

Projet de loi portant création de l'établissement public « Centrale Nationale d'Achat et de Logistique » et modifiant

1. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
2. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
3. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;
4. la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments ;
5. la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers.

Avis de la Chambre des Métiers

Par sa lettre du 17 juin 2024, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi a pour objectif de créer un établissement public dénommé « Centrale Nationale d'Achat et de Logistique » qui a pour mission d'acquérir, de stocker, de conserver et de gérer des produits à vocation médicale et sanitaire, des médicaments et substances médicamenteuses, ainsi que des fournitures et de prester des services.

La Chambre des Métiers salue la création de cet établissement public qui a pour objet de mutualiser les processus d'achat pour les établissements hospitaliers, le CGDIS¹, le LIH², le LNS³, ainsi que les organismes œuvrant dans les domaines sociaux, familiaux et thérapeutiques ayant eux-mêmes la qualité de pouvoir adjudicateur. La Centrale vise ainsi à optimiser et à rationaliser les marchés, d'étendre progressivement le catalogue

¹ Corps grand-ducal d'incendie et de secours au sens de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours

² Luxembourg Institute of Health au sens de la loi modifiée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics

³ Laboratoire national de santé au sens de la loi modifiée du 7 août 2012 portant création de l'établissement public « Laboratoire national de santé »

des fournitures, et d'organiser le volet logistique, afin de créer des économies d'échelles pour les utilisateurs. Ce processus a jusqu'à présent été engagé par la cellule d'achat des quatre centres hospitaliers, la Fédération des hôpitaux luxembourgeois a.s.b.l. dont les activités seront entièrement reprises par la future Centrale.

La Chambre des Métiers note que les utilisateurs doivent s'approvisionner obligatoirement auprès de la Centrale pour que celle-ci atteigne la masse critique nécessaire pour créer des économies d'échelle. Elle se doit cependant de soulever deux remarques à ce sujet.

En premier lieu, la mutualisation des achats par la Centrale implique clairement une volonté à standardiser les produits, les médicaments et les fournitures utilisés par les différentes entités concernées. Cette standardisation s'explique facilement dans une logique d'efficacité des coûts. Le projet de loi sous avis dispose explicitement à ce titre que les comités nationaux qui sont appelés à émettre des propositions d'achats à la demande du directeur de la Centrale, sont tenus de limiter leurs propositions à des produits sélectionnés de manière raisonnée et économiquement justifiées, disponibles en permanence.

Or, la Chambre des Métiers estime important, notamment dans l'intérêt des patients, que les utilisateurs de la Centrale puissent directement définir les catalogues de produits et imposer une commande de produits spécifiques, sans passer par le filtrage des comités nationaux et nonobstant qu'ils soient éventuellement plus onéreux ou plus difficilement disponibles que des produits équivalents que la Centrale pourrait proposer. Aux yeux de la Chambre des Métiers, le projet de loi devrait donc formuler *expressis verbis* le droit à la liberté thérapeutique des utilisateurs. Ceci aurait par ailleurs l'avantage que tous les achats passent par la Centrale et que l'exception juridiquement nébuleuse de l'urgence qui permettrait aux acteurs de s'approvisionner directement sur le marché, puisse être limitée au minimum.

La Chambre des Métiers note en marge que les comités nationaux émettent simplement des propositions sur demande du directeur concernant les achats. Le texte sous avis donne donc plein pouvoir au directeur de la Centrale de prendre les décisions relatives à la constitution et à la composition du stock critique et à l'établissement des listes d'achat de médicaments, de substances médicamenteuses, de produits à vocation médicale et sanitaire et de fournitures et prestations de services. La Chambre des Métiers estime à cet effet qu'il serait plus judicieux de conférer plus de poids aux comités nationaux dans la prise de décision.

En deuxième lieu, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il ne serait pas avisé que les acteurs privés ou indépendants tels les médecins, les pharmacies, les laboratoires, voire même les ressortissants de la Chambre des Métiers, par exemple les prothésistes dentaires, les orthopédistes, les esthéticiens, qui ont des besoins pour s'équiper de dispositifs médicaux stériles et non stériles et de consommables non pharmaceutiques, aient la même possibilité de recourir aux fournitures de la Centrale. L'objectif que la Centrale atteigne la masse critique nécessaire pour créer des économies d'échelle se réaliserait ainsi d'avantage.

En outre des économies d'échelle escomptées, la création de la Centrale implique d'après les auteurs du projet de loi d'autres avantages, qui sont par exemple, la libération des espaces de stockage dans les établissements hospitaliers ; l'optimisation des processus logistiques grâce à la mise en place d'un hall central robotisé et informatisé ;

la réduction de la charge logistique pour les utilisateurs ; la gestion des stocks nationaux stratégiques pour garder une plus grande indépendance en cas de crise.

Ces avantages ne se manifesteront cependant qu'une fois la construction d'un hall logistique central terminée en 2030 et que les activités opérationnelles y commenceront. L'investissement afférent à ce hall est actuellement estimé à un montant de EUR 88,62 millions dont 80 % à charge du budget de l'Etat et 20 % à financer par un emprunt de la Centrale auprès d'un établissement de crédit. Les frais de fonctionnement de la Centrale à partir de 2030 seront de l'ordre de EUR 16 millions par année. Aux yeux de la Chambre des Métiers, la charge financière pour épurer l'emprunt prévu sur 15 années, laquelle est de l'ordre de EUR 1,5 millions par année (en supposant des intérêts débiteurs au taux fixe de 3,5 %) ne ressort pas clairement des prévisions annexées au projet de loi.

Il est également prévu qu'à moyen terme (probablement à partir de 2031 ou 2032) la Centrale autofinance son budget annuel par des marges applicables sur chaque livraison aux utilisateurs. En l'absence d'estimations sur le volume des opérations, il faudra attendre 2032 avant de pouvoir tirer des conclusions quant à la question de savoir si les usagers réaliseront véritablement des économies d'échelles.

* * *

A l'exception des remarques énoncées ci-dessus, la Chambre des Métiers n'a aucune observation particulière à formuler relativement au projet de loi lui soumis pour avis.

Luxembourg, le 19 décembre 2024

Pour la Chambre des Métiers



Tom WIRION
Directeur Général



Tom OBERWEIS
Président