



N°293
MAI 2020

SECTEUR PUBLIC

ENQUÊTE

Covid-19 : les Achats hospitaliers se révèlent dans l'urgence

Les Achats hospitaliers se révèlent dans l'urgence

Témoignages

Fabrice Picardi - Directeur achat - Conseil régional Centre Val de Loire

« En ce moment, les entités publiques dépensent plusieurs millions sans aucun filet »

Laurence Folliot-Lalliot - Professeure de droit public - Centre de Recherches sur le droit public Université Paris-Nanterre

« Il ne faut pas que les acheteurs deviennent demain des bouc-émissaires »

LES ACHATS HOSPITALIERS SE RÉVÈLENT DANS L'URGENCE

Depuis le début de la crise sanitaire, les acheteurs hospitaliers sont sur le pont. Devenus les principaux moteurs de l'approvisionnement, ils recourent au système D et bouleversent les sacro-saintes règles de la sécurisation de l'achat.

La crise du Covid-19 a mis les acheteurs publics, notamment hospitaliers, sur le devant de la scène. A eux de mettre en pause tous les marchés sans lien avec la crise ; à eux de reconverter la stratégie achat en chaîne d'approvisionnement d'urgence ; à eux de mobiliser les procédures d'urgence d'un code de la commande publique (CCP) peu adapté aux périodes de crise ; à eux de trouver chez des fournisseurs improbables – tatoueurs ou vétérinaires, par exemple – les EPI (équipements de protection individuelle) manquants chez leurs prestataires habituels ; à eux, enfin, de faire face aux multiples arnaqueurs et spéculateurs qui leur proposent masques et autres gants à des prix jusqu'à vingt fois supérieurs à la normale.

« Bonjour j'ai une filière chinoise, je peux vous aider ! »

« Certains acheteurs de mon réseau, lance [Laurence Folliot-Lalliot](#), professeure de droit public et membre du Centre de Recherches sur le droit public (CRDP) à l'université Paris-Nanterre, ont toutes les raisons de croire que des spéculateurs ont constitué des stocks de masques dès janvier ou février, qu'ils les ont stockés dans des entrepôts à travers le monde puis qu'ils ont attendu que les prix montent. » Aujourd'hui, le besoin quotidien de masques en France pour les seuls centres hospitaliers est de deux millions d'unités. Pour un masque de soin, comptez 0,45 euro contre 0,03 euro avant la crise. « Dans la commande publique, les acheteurs ont normalement un fort pouvoir de négociation, analyse Laurence Folliot-Lalliot. Mais nous sommes dans une situation inversée : ce sont désormais les vendeurs qui tiennent le marché, qui fixent les prix et les acheteurs publics se retrouvent en concurrence les uns avec les autres. »

Et dans cette panique générale, et alors que le monde déplore plus de 165 000 morts dont 20 000 en France (au 21 avril),

et que le prix des EPI à usage unique a crevé le plafond, les escrocs se multiplient. « "Bonjour j'ai une filière chinoise, je peux vous aider !" : voilà le message que nous recevons plusieurs fois par jour – par téléphone, par mail ou sur les réseaux sociaux – émis par des démarcheurs inconnus qui ont fleuri depuis début mars », témoigne Florence Marques, la directrice des achats du CHU de Montpellier et du GHT (Groupement hospitalier de territoire) de l'Est Hérault et du Sud Aveyron (80 collaborateurs aux achats et approvisionnements, environ 350 millions d'euros d'achats annuels).

Un groupe WhatsApp entre acheteurs de CHU

Pour éviter de tomber dans le piège, Florence Marques s'est organisée avec ses équipes : « en recourant dès le début à nos partenaires de confiance, nous avons pu commander consommables et matériels sans avoir à sortir des frontières européennes. Nous travaillons aussi en étroite collaboration avec les collègues des achats des CHU de Nîmes et Toulouse avec qui nous avons d'ailleurs créé un groupe WhatsApp : dès que l'un d'entre nous saisit une opportunité sur des produits critiques, les autres en profitent. »

A ce jour, le CHU de Montpellier n'a pas connu de rupture de stock. Même si Florence Marques admet que la situation est critique, la directrice achats semble confiante : « les dotations d'Etat sont en place et des actions régionales sont en cours. » Quant à la concurrence avec les autres établissements ou collectivités, elle ne la ressent pas. « Il y a une certaine solidarité entre nous. Nous avons par exemple reçu un don spontané de masques de Montpellier Business School. Et un fournisseur de l'industrie alimentaire a donné son stock de surblouses à des structures médicales, des collectivités locales ou encore à des cabinets d'infirmières libérales. »

Coûts multipliés par dix

A Valenciennes, Hugues Lefranc, le directeur achats du GHT du Hainaut-Cambrésis (933 millions d'euros de budget annuel, douze établissements), fait tout pour sécuriser son approvisionnement. Fin mars, l'ancien acheteur industriel a passé une commande d'EPI à usage unique à l'étranger (Chine, Turquie, Mexique). « Le fournisseur chinois que nous avons identifié demandait un paiement comptant, ce que refusent normalement les trésoreries publiques. » Le 25 mars, la trésorerie du GHT donnait son feu vert sous certaines conditions. Cet achat en mode "devis & bon de commande" dépasse largement les coûts habituels « que nous multiplierons environ par dix. »

« Il ne faut pas raisonner en prix sur cette crise, analyse Fabrice Picardi, le directeur achats de la région Centre Val de Loire (voir entretien), mais en coût total pour la valeur ajoutée acquise, en l'occurrence la protection de la vie des gens. » Et d'ajouter un conseil d'acheteur international : « en Chine, ne négociez surtout pas des contrats type "30 % à la commande puis le solde à la livraison" car les vendeurs chinois considèrent que ce n'est pas payé... et donc revendable à un autre donneur d'ordres. »

Transparence et publicité... pour dissuader les escrocs

Pour se protéger, Laurence Folliot-Lalliot formule plusieurs conseils aux acheteurs publics. D'abord rester vigilant face aux offres venant de pays asiatiques, avec adresse lointaine et un tarif mirobolant par rapport au marché. Puis introduire des mécanismes de transparence systématique : « aux Etats-Unis, les vendeurs peu scrupuleux se méfient parce qu'ils savent que les autorités américaines peuvent les retrouver. En France, ils ont moins cette crainte. Les acheteurs américains passent au maximum par l'écrit, ils demandent une justification des prix en détaillant notamment les coûts annexes, et précisent qu'il y aura un examen après coup. On peut aussi demander des photos des matériels au moment de l'expédition, avec des responsables identifiés. »

Il faut également que soit mise bien en vue – sur le site web, le contrat ou tout autre support – la politique de l'établissement quant aux fraudes, en rappelant qu'elles sont soumises à poursuites. Ensuite, il faut une transparence minimum : « même si dans le contexte, il n'est pas nécessaire de publier un avis préalable, il faut quand même publier un avis d'attribution qui résumera les caractéristiques du marché, annoncera le fournisseur et donc qu'il y aura une publicité a posteriori, quel que soit le montant. » Enfin, rappelle la juriste, il faut alerter l'Autorité de la concurrence : « certes, elle arrivera après la bataille mais elle aura une force d'action quand même. »

« Aucun hôpital ne traite les autres dossiers »

Outre les masques, les gels hydro-alcooliques font aussi l'objet de procédures d'urgence, qu'a lancées la grande coopérative d'acheteurs hospitaliers UniHA (4,6 milliards d'euros d'achats en 2019). Ses 938 établissements membres en consomment plus de 200 000 litres par semaine pendant l'épidémie. Le 21 avril, la coopérative ouvrait la plateforme de vente directe de gel www.store.uniha.org, qu'elle rendait accessible à tous les établissements de santé, publics et privés. C'est l'aboutissement de plusieurs semaines de coopération entre les prestataires de l'emballage, des transports, des matières premières et du reconditionnement. « Le ministère des Finances nous a mis en relation avec des industries chimiques qui ont converti leur chaîne de production pour fabriquer ces gels, explique Bruno Carrière, le directeur général. Cette plateforme sur laquelle nous garantissons la livraison en 72 heures, vient en complément de nos contrats de base. »

Microsoft fait don de ses licences

Cette plateforme est aussi le fruit d'une collaboration avec le [Resah](#), l'autre grande centrale d'achat du secteur sanitaire, social et médico-social (700 établissements du secteur, 1,2 milliard d'achats annuel, 150 collaborateurs). Le [Resah](#) collabore avec le ministère de la Santé pour approvisionner les établissements français.

Et le principe de répartition des sujets avec l'Etat paraît simple : « quand la cellule de crise interministérielle s'occupe d'un sujet (masques, curare, hypnotiques, respirateurs, etc.), nous la laissons gérer, explique Dominique Legouge, le directeur général ; quand elle ne prend pas directement en charge le sujet, nous nous en occupons, parfois en collaboration avec UniHA comme sur les surblouses en tissu (un million d'unités commandées) ou les gels hydro-alcooliques. Et lorsque nous ne trouvons pas de solution d'approvisionnement, nous mobilisons notre centre d'innovation pour les achats. C'est ainsi que nous avons lancé la collaboration avec un fournisseur de l'Essonne qui produit du plexiglas ; il nous a proposé des masques-visières qui permettent aux soignants de se protéger la face. »

Parallèlement, le [Resah](#) a développé avec Microsoft une solution en mode SaaS pour suivre et optimiser le flux des livraisons de masques dans les 40 000 établissements concernés, notamment la plus grosse partie du très médiatique contrat d'Etat d'un milliard de masques signé fin mars. « En temps normal, il aurait fallu des mois pour mettre cette solution informatique d'appui en place, estime Dominique Legouge, mais nos experts en logistique ont travaillé avec l'équipe nationale de développement de Microsoft qui est intervenue bénévolement, en nous faisant don de l'ensemble des licences nécessaires au déploiement national de la solution ».

Le code des marchés publics bousculé

Revenons aux marchés eux-mêmes. Contractuellement, tout a changé pour les acheteurs publics qui sont passés en mode devis-bon de commande. « Sur les références en lien direct avec les patients Covid, nous ne pouvons plus respecter le CCP à la lettre, se désole Hugues Lefranc, nous faisons en urgence des demandes de devis puis des commandes ; mais franchement, qui va venir nous chatouiller juridiquement sachant que nos fournisseurs sous marché ne savent pas suivre nos besoins ? »

A Montpellier, Florence Marques estime que le CCP permet certaines souplesses, notamment la procédure d'urgence impérieuse. « En ce moment, les mises en concurrence sont difficiles à mettre en œuvre car un grand nombre de nos fournisseurs en marché ne peuvent plus assurer les livraisons ou exécuter leurs prestations et nous devons trouver en urgence d'autres fournisseurs. »

De son côté, Dominique Legouge ne voit aucune raison de sortir des clous du CCP : « nous recourons très simplement à des marchés négociés sans mise en concurrence. En période de crise, deux possibilités : soit il n'y a pas de pénurie et de situation d'urgence sanitaire et les procédures de passation classiques de marché sont utilisées. Soit il y a pénurie et on prend tout de suite – après analyse – l'offre qui nous est proposée, en la contractualisant sur une durée limitée à la durée de la crise. C'est prévu par le CCP et la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) a même rédigé une note fin mars rappelant la possibilité de recourir à ces marchés. » De quoi préparer l'après-crise qui s'annonce mouvementé. □



Florence Marques

Directrice des achats, CHU de Montpellier

" Nous travaillons aussi en étroite collaboration avec les collègues des achats des CHU de Nîmes et Toulouse "



Bruno Carrière

Directeur général, UniHA

" Des industries chimiques ont converti leur chaîne de production pour fabriquer des gels hydro-alcooliques "



Dominique Legouge

Directeur général, Resah

" Lorsque nous ne trouvons pas de solution d'approvisionnement, nous mobilisons notre centre d'innovation pour les achats "



Hugues Lefranc

Directeur achats, GHT du Hainaut-Cambrésis

" Nous ne pouvons plus respecter le CCP à la lettre, nous faisons en urgence des demandes de devis puis des commandes "