

N° 512
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juin 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion,

PRÉSENTÉE

Par M. Gérard LARCHER,
Président du Sénat

(Envoyée à la commission des affaires sociales.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs mois, la France est confrontée à la plus grave crise sanitaire qu'elle ait connue depuis un siècle. Ces circonstances tragiques, qui bouleversent la vie de nos concitoyens, ont également eu un impact sans précédent sur le fonctionnement de notre système de santé avec la mobilisation, sur une période qui sera durable, de moyens humains et matériels d'une ampleur exceptionnelle. Elles ont également mis en évidence l'insuffisance de certains stocks de médicaments et fournitures médicales ainsi que la dépendance de la France à l'égard de fournisseurs étrangers.

Cette crise d'une ampleur exceptionnelle a montré que notre pays n'était pas suffisamment préparé et que la remise en cause au fil des années des politiques d'anticipation nous avait laissés démunis.

C'était pourtant bien pour préparer notre système de santé à la survenue de crises sanitaires de grande ampleur que notre collègue Francis GIRAUD, à l'initiative de la loi du 5 mars 2007¹, avait proposé la création de la réserve sanitaire et de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS). Né d'une démarche sénatoriale, l'EPRUS a finalement été fusionné par ordonnance² en 2016 au sein d'une structure plus large, l'Agence nationale de santé publique, qui lui a fait perdre une partie de ses spécificités, et peut-être de sa réactivité. Quant aux autres dispositifs issus des lois du 9 août 2004³ et du 5 mars 2007 (« plan blanc » des établissements de santé, réquisitions, réserve sanitaire), ils ont été mis en œuvre pour répondre à la crise sanitaire actuelle. D'autres instruments se sont malgré tout révélés nécessaires pour faire face aux spécificités de l'épidémie de covid-19, conduisant à l'adoption en urgence de la loi du 23 mars 2020⁴ puis de la loi du 11 mai 2020⁵. La notion de

¹ Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur.

² Ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique.

³ Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

⁴ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

⁵ Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

« *catastrophe sanitaire* » a ainsi fait son entrée dans le code de la santé publique et le régime d'exception de l'état d'urgence sanitaire a été créé.

Cette réponse législative tardive et précipitée à la crise sanitaire constitue l'une des illustrations de l'état d'impréparation dans lequel se trouvait la France lorsqu'elle a été touchée par l'épidémie de covid-19, en contradiction avec l'ambition exprimée par la loi du 5 mars 2007. Il est aujourd'hui essentiel de comprendre **les causes de cette impréparation afin d'en tirer les leçons pour l'avenir.**

La commission d'enquête parlementaire qu'il est proposé de créer aura ainsi pour mission d'évaluer :

- **l'état de préparation de la France à la veille du déclenchement de l'épidémie** : la commission d'enquête devra à cet égard faire le bilan des évolutions intervenues depuis l'adoption de la loi du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur, bilan déjà en partie établi en 2015 dans le cadre du rapport d'information de notre collègue Francis DELATTRE⁶. Ce bilan permettra de décrire l'organisation et la répartition des compétences aux niveaux national et territorial, entre administration centrale, agences régionales de santé, établissements hospitaliers, établissements sociaux et médico-sociaux et médecine libérale. Il présentera la situation particulière des départements, régions et collectivités d'outre-mer. La commission d'enquête mettra ainsi en évidence les forces et les faiblesses de notre système de soins à la fin de l'année 2019 pour faire face à la crise sanitaire qui s'annonçait ;

- **la gestion de la crise sanitaire par les responsables politiques et administratifs** depuis son déclenchement en janvier 2020 et notamment la définition de la stratégie nationale de lutte contre l'épidémie compte tenu des moyens dont nous disposons pour dépister, tracer et isoler ;

- **les choix faits par la France à la lumière des enseignements que nous pourrions tirer des pays européens et asiatiques qui ont semblé mieux anticiper et gérer cette crise.**

Pour ce qui concerne la gestion de la crise, la commission d'enquête pourra concentrer ses travaux notamment sur :

- **la gouvernance de la crise**, entre responsables politiques, instances sanitaires, administratives, établissements de recherche : comment les

⁶ « L'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) : comment investir dans la sécurité sanitaire de nos concitoyens ? », *rapport d'information de M. Francis DELATTRE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 juillet 2015 (n° 625, 2014-2015).*

décisions ont-elles été prises ? Quelle articulation entre les différents acteurs ? Quel a été le rôle des différents ministères ? Avec quelle coordination interministérielle ? Quel rôle pour les instances à caractère scientifique ?

- **les difficultés rencontrées par les personnels soignants** confrontés aux complexités bureaucratiques de notre système ;

- **la gestion de la pandémie par les structures hospitalières**, aussi bien publiques que privées, en particulier dans les régions Grand Est et Île-de-France, **ainsi que par les agences régionales de santé**, en s'appuyant là aussi sur des exemples régionaux ;

- **l'analyse des pénuries constatées** : la crise sanitaire a mis en lumière des pénuries frappantes, en particulier en matière de lits de réanimation, de médicaments liés à la réanimation, de masques, de blouses ou encore de gels hydro-alcooliques. Il reviendra à la commission d'enquête d'établir leurs causes, ainsi que les raisons de la lenteur constatée pour y répondre, de présenter l'action des collectivités territoriales et de formuler des propositions pour remédier à ces pénuries et renforcer l'autonomie nationale, en lien avec nos partenaires européens. La commission d'enquête pourra à ce titre utilement s'appuyer sur les travaux menés au Sénat en 2018 par Yves DAUDIGNY et Jean-Pierre DECOOL⁷ ;

- **la situation spécifique à laquelle ont été confrontés les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et les autres établissements médico-sociaux**, qui ont concentré plus du tiers des décès liés à l'épidémie enregistrés en France à ce jour ;

- **la communication de crise** : la commission d'enquête se penchera sur les choix effectués en matière de politique de communication et d'information à destination des professionnels de santé et du grand public, choix qui ont parfois donné lieu à des injonctions contradictoires.

Le Sénat s'est tenu, tout au long de cette crise sanitaire inédite, à une **éthique de responsabilité**. Tout en interrogeant sans relâche le Gouvernement sur ses choix politiques dans la gestion de la crise, lors des séances hebdomadaires de questions d'actualité ou au cours des nombreux travaux de contrôle menés par les commissions, il a fait le choix de ne pas entraver l'action du Gouvernement par la réalisation d'une enquête parlementaire au cœur des événements.

⁷ « Pénuries de médicaments et de vaccins : renforcer l'éthique de santé publique dans la chaîne du médicament », *rapport d'information de M. Jean-Pierre DECOOL, fait au nom de la mission d'information sur la pénurie de médicaments et de vaccins, déposé le 27 septembre 2018 (n° 737, 2017-2018)*.

Nous disposons désormais du **recul nécessaire** pour mieux prendre la mesure des difficultés auxquelles nous avons été et restons confrontés et de leur origine. Une **analyse approfondie, lucide, rigoureuse, objective** est aujourd'hui indispensable pour éviter que se reproduisent les erreurs qui ont pu être commises. Cette démarche qui répond à une **exigence démocratique est constructive** : il s'agit, en tenant compte des meilleures pratiques constatées dans d'autres pays, de formuler les propositions qui, par la mise en place d'un système de prévention et d'alerte plus efficace, par une coordination plus rationnelle des acteurs ou encore par la mobilisation de nouvelles technologies, nous permettront de répondre à tous les défis que soulève une telle crise. Au-delà, et par souci de cohérence, il conviendra de dessiner les perspectives d'une réorganisation d'ensemble de notre système de santé, de nature à renforcer l'efficacité de notre dispositif de gestion de l'état d'urgence sanitaire.

La finalité de cette enquête sera aussi de déterminer dans les domaines de l'action publique et de la vie économique et sociale les dispositions nécessaires pour que notre pays soit à l'avenir mieux protégé contre les grands fléaux sanitaires et puisse les affronter sans restrictions excessives aux droits et libertés ni impact majeur sur l'activité et le revenu des Français, en distinguant les dispositions permanentes relevant de l'organisation de la Nation et les dispositifs susceptibles d'être activés en temps de crise.

Le champ d'investigation de l'instance de contrôle créée par le Sénat sera ainsi clairement distinct de celui de l'enquête préliminaire lancée par le Parquet de Paris.

En raison de l'ampleur des questions à traiter par cette commission d'enquête, son effectif serait exceptionnellement porté à 36 membres.

**Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête pour
l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la
lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion**

Article unique

En application de l'article 51-2 de la Constitution et de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est créé une commission d'enquête, composée de 36 membres, pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion.