Valorisation, un concept développé par le ravitaillement sanitaire

A. Pech[a], P. Guigon[a], F. Caire Maurisier[b], J.-P. Pugnetti[a], F. Queguiner[a]

a Direction des approvisionnements en produits de santé des armées, TSA 20003 – 45404 Fleury les Aubrais Cedex.
b Pharmacie centrale des armées, TSA 30004 – 45404 Fleury les Aubrais Cedex.

Article reçu le 15 décembre 2016, accepté le 1er mars 2017.

Résumé

Le ravitaillement sanitaire dispose depuis longtemps d'une expérience avérée dans les cessions de médicaments fabriqués par la pharmacie centrale des armées. Les cessions hors ministère de la Défense s'étant fortement développées au cours des vingt dernières années, il a été nécessaire de leur définir un cadre juridique grâce à deux études conduites par des cabinets d'experts. Un des points clefs de la démarche a été l'élaboration d'une politique tarifaire pour les établissements de la fonction ravitaillement sanitaire. Le modèle SSA 2020, dont un des axes forts est l'ouverture, a représenté une réelle opportunité pour donner une nouvelle dimension à la valorisation des savoir-faire du ravitaillement sanitaire, le soutien sanitaire opérationnel restant toujours la mission prioritaire. Cette valorisation a été étendue à toutes les composantes du service de santé des armées. La valorisation au-delà de la réduction de l'empreinte budgétaire est d'abord un facteur de performance et un moteur de l'innovation. Enfin la valorisation contribue au rayonnement du Service.

Mots-clés : Considération. Innovation. Ouverture. Ravitaillement sanitaire. Soutien santé opérationnel. Valorisation.

Abstract

VALUATION: A CONCEPT DEVELOPED BY THE HEALTH SUPPLY DEPARTMENT.

Over the years, the Health Supply Department has acquired valuable experience in the sale of medicines manufactured by the Military Central Pharmacy. As the sales outside the Ministry of Defense have sharply increased in the last twenty years, it has become necessary to define a legal framework for this activity. One of the key points of the approach was to elaborate a pricing policy for the supply facilities. The SSA 2020 model, characterized by its openness, presented a real opportunity to give a new dimension to the valuation of the know-how of the Health Supply Department, while operational health support remained a priority. This valuation has been extended to all the deparments of the Military Health Service. Valuation goes further than the reduction of the budgetary imprint; it boosts performance and promotes innovation, which the Service has always encouraged. Finally, valuation contributes to the reputation of the Service.

Keywords: Armies. Health supply. Operational health supply. Pharmacy. Valuation.

Introduction

La mission fondamentale du Service de santé des armées (SSA) est d'assurer le soutien santé des forces armées. Sa contribution au contrat opérationnel s'appuie sur une logique de quasi « bout en bout » afin que les professionnels de santé de la défense disposent des moyens nécessaires pour remplir leur mission. À cette fin, et depuis plus de deux siècles, le SSA tire de son expérience sur les nombreux théâtres d'opération une expertise spécifique, qui fait de lui un acteur incontournable de la gestion des crises sanitaires et donc de la résilience de la nation.

Au sein du SSA et de la chaîne santé, le Ravitaillement sanitaire (RAVSAN) dispose d'un savoir-faire dans différents domaines : production de médicaments, approvisionnement, distribution de produits de santé, constitution d'unités médicales opérationnelles et ingénierie bio médicale (fig. 1).

A. PECH, pharmacien chef des services, praticien certifié. P. GUIGON, pharmacien en chef. F.CAIRE MAURISIER, pharmacien en chef, praticien certifié. J.-P. PUGNETTI, commissaire en chef de deuxième classe. F. QUEGUINER, pharmacien général inspecteur, praticien certifié.

Correspondance : Madame le pharmacien général A. PECH, directeur des APSA, TSA 20003 – 45404 Fleury les Aubrais Cedex.
E-mail : annick.pech@intradef.gouv.fr



Figure 1. Le stock pré conditionné.

La réforme du SSA initiée depuis 2012 et à l'origine du modèle 2020 s'appuie sur trois piliers : concentration, ouverture et simplification. Dans ce cadre, la Direction des approvisionnements en produits de santé des armées (DAPSA) a porté le concept de valorisation des savoir-faire dans des segments spécifiques du RAVSAN. Ce dernier a désormais aussi pour vocation à s'ouvrir à des acteurs interministériels voire à l'international. Le concept de valorisation apparaît incontournable dans un contexte de fortes contraintes budgétaires.

Les cessions historiques

La DAPSA dispose d'un Établissement central des matériels du SSA (ECMSSA) (fig. 2), de deux Établissements de ravitaillement sanitaire des armées (ERSA) et de la Pharmacie centrale des armées (PCA) dont les missions sont de garantir une autonomie sur les besoins stratégiques opérationnels mais également de répondre aux besoins de santé publique.

Cette mission avait déjà été inscrite à la fin des années 1990 dans le projet de reconstruction de la PCA, établissement de production de médicaments spécifiques



Figure 2. Le nouveau bâtiment d'ingénierie biomédicale de l'ECMSSA.

aux besoins des armées en l'absence de spécialités équivalentes disponibles.

Ainsi, de 2001 à 2005, la PCA effectue des productions d'envergure au profit des besoins de santé publique dans un contexte « post 11 septembre ». Ces productions sont cédées au ministère de la Santé sur la base des seuls coûts inhérents aux composants. Le plan d'équipement de la PCA fait l'objet, pour répondre aux impératifs calendaires du ministère de la Santé, d'un nouvel investissement qui n'est pas répercuté en amortissement sur le prix de cession des comprimés d'iodure de potassium. Si à cette époque, aucune politique de valorisation n'est encore en place, ces premières collaborations d'ampleur avec le ministère de la Santé mettent en lumière le RAVSAN et ses établissements aux yeux des acteurs publics.

Le Centre de transfusion sanguine des armées (CTSA), rattaché depuis 2013 à la DAPSA, est également inscrit depuis longtemps dans une démarche de cession de ses productions avec notamment le plasma cryo-desséché (PLYO).

La remise en cause du RAVSAN et sa nécessaire adaptation

En 2002, le rapport de la cour des comptes sur le SSA (1) remet en cause « l'existence d'une filière d'approvisionnement autarcique et centralisée ». Suite à ce rapport, l'audit par un cabinet privé diligenté par la DCSSA (2) met en évidence des pistes de rationalisation et d'amélioration notamment du potentiel de la PCA, dans la production d'antidotes du risque NRBC et de médicaments destinés à la médecine de l'avant.

Les axes de développement dégagés portent sur l'ouverture vers des structures hors ministère de la Défense, l'amortissement des coûts de fonctionnement et d'investissement et le maintien du savoir-faire. Des modélisations reposant sur un principe d'organisation en travail posté sont faites afin de viser une charge de 70 % pour chaque ligne mobilisée et une couverture minimale des coûts de revient de 75 %.

Suite à cet audit, une lettre de cadrage (3) définit la mise en œuvre du plan de progrès dont les principaux thèmes pour la PCA sont axés sur une logique de valorisation.

2009-2012 : les prémices de la valorisation

2009 : une mission exceptionnelle dans le cadre de la résilience de la Nation.

À partir de 2009, dans un contexte potentiel de pandémie grippale et à la demande du ministère de la Santé, la PCA est chargée de fabriquer dans des délais contraints plusieurs millions de comprimés sécables d'Oseltamivir PG 30 mg® dont la forme galénique originale a été mise au point par cet établissement (fig. 3). Concomitamment, les stocks gouvernementaux de comprimés d'iodure de potassium (antidotes du risque nucléaire) doivent être renouvelés.

La DAPSA au travers de cette ouverture croissante est convaincue qu'une véritable politique de vente doit être instaurée. Cette politique doit s'appuyer sur un coût de revient intégrant à la fois des coûts directs (matières premières, articles de conditionnement) mais aussi des coûts indirects tels que les coûts de développement, amortissement, constitution des dossiers d'autorisation de mise sur le marché, etc.

Ce principe a été appliqué lors de la constitution des stocks gouvernementaux d'Oseltamivir PG 30 mg®. La globalité des surcoûts a été évaluée et intégrée au prix de vente ainsi augmenté de 100 % par rapport aux seuls coûts directs.



Figure 3. Production de comprimés à la PCA.

Cet événement est le fait déclencheur d'une étude de calcul de prix de revient complet à l'initiative de la DAPSA pour toute la gamme de production de la PCA. Ce calcul doit s'appuyer sur une méthodologie rigoureuse compte tenu des conséquences sur le plan budgétaire de prix sous-estimés ou de prix trop élevés non concurrentiels ou rédhibitoires (4). Trois catégories de prix de cession sont alors définies pour les productions de la PCA selon la typologie des clients (clients MINDEF, autres départements ministériels, autres dont états étrangers).

2011 : audit de la PCA

Au cours de cette période (2), l'audit réalisé par l'Inspection du Service de santé des armées (ISSA) sur le « positionnement de la PCA au titre de ses missions pour le SSA et au profit de la santé publique « définition des responsabilités, prérogatives et interfaces hiérarchiques » met en évidence que la PCA est un « outil performant avec un savoir-faire sur la majorité des formes galéniques qui répond aux besoins avérés ou potentiels des forces armées dont un potentiel industriel de fabrication, de développement et d'analyse important ». (5) ».

Cependant l'exigence d'un haut niveau de qualité et technicité de la PCA et le choix stratégique de disposer d'un outil multiforme induisent des coûts élevés de fonctionnement.

Des recommandations sont dégagées :

– augmentation du taux d'occupation des lignes ;

– ouverture vers l'extérieur avec cotraitance ou sous-traitance avec l'industrie pharmaceutique ;

– création d'un Établissement public industriel et commercial (EPIC).

Toutes ces recommandations visent à mettre en place une vraie politique tarifaire et d'emploi des capacités dans le respect de la réglementation pharmaceutique. L'audit pose également la problématique du statut juridique de la PCA : est-il possible de conduire cette politique sans risquer d'être mis en cause pour « concurrence déloyale » par des concurrents du secteur privé et sans passer par un statut de type EPIC ? Ceci a conduit la DAPSA à diligenter une étude juridique sur cette thématique.

2012 : un tournant décisif, l'étude d'EARTH AVOCAT (6)

Un cabinet d'avocats spécialisés (*Earth avocats*) est sollicité pour conduire une analyse portant sur la faisabilité du développement d'une activité de cession des antidotes produits par la PCA à des États tiers en maintenant son statut d'établissement public du ministère de la Défense.

La démonstration d'*Earth avocats* est limpide : le développement d'une activité de cession est juridiquement faisable.

Cette étude fondamentale constitue une des pierres de la construction du modèle 2020 de la fonction ravitaillement sanitaire et fait partie du socle sur lequel

repose le principe de valorisation complémentaire du SSA qui s'est traduit sous forme d'une instruction en juillet 2015 (7).

Le projet 2020

La construction du projet 2020 du ravitaillement sanitaire

La réforme du SSA engagée fin 2012 permet de mettre en exergue les conclusions de cette étude.

Une règle absolue prévaut cependant : la valorisation se fera sur son périmètre strict de compétence et jamais au détriment de la mission régalienne qu'est le soutien santé opérationnel. Elle permettra de développer des méthodes et produits novateurs dans le but de soutenir la mission principale.

Des modélisations sont proposées dépassant largement le strict périmètre des productions de la PCA : distribution au profit des Services d'incendie et de secours (SIS), vente de shelters et d'unités médicales opérationnelles, expertise auprès des industriels, ouverture de la centrale d'achats opérationnelle. L'auto financement partiel et progressif du RAVSAN selon un cercle vertueux constitue le cœur du projet 2020 du RAVSAN pour répondre aux enjeux de demain.

Le programme ouverture

Parallèlement, le SSA dans le cadre du chantier ouverture lance une étude prospective et stratégique « VALECO » portant sur la valorisation économique des capacités de production du SSA auprès d'Ernst et Young (EY). Le périmètre analysé, plus large que celui de l'étude *Earth avocats*, porte sur les cinq fonctions du SSA et intègre le rapport EY. Dans cette étude (8) restituée le 9 décembre 2014, 117 productions sont identifiées sur la base de la faisabilité à périmètre constant, de l'attractivité du marché, des aspects juridiques, du caractère stratégique et des retombées attendues. Huit productions emblématiques sont retenues dont les produits de santé (PLYO, antidotes) et les unités médicales opérationnelles. Des études plus détaillées pour le PLYO et l'Ineurope®, productions à forte valeur ajoutée, sont présentées. Les mécanismes d'affectation des recettes sont détaillés : retour des recettes extra budgétaires sur le Budget opérationnel de programme (BOP) SSA.

Les conclusions d'EY identiques à celles d'*Earth avocats*, corroborent leurs travaux mais cette fois-ci pour l'ensemble du SSA. Elles confortent le concept de valorisation porté dans le projet 2020 de la fonction ravitaillement sanitaire.

Du projet au modèle : mise en œuvre de la valorisation complémentaire

Le projet 2020 de la fonction ravitaillement sanitaire (9) validé par le Directeur central le 11 décembre 2014 décrit deux grands chantiers :

– optimisation du dispositif de fonctionnement de la DAPSA avec la mise en place d'une certification ISO 9001 nécessaire à la clarification des processus ;

– valorisation des produits et savoir-faire : structuration, professionnalisation et montée en puissance progressive.

La directive provisoire relative à l'élaboration de la politique tarifaire des établissements de la « fonction ravitaillement sanitaire » (10) et aux prix de cession et de vente 2015 des productions de la PCA (11) est une avancée majeure dans le processus de valorisation permettant de répondre aux demandes de devis des différents clients. Cette directive, approuvée par Bercy et l'agence du patrimoine immatériel de l'État (12) rejoint la notion de comptabilité séparée des activités comme le recommandait *Earth avocat*.

La politique et la gouvernance de la valorisation font l'objet d'une instruction en juillet 2015 (12).

Très vite l'idée de développer une marque et un label autour du savoir-faire du SSA s'impose. Les objectifs sont d'apporter un gage de qualité au client, d'assurer une bonne visibilité du SSA en tant que fournisseur ainsi que de protéger et encadrer l'utilisation de son image par des tiers.

Le bureau valorisation créé le premier septembre 2015, au sein de la DAPSA est organisé autour d'un chef de bureau, d'une section clients et d'une section suivi de l'activité. En 2017 ce bureau devrait théoriquement être armé avec un effectif de onze personnels dont quatre « chargés d'affaires » spécialisés par grands domaines du SSA.

En 2016, des réussites sont déjà au rendez-vous : distribution au profit des SDIS (services départementaux d'incendie et de secours), constitution d'unités médicales opérationnelles dans un délai très contraint pour la Direction générale de la sécurité civile et gestion de crises (DGSCGC) dans le cadre du championnat d'Europe de football (fig. 4), contrat de commercialisation du « *serious game*, sauvetage au combat de premier niveau », vente au profit des forces d'autodéfense du Japon (fig. 5), appel d'offres OTAN remporté, mise à disposition des plates-formes techniques de l'IRBA au profit de partenaires extérieurs. Des opérations de transfert industriel sont à l'étude et des réseaux sont créés avec des industriels qui souhaitent s'appuyer sur



Figure 4. Les lots PRV pour la DGSCGC (ERSA Marseille).

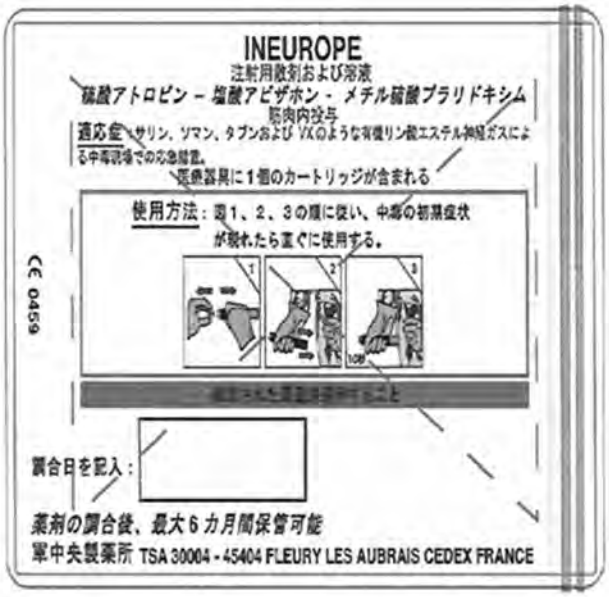


Figure 5. Étiquetage en japonais.

le savoir-faire du SSA. Des contacts sont également noués avec la Direction conseil international (DCI) pour la valorisation de la formation, avec le ministère des Affaires étrangères et l'ONU (fig. 6). Des marges financières intéressantes sont dégagées en 2016.

Cette multiplication des projets montre que le bureau valorisation dédié dans un premier temps au RAVSAN a déjà étendu son action à l'ensemble du SSA (hors activités de soins).

Le processus doit être encore consolidé : fiscalité, relation client à intensifier, protection de la propriété intellectuelle et dépôt de brevets à encourager, mise en place d'un point de contact valorisation au sein de chaque établissement, principe d'avances lors d'une commande ferme…

Conclusion

Au cours des quinze dernières années, le ravitaillement sanitaire a été, de par son histoire et son expérience, le précurseur d'une démarche de valorisation originale, prospective et novatrice. Le modèle 2020 du SSA (13) lui a donné l'opportunité de porter et de mettre en lumière le concept de valorisation qui est maintenant étendu à toutes les fonctions constituant un des axes forts de la transformation du Service.

Les enjeux de la valorisation complémentaire sont triples : stratégiques, institutionnels et économiques. Un



Figure 6. Prise de contact avec l'ONU.

changement culturel profond est en cours, le SSA prend conscience du capital dont il dispose.

Si cette démarche novatrice suscite de l'enthousiasme auprès de nombreux acteurs du SSA, sa pérennité nécessitera la réallocation d'une partie non négligeable des recettes budgétaires à l'établissement de destination lui permettant de les consacrer à l'innovation.

Au-delà de la stricte réduction de l'empreinte budgétaire, la valorisation contribue à la considération de chaque individu du Service par la reconnaissance de ses savoir-faire et de son potentiel créatif. Elle améliore la visibilité du service et participe à son rayonnement. L'ouverture ne peut se concevoir sans valorisation inscrivant ainsi le SSA comme acteur interministériel incontournable dans son domaine de compétence. Cette valorisation complémentaire doit également être un moteur de l'innovation que le service au travers de son histoire a toujours développée pour le soutien santé.

Les auteurs déclarent n'avoir aucun conflit d'intérêt avec les données citées dans cet article.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Rapport public 2002 de la cour des comptes, deuxième partie, observation des juridictions financières, chapitre III santé et protection sociale.
2. Courrier n°3479/DEF/DCSSA/OSP/PRE du 4/10/2012 : demande d'un audit portant positionnement de la Pharmacie centrale des armées au titre de ses missions pour le SSA et au profit de la santé publique : définition des responsabilités et prérogatives et interfaces entre DCSSA, DAPSA et PCA.
3. Lettre de cadrage (correspondance N°370/DEF/DCSSA/OSP/ER du 16 janvier 2006) pour la mise en œuvre du plan de progrès.
4. Note n° 2118/DEF/DCSSA/OSP/PRE du 1er juillet 2011 fixant des prix de cession 2012 pour les productions de la PCA.
5. Rapport ISSA du 12 avril 2012 suite à l'audit de la Pharmacie centrale des armées.
6. Analyse Earth avocats portant sur la faisabilité du développement d'une activité de cession des antidotes produits par la Pharmacie centrale des armées à des états tiers en date du 19 octobre 201.
7. Instruction n°421/DEF/DCSSA/DPS du 21 juillet 2015 régissant la politique de valorisation vient compléter le dispositif.
8. Étude prospective et stratégique « VALECO », valorisation économique des capacités de production du SSA, réunion de restitution du 9 décembre 2014.
9. Projet 2020 de la fonction RAVSAN (2014).
10. Directive provisoire relative à l'élaboration de la politique tarifaire des établissements de la « fonction ravitaillement sanitaire » (Courrier 508613/DEF/DCSSA/AA/PIL du 27/4/2015).
11. Courrier 508615/DEF/DCSSA/AA/PIL du 27/4/2015 : prix de cession et de vente 2015 des productions de la PCA.
12. Étude sur la politique de valorisation des biens et expertises du SA de juillet 2015 – Agence de la propriété immatérielle de l'état (APIE).
13. Le modèle SSA 2020 : N°500154/DEF/DCSSA/DPS du 4/1/2016.

VIENT DE PARAÎTRE



LE NOUVEAU SERMENT D'HIPPOCRATE

LE THÉÂTRE À LA RENCONTRE DE LA MÉDECINE

Marc Ychou, Serge Ouaknin

Préface Jean-Claude Carrière

En France, la santé mentale associée au travail inquiète plus qu'elle ne rassure. Le législateur et les juges doivent en effet durcir le ton pour que la réglementation sur les atteintes psychiques au travail fasse évoluer les pratiques.

Souvent, dirigeants et responsables d'entreprise vivent cette législation comme une contrainte de plus qui bride leur liberté d'entreprendre ou de gérer leur organisation comme bon leur semble.

Pourtant, la Santé mentale au travail (SMAT) est une opportunité : développer la responsabilité sociale de l'entreprise et créer de la valeur durable, tant sur le plan économique qu'humain.

Valeur financière pour l'actionnaire, valeur de vivre ensemble pour le corps social, valeur de bien-être pour les salariés… cet ouvrage propose de promouvoir le SMAT pour réconcilier le psychosocial et l'économique.

Psychologie et droit du travail, sociologie des organisations, gestion des RH… l'auteur conjugue plusieurs approches et démontre que cette démarche peut bénéficier aux entreprises comme aux salariés.

L'auteur : Pierre-Éric Sutter est psychologue du travail, préventeur en santé mentale et chercheur en sciences sociales. Il dirige l'Observatoire de la vie au travail et mars-lab, cabinet de conseil et prévention de la santé mentale au travail et en optimisation de la performance sociale.

ISBN : 978-2-35953-422-1 – Format : 14,5x23 cm – Pages : 28 – Prix 23 € – Gereso Édition – Collection L'essentiel pour agir – E-mail : edition@gereso.fr – Tél. : 02 43 23 03 53 – www.gereso.com/edition