent projet de décret sur les missions du budget général

	LFI 2010		Diminutions		Augmentations		Solde net		Solde net en % des montants de LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'Etat	2 653 528 200	2 624 333 470	1 553 885	1 179 510	600 000	600 000	-953 885	-579 510	-0,04%	-0,02%
Administration générale et territoriale de l'Etat	2 597 732 102	2 595 921 540	1 250 000	900 000	0	0	-1 250 000	-900 000	-0,05%	-0,03%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 652 205 672	3 610 084 708	6 767 766	6 439 829	35 000 000	35 000 000	28 232 234	28 560 171	0,77%	0,79%
Aide publique au développement	3 055 122 290	3 514 542 289	52 898	64 414	45 000 000	35 000 000	44 947 102	34 935 586	1,47%	0,99%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 424 929 387	3 430 720 823	231 323	209 688	0	0	-231 323	-209 688	-0,01%	-0,01%
Défense	39 257 190 173	37 144 795 471	16 836 788	10 857 800	0	0	-16 836 788	-10 857 800	-0,04%	-0,03%
Direction de l'action du Gouvernement	557 569 276	552 761 237	664 554	583 104	0	0	-664 554	-583 104	-0,12%	-0,11%
Écologie, développement et aménagement durables	10 320 759 216	10 143 751 037	17 527 484	12 780 087	0	0	-17 527 484	-12 780 087	-0,17%	-0,13%
Économie	1 953 156 377	1 934 320 671	272 709	571 558	0	0	-272 709	-571 558	-0,01%	-0,03%
Engagements financiers de l'Etat	44 156 214 291	44 156 537 636	425 003	378 202	0	0	-425 003	-378 202	0,00%	0,00%
Enseignement scolaire	60 863 649 529	60 816 299 441	3 377 731	3 088 302	0	0	-3 377 731	-3 088 302	-0,01%	-0,01%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 552 559 961	11 564 292 731	6 079 501	5 426 699	0	0	-6 079 501	-5 426 699	-0,05%	-0,05%
Immigration, asile et intégration	564 976 512	557 458 485	150 838	134 755	0	0	-150 838	-134 755	-0,03%	-0,02%
Justice	7 365 807 156	6 844 307 981	1 000 000	1 000 000	0	0	-1 000 000	-1 000 000	-0,01%	-0,01%
Médias	1 140 774 337	1 142 774 337	0	1 842 194	0	0	0	-1 842 194	0,00%	-0,16%
Politique des territoires	382 374 961	376 176 043	684 693	601 947	0	0	-684 693	-601 947	-0,18%	-0,16%
Recherche et enseignement supérieur	25 357 616 221	24 763 980 271	28 520 186	12 304 902	0	0	-28 520 186	-12 304 902	-0,11%	-0,05%
Relations avec les collectivités territoriales	2 674 755 058	2 624 079 069	0	0	25 000 000	5 000 000	25 000 000	5 000 000	0,93%	0,19%
Santé	1 177 696 790	1 197 974 273	1 672 329	1 599 702	0	0	-1 672 329	-1 599 702	-0,14%	-0,13%
Sécurité	16 630 776 206	16 384 300 457	555 556	400 000	0	0	-555 556	-400 000	0,00%	0,00%
Sécurité civile	448 719 794	455 968 482	13 650 804	11 015 476	0	0	-13 650 804	-11 015 476	-3,04%	-2,42%
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 270 637 080	12 290 637 223	441 450	486 555	0	0	-441 450	-486 555	0,00%	0,00%
Sport, jeunesse et vie associative	833 992 336	854 946 355	853 197	803 477	0	0	-853 197	-803 477	-0,10%	-0,09%
Travail et emploi	11 350 000 981	11 402 500 761	565 478	519 434	0	0	-565 478	-519 434	0,00%	0,00%
Ville et logement	7 698 989 700	7 806 016 965	2 465 827	2 412 365	0	0	-2 465 827	-2 412 365	-0,03%	-0,03%
Total des 25 missions concernées	271 941 733 606	268 789 481 756	105 600 000	75 600 000	105 600 000	75 600 000	0	0	0,00%	0,00%

Source : commission des finances

I. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS D'URGENCE EN FAVEUR DE LA RECONSTRUCTION D'HAÏTI

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de **45 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **35 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, au sein de la mission « Aide publique au développement », au titre du financement des **opérations d'urgence en faveur de la reconstruction d'Haïti, après le séisme qu'a subi le pays**, le 12 janvier 2010. Il convient de rappeler que cette catastrophe naturelle a causé la mort de plus de 200.000 personnes et la destruction d'une part très importante de la capitale haïtienne, Port-au-Prince.

Cette ouverture de crédits fait suite aux annonces du Président de la République, lors de son déplacement sur l'île, le 17 février 2010, confirmées par la voix du ministre des affaires étrangères lors de la conférence internationale des donateurs pour Haïti, le 31 mars dernier, de participation de la France au plan d'aide d'urgence et de reconstruction d'Haïti.

Une aide française importante en faveur d'Haïti

D'après les indications reçues du ministère chargé des affaires étrangères et du ministère chargé de l'économie, la France s'est engagée à aider Haïti, au total, à hauteur de **236 millions d'euros sur la période 2010-2011**. Cette aide se décompose de la façon suivante :

- **40 millions d'euros d'aides budgétaires**, dont l'affectation est globale et qui doivent aider le gouvernement haïtien à faire face à ses obligations budgétaires. Ces aides seront mises en œuvre par l'Agence française de développement (AFD), à partir de **crédits délégués du programme 110** de la mission « Aide publique au développement », intitulé « Aide économique et financière au développement », que pilote le **ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE)** ;

- **100 millions d'euros d'aides-projets**, qui seront mises en œuvre soit directement par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), soit par l'AFD, à partir de **crédits délégués du programme 209** de la mission « Aide publique au développement », intitulé « Solidarité à l'égard des pays en développement », que pilote le **MAEE** ;

- **40 millions d'euros** correspondant à une **valorisation de l'aide en nature**, essentiellement l'apport de matériels de sécurité civile (dont des abris temporaires, tentes et bâches) déployés par la France ;

- enfin, **56 millions d'euros** au titre de l'**annulation de la dette bilatérale haïtienne**. Cette mesure ne se traduira pas, au plan budgétaire, en ce qui concerne les prêts directement accordés par la France à l'Etat haïtien, mais seulement pour les prêts accordés par l'intermédiaire de l'AFD. En effet, cette dernière sera indemnisée par l'Etat à hauteur de 22,1 millions d'euros imputés sur le programme 110, précité, que gère le MINEIE.

Il convient de souligner que, par ailleurs, **les crédits d'aides-projets ouverts en loi de finances pour 2010 au profit d'Haïti, soit environ 20 millions d'euros, ont été maintenus**. Ils concernent pour l'essentiel (à près de 70 %) des projets mis en œuvre par l'AFD.

Pour mémoire, la **conférence internationale des donateurs pour Haïti**, qui s'est tenue à New York le 31 mars 2010, a permis de collecter des **financements à hauteur de 5 milliards de dollars US à court terme** (soit jusqu'à la fin 2011) et de 9,9 milliards de dollars US à moyen terme. Les principaux contributeurs sont l'Union européenne, les États-Unis, le Venezuela et la Banque interaméricaine de développement.

On notera enfin que **la société civile française s'est significativement associée à cet élan mondial de solidarité**. En effet, selon les déclarations du ministre des affaires étrangères lors de la conférence internationale des donateurs précitée, les collectivités locales, les ONG et les entreprises françaises ont mobilisé près de **80 millions d'euros**.

Sources : MAEE, MINEIE

Les dépenses que le présent projet de décret d'avance prévoit ainsi de couvrir revêtent un caractère **urgent** qui n'est pas douteux, eu égard à la situation d'Haïti. Il en va de même de leur caractère **imprévisible**, au stade de la loi de finances initiale, puisque le séisme s'est produit en janvier. Par ailleurs, il était trop tôt pour évaluer les besoins au stade de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010¹, la conférence internationale des donateurs pour Haïti ne s'étant tenue que le 31 mars. **Le recours au décret d'avance, en la matière, est donc pleinement justifié.**

A. DES AIDES-PROJETS À HAUTEUR DE 30 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 20 MILLIONS D'EUROS EN CP

En premier lieu, **30 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP** sont ouverts sur le programme 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement », que pilote le MAEE. Cette ouverture est destinée à financer plusieurs dépenses d'urgence en matière d'**aides-projets**, afin de contribuer à la reconstruction du pays dans quatre secteurs identifiés comme les plus prioritaires, soit respectivement :

- une aide à la « **re-scolarisation** » d'**urgence**, notamment dans les camps de réfugiés, à hauteur de **2,5 millions d'euros en AE et en CP**. D'après les données fournies, 80 % des écoles ont été détruites à Port-au-Prince, situation entraînant un risque d'instabilité sociale et politique. Les crédits devraient permettre de financer des mesures telles que l'**envoi d'équipes pédagogiques** sur place, mais aussi le **financement de bourses**, au bénéfice de tous les niveaux d'éducation (primaire, secondaire, universitaire) ;

- une aide au **renforcement des capacités administratives et de sécurité de l'État** haïtien, à hauteur de **4,5 millions d'euros en AE et en CP**. Suivant les précisions obtenues, le gouvernement haïtien a un besoin d'urgent d'appui en matière de **sécurité civile pour les lieux de distribution alimentaire**, mais aussi de l'**envoi d'assistants techniques sectoriels** pour des périodes plus longues (tous ministères confondus, et en particulier au ministère des finances, les services fiscaux haïtiens ayant été fortement affectés par le séisme) ;

- une aide à l'**aménagement de l'ensemble du territoire** du pays, en maîtrisant les risques sismiques, à hauteur de **10 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP**. Selon les informations recueillies, ces crédits permettront d'engager le projet de **déploiement d'un cadastre**. La mise en œuvre de ce projet

¹ *Projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 20 janvier, voté par l'Assemblée nationale le 9 février et par le Sénat le 16 février.*

s'avère en effet comme un préalable au règlement de nombreux enjeux liés à la reconstruction : assurer la sécurité juridique des ayant-droits, fonder les nouveaux principes de la politique foncière du pays, sécuriser les investissements privés et promouvoir une stratégie d'aménagement durable du territoire ;

- enfin, une aide à la **reconstruction de l'hôpital universitaire d'État**, à Port-au-Prince, indispensable pour faire face aux besoins médicaux et sanitaires de la population, à hauteur de **13 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP**. D'après les renseignements donnés, ce projet s'inscrit dans une perspective longue mais, compte tenu de l'urgence sanitaire des populations (vraisemblablement aggravée avec la venue de la saison des pluies, suivie de la saison cyclonique à l'été), et du besoin de pouvoir engager le plus vite possible les travaux, l'ouverture des crédits est nécessaire pour **susciter un effet d'entraînement envers les autres bailleurs de fonds internationaux**.

Il convient d'observer que le calendrier de mise en œuvre des quatre projets susmentionnés dépend, en effet, de facteurs indépendants de la France, notamment le financement d'autres États ou le retour à la normalité du pays. Pour autant, selon les précisions recueillies, **l'objectif est de pouvoir engager les crédits ouverts par le présent décret d'avance dès les prochaines semaines**.

L'AFD devrait mettre en œuvre, en tout ou en partie, les deux derniers projets cités (cadastre et hôpital universitaire). Les autres projets seront mis en œuvre par les services du MAEE.

Une attention particulière devra être portée au contrôle de l'usage des fonds ainsi délégués.

B. UNE AIDE BUDGÉTAIRE À HAUTEUR DE 15 MILLIONS D'EUROS EN AE ET CP

En second lieu, **15 millions d'euros en AE et en CP** sont ouverts au titre du programme 110, « Aide économique et financière au développement », que pilote le **MINEIE**. Ces crédits sont complétés par 5 millions d'euros, en AE et CP, déjà ouverts en loi de finances initiale (au titre de crédits délégués à l'AFD à partir de la ligne « aide budgétaire globale ») et mobilisés, sur le même programme, en faveur d'Haïti, soit au total 20 millions d'euros en AE et en CP. Ils sont destinés à financer le programme de l'**aide budgétaire** française au pays, et doivent permettre :

- d'une part, l'**acquisition rapide d'engrais et de semences** pour faire face à la prochaine campagne agricole, afin de subvenir aux besoins de la population. Selon les indications reçues, à ce titre, une première tranche de l'aide, à hauteur de **5 millions d'euros**, décidée le 7 avril 2010 par le comité des États étrangers de l'AFD, va être versée au gouvernement haïtien. La campagne agricole a débuté en avril et se prolongera jusqu'en mai ; d'ordinaire, cette campagne couvre 60 % de la production annuelle du pays ;

- d'autre part, la **continuité des services publics**, notamment en permettant à l'État haïtien de payer les salaires de ses **fonctionnaires**. On notera à cet égard que, lors de la conférence internationale des donateurs précitée, le gouvernement haïtien a fait état d'un besoin global d'aide budgétaire de 350 millions de dollars US, soit environ 260 millions d'euros.

II. LE FINANCEMENT DES CONSÉQUENCES DE LA TEMPÊTE XYNTHIA

A. L'INDEMNISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES TOUCHÉES PAR LA TEMPÊTE XYNTHIA

Au titre de l'indemnisation des collectivités touchées par des calamités naturelles, le présent décret d'avance prévoit l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de **25 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en crédits de paiement CP**.

Les dommages concernés par ces **crédits d'indemnisation d'urgence** concernent les **biens non assurables des collectivités territoriales touchées par la tempête Xynthia**, qui a traversé le territoire métropolitain dans la nuit du 27 au 28 février 2010 et causé le décès de 53 personnes ainsi que des dégâts matériels importants, surtout sur le littoral atlantique, en particulier dans les départements de Charente-Maritime, de Vendée, de Gironde et de Loire-Atlantique.

Ces crédits, inscrits dans le cadre de l'action 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme 122, seront versés sous forme d'**avance aux collectivités affectées dans l'attente d'une évaluation définitive** du montant des dommages. Il s'agit en effet de ne financer à ce stade que les interventions les plus urgentes, dans l'attente des conclusions de la mission d'inspection¹.

Le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe, d'une part, les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et, d'autre part, les moyens servant à l'administration des programmes de la mission (moyens de la direction générale des collectivités locales), ainsi que des crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) au titre de compétences transférées concomitamment à plusieurs niveaux de collectivités.

D'après le rapport de motivation du présent projet de décret, les dégâts concernés portent notamment sur la **voirie communale et départementale**, les biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité de la circulation, les **ponts et**

¹ Le Gouvernement a mis en place une mission d'inspection interministérielle par lettre du 2 mars 2010. Celle-ci devrait rendre un pré-rapport à la fin du mois d'avril et un rapport définitif à la fin du mois de mai 2010. Il convient d'observer que le montant des travaux à engager dans ces collectivités territoriales, tel qu'il est estimé par les préfetures concernées, s'élève approximativement à 117 millions d'euros.

ouvrages d'art¹, les réseaux d'assainissement et d'eau potable, les stations d'épuration et de relevage des eaux, ainsi que les **travaux urgents** de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau réalisés à l'issue de ces inondations. La nature pluriannuelle des dépenses envisagées justifie qu'il soit proposé d'ouvrir cinq fois plus d'AE que de CP.

A la lumière des informations transmises par le Gouvernement, **votre rapporteur général reconnaît donc le caractère urgent et imprévisible** de l'ouverture de crédits au profit du programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « relations avec les collectivités territoriales » prévue par le présent projet de décret d'avance. Ces deux caractéristiques apparaissent particulièrement indiscutables eu égard aux effets dévastateurs de la tempête Xynthia sur les collectivités territoriales concernées.

B. LA PRISE EN CHARGE PAR LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » DU PLAN D'URGENCE FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA TEMPÊTE XYNTHIA

Le présent projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 35 millions d'euros en AE et CP**, sur le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Ces crédits doivent permettre le **financement du plan d'urgence mis en place par le Gouvernement pour aider les professionnels de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture à faire face aux conséquences de la tempête Xynthia**. Celle-ci a en effet provoqué des dégâts matériels très importants dans le monde agricole et aquacole, en particulier sur le littoral atlantique.

Le rapport de motivation du présent projet de décret précise que ces ouvertures de crédits seront destinées au financement de **trois types de mesures** :

- une aide de **20 millions d'euros en AE = CP** pour le **remplacement du matériel des conchyliculteurs et pisciculteurs** des départements touchés par la tempête. Il s'agit de permettre le redémarrage des exploitations sinistrées en complément des indemnités versées par les assurances. L'Etat apporte la part non prise en charge par les assurances dans la limite de 75 % de la valeur du réinvestissement et d'un plafond d'aide de 60 000 euros ;

- l'allègement de charges financières des emprunts en cours ou nouveaux, au travers du **Fonds d'allègement des charges, pour un montant de 4 millions d'euros en AE = CP²** ;

- la mise en œuvre du **Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), à hauteur de 11 millions d'euros en AE = CP**, pour

¹ Hors digues, qui feront l'objet d'un plan de financement particulier.

² Sur cette somme, 2,5 millions d'euros sont destinés aux agriculteurs tandis que 1,5 million d'euros vise le secteur aquacole.

compenser, d'une part, les pertes de coquillages ou de poissons et, d'autre part, les pertes de récolte non assurables¹.

Le caractère urgent et imprévisible de l'ouverture de ces crédits est totalement avéré. Selon le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, l'apport de 35 millions d'euros sur le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » ne représente qu'une estimation approximative des crédits nécessaires à ce jour. Il n'est donc pas exclu que des crédits soient à nouveau ouverts ou transférés pour financer le plan d'urgence mis en place pour faire face aux conséquences de la tempête Xynthia.

Par conséquent, **votre rapporteur général souligne le bien-fondé des ouvertures de crédits proposées et s'y déclare favorable.**

III. LE REMBOURSEMENT DES FRAIS D'HOSPITALISATION DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Le présent projet de décret d'avance prévoit enfin, s'agissant de la mission « Action extérieure de l'Etat », une **ouverture de crédits de 0,6 million d'euros**, en AE et en CP.

Le projet de décret d'avance propose d'inscrire cette dotation sur l'action n° 1 « Offre d'un service public de qualité aux français de l'étranger » **du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**, placé sous la responsabilité du ministre des affaires étrangères et européennes.

Ces crédits sont destinés à assurer **le remboursement de frais d'hospitalisation contractés par des ressortissants français à l'étranger en situation d'urgence sanitaire grave.**

A. UNE PRISE EN CHARGE EXCEPTIONNELLE PAR L'ETAT DONT SEULE LA MOITIÉ DU MONTANT EST JUSTIFIÉE DE FAÇON CONVAINCANTE

Selon le ministère des affaires étrangères et européennes et le rapport de motivation annexé au présent projet de décret d'avance, **la prise en charge de ces frais d'hospitalisation d'urgence par l'Etat est ici accordée à titre exceptionnel.**

¹ Cette ouverture par le présent projet de décret d'avance devrait être complétée par des redéploiements de crédits sur le budget du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, et par la mobilisation de disponibilités au sein de ses opérateurs, afin de porter à un minimum de 34,1 millions d'euros l'abondement du FNGCA.

1. La procédure ordinaire de prise en charge : un financement par l'assurance maladie et, éventuellement, par une assurance santé complémentaire et le ressortissant lui-même

En règle générale, les ressortissants français « de passage » à l'étranger sont couverts par le régime de sécurité sociale français et, le cas échéant, par une assurance complémentaire volontaire et/ou liée à un contrat d'assurance multirisque ou encore à un moyen de paiement, une carte bancaire, par exemple.

Comme l'indique l'encadré suivant, **la règle générale veut que les ressortissants français « de passage » à l'étranger avancent le règlement des factures** liées à leur problème de santé et présentent ensuite ces documents à leur caisse primaire d'assurance maladie et, éventuellement, à leur assurance complémentaire pour un remboursement total ou partiel. Il revient alors au médecin conseil de la caisse d'assurance maladie d'apprécier la situation d'urgence sanitaire dans laquelle se trouvait le ressortissant français. Deux éléments sont notamment pris en compte : le pronostic vital de ce dernier et la possibilité ou non d'effectuer une évacuation ou un rapatriement sanitaire vers la France.

Le cas échéant, **les remboursements accordés se font dans la limite des tarifs forfaitaires français en vigueur**. Ils ne peuvent, en tout état de cause, excéder le montant du remboursement qui aurait été alloué si les intéressés avaient reçu les soins en France.

La prise en charge des soins reçus par des ressortissants français à l'étranger

Il convient de distinguer la situation des Français résidents à l'étranger de celle des ressortissants français qui effectuent un séjour temporaire.

Les Français résidents, en fonction de leur situation professionnelle et familiale, peuvent être couverts : soit par le régime de sécurité sociale français par le biais de la Caisse des Français de l'Etranger, soit par le régime social du pays de résidence, soit encore par une assurance privée personnelle ou à la charge de leur employeur. Ils peuvent également ne pas avoir de couverture sociale.

Les Français « de passage » sont, quant à eux, en général couverts par le régime de sécurité sociale français et, le cas échéant, par une assurance complémentaire volontaire et/ou liée à un contrat d'assurance multirisque ou encore à un moyen de paiement. Pour les Français « de passage », les modalités de prise en charge varient cependant en fonction de l'Etat dans lequel les soins ont été apportés :

• La prise en charge des soins reçus hors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen (article R. 332-2 du code de la sécurité sociale)

En ce qui concerne les soins dispensés hors d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, **seuls les soins inopinés peuvent en principe être pris en charge par les caisses françaises d'assurance maladie**. Dans ce cas, les frais médicaux sont réglés sur place par l'assuré qui peut, à son retour, en demander le remboursement à sa caisse primaire d'assurance maladie. Il revient alors au médecin conseil d'apprécier si l'assuré se trouvait ou non en situation d'urgence sanitaire.

Une prise en charge est également possible lorsque **les malades assurés sociaux ou ayants droits ne peuvent recevoir en France les soins appropriés à leur état**. Deux cas se présentent alors :

1) une convention lie les organismes de sécurité sociale français et l'établissement de soins à l'étranger. Celle-ci prévoit alors les conditions de séjour et les modalités de remboursement des soins dispensés ;

2) aucune convention ne lie les organismes de sécurité sociale français et l'établissement de soins à l'étranger. Dans ce cas, l'assuré doit établir lui-même qu'il ne pouvait recevoir sur le territoire français les soins appropriés à son état. Un avis favorable du contrôle médical est requis.

Le cas échéant, les remboursements accordés se feront **dans la limite des tarifs forfaitaires français en vigueur**. Ils ne peuvent excéder le montant du remboursement qui aurait été alloué si les intéressés avaient reçu les soins en France.

• **La prise en charge des soins reçus dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (articles R. 332-3 et suivants du code de la sécurité sociale)**

En ce qui concerne les soins dispensés dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, **le principe général est celui d'une prise en charge dans les mêmes conditions que si les soins avaient été reçus en France**, ce qui signifie que : 1) les soins reçus doivent être remboursables en France ; 2) le remboursement des soins n'est pas soumis à une autorisation préalable de l'organisme d'assurance maladie ; 3) la prise en charge s'effectue sur la base des tarifs applicables en France ; 3) les soins reçus sont remboursés dans la limite des dépenses engagées.

Il existe une exception à ce principe : le remboursement des soins hospitaliers est subordonné, sauf soins reçus inopinément, à la délivrance d'une autorisation préalable. L'autorisation préalable ne peut être refusée si les soins envisagés sont prévus au remboursement en France et si ces soins ne sont pas disponibles en temps opportun, c'est-à-dire dans un délai compatible avec l'état du patient et l'évolution probable de son affection. Cette autorisation n'est cependant plus requise si une convention lie les établissements de soins concernés et les organismes français de sécurité sociale.

Source : d'après les données recueillies auprès du ministère des affaires étrangères et européennes et le code de la sécurité sociale

2. Les cas d'urgence sanitaire grave : une prise en charge exceptionnelle par l'Etat

Cependant, dans certains cas, en raison de l'importance des frais engagés, **la prise en charge par l'assurance maladie à hauteur du montant remboursable en France et la participation financière d'une éventuelle complémentaire santé ne suffisent pas à couvrir la totalité des dépenses**. Un important « reliquat » est alors à la charge du ressortissant et de sa famille.

Des frais médicaux qui dépassent rapidement les plafonds de remboursement

Les frais médicaux contractés à l'étranger peuvent très vite dépasser les plafonds de remboursement :

- de la sécurité sociale (notamment aux Etats-Unis ou au Japon) ;
- des assurances complémentaires. A titre d'exemple, les plafonds de garantie proposés par les assurances liées à une carte bancaire s'élèvent à 11.000 euros pour une carte bancaire simple et 80.000 euros pour les cartes de paiement qui offrent les plus grandes garanties.

Par ailleurs, pour obtenir un remboursement, l'événement ayant conduit à l'urgence sanitaire ne doit pas constituer un cas d'exclusion de garantie (tentative de suicide, accident lié à la pratique d'un sport aérien...).

Source : d'après les données du ministère des affaires étrangères et européennes

Dans certains pays, en particulier aux Etats-Unis, il arrive ainsi que **les ressortissants français en situation d'urgence sanitaire grave ne puissent bénéficier d'une hospitalisation sans une garantie préalable de prise en charge des frais afférents de la part des autorités françaises.**

Selon les données recueillies auprès du ministère des affaires étrangères et européennes, **les cas de remboursement visés par le présent projet de décret d'avance ont ainsi fait l'objet d'une autorisation préalable de prise en charge par le cabinet du ministère de la santé, compte tenu :**

- de l'impossibilité par les familles de prendre en charge les frais entraînés par l'accident de santé de leur proche ;
- de la gravité des situations médicales ;
- de l'impossibilité de pratiquer un rapatriement sanitaire vers la France, ces personnes n'étant pas transportables ;
- de l'absence ou de l'insuffisance de couverture par la sécurité sociale ou une assurance privée.

3. Une justification convaincante de seulement la moitié de l'ouverture de crédits demandée

Sans contester les principes ayant conduit le Gouvernement à accorder une autorisation de prise en charge de ces frais médicaux, **votre rapporteur général estime nécessaire que ce type de prise en charge par l'Etat demeure exceptionnel et limité aux seuls cas de détresse financière et d'urgence sanitaire.** Il convient notamment à l'avenir de veiller au maintien du principe de l'autorisation préalable de prise en charge par le ministère de la santé.

Votre rapporteur général insiste d'autant plus sur ce point que le montant total demandé par le présent projet de décret d'avance (600.000 euros) n'a pu être justifié de façon convaincante et donne lieu à des

interprétations différentes entre le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé du budget :

- le ministère des affaires étrangères a ainsi précisé à votre rapporteur général qu'une avance de 0,319 million d'euros a d'ores et déjà été consentie par le ministère aux autorités consulaires concernées et qu'à ce stade, sur ces 0,319 million d'euros, le montant des dépenses réglées s'élève à 0,294 million d'euros. Le ministère des affaires étrangères apporte d'ailleurs une justification précise et détaillée de cette dépense¹, soit environ 50 % du montant total de l'ouverture de crédits proposée par le présent projet de décret d'avance ;

- de son côté, le ministère chargé du budget indique à votre rapporteur général la réponse suivante : « *Le montant de 600.000 euros correspond à la dette totale évaluée à la suite de l'hospitalisation des ressortissants français concernés. Par prudence, l'ouverture de crédits proposée correspond à ce montant. Toutefois, à la suite des démarches effectuées par les postes consulaires auprès des établissements hospitaliers concernés, la dette à honorer pourrait être réduite à environ 300.000 euros* »².

Outre la contradiction entre ces deux réponses, les arguments avancés par le ministère chargé du budget sont contestables. **En effet, de deux choses l'une : soit ces dépenses doivent donner lieu à un paiement immédiat et sont donc connues de façon précise, soit des négociations sont encore nécessaires et leur caractère urgent apparaît alors discutable (cf. infra).**

B. UN CARACTÈRE URGENT ET IMPRÉVISIBLE CONTESTABLE

Indépendamment des éléments précédents, **votre rapporteur général estime discutable le caractère urgent et surtout imprévisible de ces dépenses.**

En effet, selon les données recueillies auprès du ministère des affaires étrangères et européennes, **les frais pour lesquels est demandée une prise en charge par l'Etat remontent aux mois d'octobre 2007 et janvier 2009.** Ces éléments étaient donc connus au moment de l'élaboration et de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 puisque le ministère de la santé a donné son accord préalable à leur prise en charge. Même si leur montant exact pouvait varier – ces dépenses ont donné lieu à des expertises et des négociations avec les établissements de santé –, elles ne peuvent être considérées aujourd'hui comme totalement imprévisibles.

Quant à l'urgence à les financer, deux types d'arguments de nature très différente sont avancés par le ministère des affaires étrangères et européennes :

- d'une part, les menaces d'actions judiciaires et de refus d'accès aux soins d'urgence d'autres ressortissants français de la part des établissements de

¹ Deux cas sont visés : la prise en charge d'un mineur ayant effectué une tentative de suicide (86.948 euros) et la prise en charge d'un ressortissant ayant fait un malaise cardiaque et nécessitant une greffe de cœur (207.030,93 euros).

² Réponse du ministère chargé du budget au questionnaire de votre rapporteur général.

santé étrangers. Il a été indiqué à votre rapporteur général que les hôpitaux, auprès desquels certains ressortissants français ont contracté des dettes, prennent régulièrement l'attache des autorités consulaires françaises en les menaçant de ne plus accueillir à l'avenir ceux d'entre eux qui n'auront pas pré-financé ces dépenses ;

- d'autre part, les « tensions » que pourrait engendrer sur l'exécution budgétaire du programme 151 de la mission « Action extérieure de l'Etat » le non-remboursement immédiat des avances déjà consenties par le ministère des affaires étrangères. En effet, comme cela a été précisé précédemment, sur les 0,6 million d'euros que constitue le montant total des dettes hospitalières pour lesquelles le projet de décret d'avance propose une prise en charge par l'Etat, 0,319 million d'euros ont déjà été avancés par le ministère des affaires étrangères et européennes par prélèvement sur les crédits destinés aux sociétés françaises de bienfaisance du programme 151. Or, selon les données du ministère, le versement de ces subventions doit intervenir au mois de juin. Les crédits restants pour ce poste de dépenses seraient désormais insuffisants.

Pour votre rapporteur général, ces deux arguments sont également contestables :

- s'agissant du premier argument, les menaces d'actions judiciaires et de refus de soins – en elles-mêmes critiquables au moins pour les secondes – **ne revêtent aujourd'hui un caractère urgent que parce que des dotations spécifiques n'ont pas été prévues en loi de finances pour 2010, ce qui aurait dû être le cas** (cf. *supra*) ;

- en ce qui concerne le second argument, **votre rapporteur général s'interroge sur l'absence de marges de manœuvre budgétaire au sein du programme 151 compte tenu du faible montant des dépenses concernées** (0,6 million d'euros, soit 0,18 % des crédits du programme et la moitié moins dans l'hypothèse où seuls 0,3 million d'euros se révéleraient nécessaires). Il rappelle en outre que, lors de l'examen de la loi de règlement pour 2008, notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », avait fait apparaître une sous-consommation de l'ordre de 2,4 millions d'euros en CP sur ce programme¹.

C. UN PARTAGE DE COMPÉTENCES À CLARIFIER ENTRE LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ

Le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance précise que **les avances qui ont été et seront consenties par le ministère des affaires étrangères et européennes dans ce cadre seront *in fine* financées par le ministère de la santé**. En effet, le rapport de motivation précise : « *Pour le remboursement des frais d'hospitalisation des Français à l'étranger, les annulations de crédits [devant permettre de gager les ouvertures de crédits correspondantes] portent sur le programme 204 « Prévention et sécurité*

¹ Rapport n° 542 (2008-2009).

sanitaire » de la mission « Santé » ». Ce n'est donc que parce que le ministère des affaires étrangères et européennes dispose d'un circuit budgétaire adapté au paiement de ce type de dépenses à l'étranger que ce dernier a procédé à ces remboursements.

Or le financement *in fine* de ce type de dépenses par le ministère de la santé ne va pas de soi et mériterait, à l'avenir, une clarification du partage des compétences en ce domaine entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la santé.

En effet, votre rapporteur général note que dans le cadre de la gestion de la grippe A(H1N1), le ministère des affaires étrangères a été amené à financer les masques de protection destinés aux Français de l'étranger.

Par ailleurs, la justification au premier euro du projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Action extérieure de l'Etat » fait apparaître un poste de dépenses au sein du programme 151 relatif à l'aide sociale pouvant être octroyée à certains de nos compatriotes à l'étranger en difficulté. Il est fait mention, à ce titre, de « *secours occasionnels et [d'] aides exceptionnelles* », ainsi que d'« *une aide financière ponctuelle à nos compatriotes qui n'entrent pas dans le champ des allocations lorsqu'ils ont à faire face à des difficultés matérielles majeures (prise en charge des enfants en situation de détresse, soins en l'absence de couverture sociale, etc.)* »¹. Le ministère des affaires étrangères et européennes indique que ces lignes budgétaires sont destinées à ne financer que des aides de faible montant.

Le partage de compétences entre le ministère de la santé et le ministère des affaires étrangères mériterait néanmoins une clarification plus nette s'agissant de la prise en charge des soins des ressortissants français à l'étranger.

IV. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PORTANT QUASIMENT EXCLUSIVEMENT SUR DES CRÉDITS MIS EN RÉSERVE

En ce qui concerne le gage des ouvertures de crédits, il n'appelle pas, de façon générale, d'observations de votre rapporteur général, dans la mesure où **les annulations de crédits portent quasiment exclusivement sur des crédits mis en réserve** : à hauteur de 99,4 % en ce qui concerne les autorisations d'engagement et 99,2 % s'agissant des crédits de paiement.

Seule la mission « Santé » supporte des annulations, à hauteur de 600.000 euros, sur des crédits disponibles. Il s'agit du mécanisme budgétaire choisi pour faire financer *in fine* le remboursement des frais d'hospitalisation d'urgence de Français à l'étranger par le ministère de la santé et pour lequel votre rapporteur général a émis certaines interrogations (cf. *supra*).

¹ *Projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Action extérieure de l'Etat ».*