



## PROPOSITION DE LOI RELATIVE AUX PRATICIENS DIPLÔMÉS HORS UNION EUROPÉENNE (PADHUE)

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Rapport n° 205 (2018-2019) de Mme Martine BERTHET, rapporteure

*Les Padhue dans les hôpitaux français : une variable d'ajustement persistante et non régulée de la pénurie de médecins*

### Un cadre juridique complexe et lentement sédimenté

- Les professionnels de santé titulaires d'un diplôme obtenu dans un État non membre de l'UE (dits « Padhue ») ne sont en principe pas autorisés à exercer en France. Plusieurs voies d'accès à l'exercice professionnel leur ont néanmoins été ouvertes depuis 1972, qui n'ont jamais permis de régler de manière pérenne une situation de fait.
- Le régime actuellement en vigueur s'inscrit dans le cadre de la **procédure d'autorisation d'exercice (PAE) mise en place par la LFSS pour 2007**, modifiée en 2012, puis prolongée en 2016.

Évolution depuis 2010 du nombre de Padhue  
autorisés à exercer au terme de la PAE

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Médecins	346	654	651	846	958	725	679	559	5 418
Chirurgiens-dentistes	3	13	26	24	23	25	7	8	129
Pharmaciens	11	11	11	21	50	25	30	4	163
Sages-femmes	4	2	0	6	1	0	3	0	16
<i>Total</i>	364	680	688	897	1 032	775	719	571	5 726

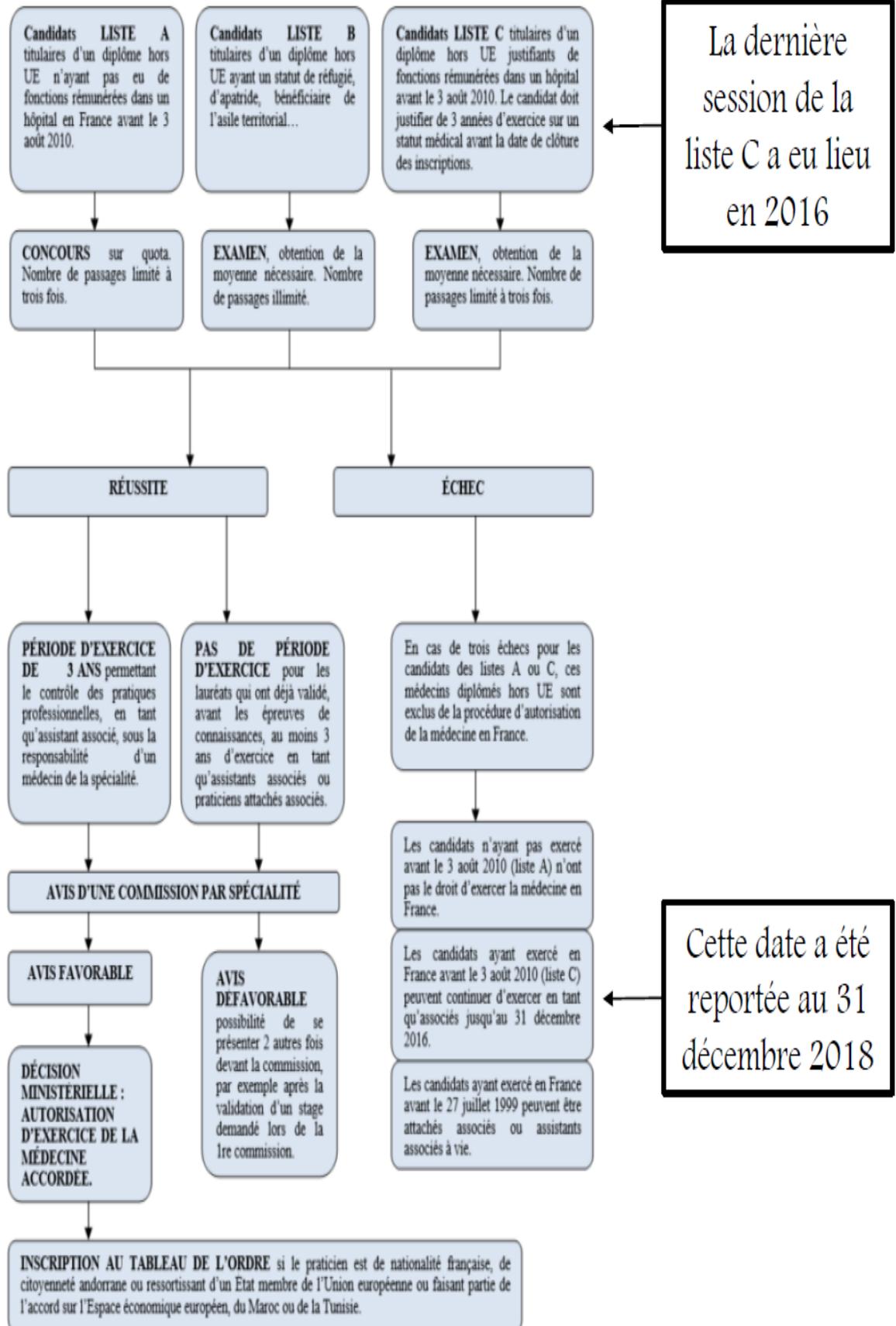
Source : DGOS

La voie de droit commun est celle de la « liste A », qui consiste en un concours très sélectif suivi d'une période probatoire de trois ans.

Le **dispositif spécifique de la « liste C »** a été prévu pour les Padhue déjà en activité dans les hôpitaux. Ce mécanisme consiste tout d'abord en une **autorisation temporaire d'exercice** (sans plein exercice) couvrant **jusqu'au 31 décembre 2018** les diplômés étrangers exerçant dans un établissement de santé public ou privé d'intérêt collectif, à condition qu'ils aient été recrutés avant le 3 août 2010 et qu'ils aient été en poste au 31 décembre 2016. Ce dispositif **arrive à expiration**.

Il comprend également un examen d'autorisation de plein exercice ouvert sous deux conditions : l'exercice de fonctions rémunérées pendant deux mois continus entre le 3 août 2010 et le 31 décembre 2011 ; une durée de trois ans d'exercice à temps plein. Cet examen n'existe plus depuis 2016.

Organisation de la procédure d'autorisation d'exercice (PAE)



Source : Victoire Cottereau, *Les « invisibles » de l'hôpital : Parcours et projets migratoires des praticiens à diplôme hors Union européenne (PADHUE) dans la région Poitou- Charentes*, thèse soutenue le 24 juin 2015

Tous les Padhue actuellement présents sur notre territoire n'ont cependant pu bénéficier de la PAE, notamment parce qu'ils n'en remplissaient pas les conditions d'éligibilité.

Ces dispositifs successifs ont été assortis d'une **interdiction faite aux établissements hospitaliers de recruter de nouveaux praticiens**, afin de ne pas reconstituer de « stock » de professionnels exerçant de manière dérogatoire.

**De nombreux professionnels en difficulté ne s'inscrivent dans aucune des situations prévues par les textes et exercent dans les hôpitaux sur des contrats précaires**

De nombreux établissements hospitaliers situés en zones sous-dotées, confrontés à la désertification médicale et à l'inégale répartition sur le territoire des professionnels de santé, ont cependant **continué de recruter des Padhue pour remédier à des situations de vacance de postes**.

Ces praticiens y exercent **sans plein exercice, dans le cadre de contrats précaires et mal rémunérés, et sans contrôle ordinal** : c'est notamment le cas de ceux recrutés sous le statut de faisant fonction d'interne (FFI), pour une durée de six mois renouvelable une fois et pour une rémunération de quelque 15 000 euros bruts annuels.

S'est au total constituée une « zone grise » de praticiens en situation dérogatoire de fait, qui ne s'inscrivent pas dans les critères prévus par les textes et sont dans l'attente d'un règlement de leur situation individuelle.

Le nombre de Padhue n'ayant pas obtenu à ce jour d'autorisation de plein exercice et continuant à exercer sous le régime de l'autorisation temporaire est estimé à environ 300 par la DGOS. Selon leurs syndicats, **4 000 à 5 000 Padhue seraient globalement en difficulté**.

Alors même qu'ils sont devenus, au fil des années, indispensables au fonctionnement de certains de nos établissements de santé, le cadre juridique actuel maintient les Padhue dans **une situation de précarité sans cesse renouvelée**, place les établissements de santé dans une situation de **forte insécurité juridique**, et **pose la question de la qualité des soins** garantie aux patients sur l'ensemble de notre territoire.

***Pour l'urgence, un nouveau report de l'autorisation temporaire d'exercice bénéficiant aux Padhue de la « liste C »***

Face à cette situation inacceptable, la présente proposition de loi constitue uniquement **une mesure d'urgence au périmètre limité**. Elle vise à éviter que les quelques centaines de praticiens remplissant les conditions d'autorisation d'exercice dérogatoire fixées par la LFSS pour 2007 ne se retrouvent brusquement hors-la-loi au 1<sup>er</sup> janvier prochain. **La plupart des Padhue exerçant actuellement à titre dérogatoire ne relèvent cependant pas de ce report**, dans la mesure où ils ont été recrutés après 2012, selon leurs syndicats.

Ne souhaitant ni mettre en danger l'activité des praticiens concernés, ni déstabiliser l'organisation des hôpitaux qui les emploient, **la commission des affaires sociales s'est prononcée pour l'adoption sans modification de la proposition de loi**. Elle a cependant regretté que le précédent report décidé en 2016 n'ait pas été mis à profit par les autorités ministérielles pour régler cette situation de manière plus large et plus pérenne.

**Pour le moyen terme, plusieurs points d'attention sur la réforme actuellement en préparation au ministère de la santé**

La commission des affaires sociales prend acte de la réforme actuellement en cours d'élaboration au ministère de la santé, à l'architecture générale de laquelle les associations de Padhue se montrent *a priori* favorables. Cette réforme devrait être présentée dans le cadre de la future loi « Santé », annoncée à l'examen du Parlement pour le printemps prochain.

Selon les éléments transmis à votre rapporteure, l'esprit devrait en être le suivant : une procédure d'autorisation de plein exercice dérogatoire et temporaire permettra l'intégration des Padhue actuellement en activité ; une fois résorbée la situation actuelle, il ne demeurerait plus qu'une seule voie d'accès à l'exercice des médecins en France, celle de la liste A.

Votre commission des affaires sociales **appelle cependant l'attention du Gouvernement sur plusieurs points** :

- le périmètre des critères d'activité exigés pour l'accès au dispositif, qui devront être suffisamment larges pour englober les professionnels faisant face à la précarité de leurs contrats ;
- la qualité du contrôle des compétences qui sera déployé ;
- le règlement de la situation des binationaux ;
- les mesures à prendre pour empêcher de nouveaux recrutements par les hôpitaux avant l'entrée en vigueur de la réforme.



**Martine BERTHET**  
*Rapporteure*  
*Sénatrice (Les Républicains)*  
*de Savoie*



Commission des affaires sociales - <http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>

téléphone : 01.42.34.20.84 - [secretaires.affaires-sociales@senat.fr](mailto:secretaires.affaires-sociales@senat.fr)



Le présent document et le rapport complet n° 205  
sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/rap/l18-205/l18-205.html>