

*Le Premier président*  
**66001**

Paris, le **04 MARS 2013**

à

**Monsieur Pierre MOSCOVICI**  
**Ministre de l'économie et des finances**

**Madame Marisol TOURAINE**  
**Ministre des affaires sociales et de la santé**

**Monsieur Jérôme CAHUZAC**  
**Ministre délégué auprès du ministre de l'économie**  
**et des finances, chargé du budget**

Objet : les relations entre l'État et l'ordre des pharmaciens

La Cour a procédé, sur le fondement des articles L. 111-7 et R. 133-4 du code des juridictions financières, au contrôle des comptes et de la gestion de l'ordre des pharmaciens. Au terme de ses investigations et après avoir pris en compte les réponses faites à ses observations provisoires, elle a décidé, en application de l'article R. 135-1 de ce même code, de porter à votre connaissance les observations suivantes.

### **1) Une attitude trop en retrait de l'État**

Comme la Cour l'avait déjà relevé lors d'un récent contrôle de l'ordre national des médecins, les administrations de l'État en charge d'assurer le suivi de l'ordre des pharmaciens exercent cette responsabilité de manière insuffisamment active.

Alors que le code de la santé publique prévoit que l'État nomme des membres ayant voix consultative au sein du conseil national, des conseils centraux et des conseils régionaux de l'ordre, ces désignations n'ont pas toujours été anticipées de manière à garantir une présence constante et une participation effective de ses représentants. Ainsi, le ministère chargé de la santé n'a pas eu de représentant auprès du conseil central C « distribution pharmaceutique en gros » de janvier 2010 à juillet 2012, ni auprès du conseil central B « industrie » de janvier 2011 à décembre 2012. Des nominations ont également été effectuées sans base réglementaire, s'agissant de la section A « pharmaciens d'officine ». Il est également arrivé que soient simplement ratifiés des choix effectués par le seul conseil national de l'ordre.

Par ailleurs, et la Cour avait déjà en janvier 2009 appelé l'attention du ministère chargé de la santé sur ce sujet, la présence de ces représentants de l'État est rarement mise à profit pour faire valoir dans les instances centrales où ils siègent les priorités des pouvoirs publics. Il en va de même au niveau local : ainsi, aucune animation transversale du réseau que pourraient constituer les membres désignés par les agences régionales de santé (ARS) au sein des conseils régionaux de l'ordre n'a été mise en œuvre. L'administration exploite également très peu les travaux des différents conseils de l'ordre et jamais leurs décisions disciplinaires. Dans ces conditions, il est compréhensible que l'apport de ses représentants en termes d'expertise juridique et de capacité à éclairer les enjeux est jugé souvent décevant par les responsables de l'ordre.

L'ordre, au demeurant, exprime sa préoccupation devant la lenteur des mises à jour législatives et réglementaires des codes de la santé publique ou de la sécurité sociale qu'il estime souhaitables. La présence dans ses instances de représentants de l'État devrait pourtant faciliter la prise en considération des demandes débattues en leur sein. Certes, on relève des efforts de meilleure coordination entre les directions du ministère chargé de la santé et entre ce dernier et les autres départements ministériels concernés. Mais, même au regard de simples questions de gestion, des difficultés demeurent. Ainsi, quatre ans après une recommandation de la Cour appelant à clarifier le cadre juridique dans lequel les ordres professionnels doivent inscrire leurs procédures d'appel à concurrence, et en dépit de la sollicitation en juillet 2012 du secrétariat général pour les affaires européennes, ce sujet n'est toujours pas résolu. Des divergences demeurent entre le ministère chargé de la santé et celui des finances sur l'applicabilité aux ordres de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes morales non soumises au code des marchés publics.

Une même inertie se constate dans le suivi des décisions ministérielles en matière de charges fiscales et sociales dues au titre des indemnités ordinaires. L'ordre s'est ainsi dispensé de respecter les dispositions que le ministre chargé du budget avait notifiées à ce sujet à son président en 2009. Les ministères chargés de la santé et de la sécurité sociale, malgré plusieurs rappels de la Cour, ne s'en sont pas préoccupés. L'ordre ne s'est acquitté qu'à partir de l'exercice 2010 de la CSG et de la CRDS sur ces indemnités, et, jusqu'au contrôle de la Cour, il a omis de les faire figurer dans les déclarations annuelles des salaires. Si ces dernières ont été régularisées à la fin de 2012 pour la période non prescrite, les charges sociales correspondantes n'ont pas été réglées.

Cette passivité de l'administration est particulièrement incompréhensible au regard notamment des risques que font peser sur l'ordre certains contentieux en matière de biologie médicale. L'un de ces contentieux porté devant la Commission européenne, a conduit l'ordre à provisionner une amende de 5 M€. Ce contentieux, s'il devait être perdu, pourrait exposer l'ordre à des demandes de dommages et intérêts se chiffrant à des dizaines de millions d'euros. Or le ministère ne l'a pas mis en garde en temps utile devant les positions qu'il adoptait, susceptibles d'être requalifiées comme entraves à la concurrence.

## 2) Une activité contentieuse et disciplinaire trop faible en raison de contrôles insuffisants

L'inertie des services de l'État est plus anormale encore dans les champs contentieux et disciplinaires. Sans que l'administration ne semble s'en formaliser, la désignation de magistrats par les juridictions administratives pour présider les formations disciplinaires et les sections des assurances sociales a ainsi été affectée par de longs retards. En est résulté un allongement des procédures peu propice à les rendre exemplaires et peu favorable à l'intérêt de la profession et à la protection de la santé publique.

Ainsi, la section des assurances sociales du conseil national n'a pu être réunie depuis juin 2012. La Caisse nationale d'assurance maladie n'a proposé ses deux représentants assesseurs qu'à la fin de 2012 et le ministère a différé leur nomination dans l'attente d'une modification réglementaire de cette représentation. Le délai de parution du décret correspondant restant incertain, ce blocage empêche tout fonctionnement de la section.

Plus généralement, les sections des assurances sociales, pourraient avoir une autre dimension si le ministère chargé de la santé incitait la Caisse nationale d'assurance maladie et les agences régionales de santé à y recourir davantage. De 2008 à 2011, on compte en moyenne seulement 36 saisines par an, dont moins de deux pour les laboratoires de biologie. Des suspensions pour plus d'un mois n'ont été prononcées que dans un cinquième des cas. La Caisse nationale n'a relancé que tout dernièrement une campagne de contrôle des officines, la dernière remontant à 2007. Sur les 51 saisines alors effectuées, 31 dossiers restaient néanmoins à la fin de 2012 en attente d'audience, car l'État n'avait pas nommé à temps certains magistrats pour présider les audiences.

Le rôle disciplinaire de l'ordre s'affaiblit également. On relève une baisse d'activité des chambres disciplinaires, ainsi que des écarts importants entre régions en ce domaine : certains conseils régionaux n'enregistrent au cours d'une année quasiment aucune saisine provenant des agences régionales de santé ni ne prononcent aucune sanction.

Cet affaiblissement préoccupant est antérieur à la création des agences régionales de santé. Ainsi, le nombre de pharmacies contrôlées a chuté de 1 509 en 2007 à 840 en 2009 - soit une moyenne de 27 ans entre deux contrôles d'une officine. Concomitamment, le nombre de plaintes disciplinaires déposées par les ARS auprès de l'ordre a chuté de 90 à 66 et celles déposées auprès de la justice pénale, de 54 à 40.

La mise en place des agences régionales de santé a aggravé cette tendance. Si le nombre de pharmaciens inspecteurs de santé publique qui y sont affectés est passé de 133 en 2008 à 139 à la fin de 2012 [soit 122 équivalents temps plein (ETP)], à cette date, 39 autres pharmaciens inspecteurs exerçaient en dehors des agences régionales et certains étaient mis à disposition à titre gratuit. Des écarts infondés sont de surcroît constatés. En 2011, le nombre de pharmaciens inspecteurs a varié entre 0,1 et 0,7 par million d'habitants selon les agences régionales (en moyenne : 0,5). Par ailleurs, une enquête détaillée menée par le ministère à la demande de la Cour a montré que seulement 33 ETP ont été au total affectés aux contrôles en 2011 (contre une estimation antérieure de 55 ETP pour la même année), avec une considérable dispersion d'une région à l'autre. Les équipes de pharmaciens inspecteurs ont ainsi consacré entre 5 % et 57 % de leur temps aux contrôles (en moyenne : 27 %), et aucune logique apparente n'explique de tels écarts. Au total, l'enquête a recensé pour 2011 seulement 2 336 journées de contrôle d'officines (programmation, conduite et suivi), soit à peine le dixième du temps total. Par ailleurs, 1 680 journées ont été consacrées aux contrôles de pharmacies d'établissement, 459 journées à celui des 4 500 laboratoires de biologie médicale et 1 305 journées à celui d'autres sites.

De fait, un grand nombre de pharmaciens inspecteurs a été redéployé vers d'autres missions, parfois sans grand lien avec leur cœur de métier et au risque de compromettre leur indépendance professionnelle. La fonction de contrôle ou d'inspection a même disparu des organigrammes de certaines agences. Des directeurs généraux d'ARS ont certes obtenu que des établissements de santé mettent des pharmaciens hospitaliers à leur disposition. Mais ce renforcement utile peut placer des pharmaciens inspecteurs sous l'autorité de pharmaciens hospitaliers. Ce n'est guère satisfaisant car les premiers ont la charge de contrôler les pharmacies hospitalières relevant des seconds.

Le conseil national de l'ordre développe, il est vrai, des actions d'incitation à la qualité. Elles sont de nature à apporter une contribution utile à la prévention de dysfonctionnements et elles pourraient être accompagnées d'une formalisation et d'une généralisation de procédures de certification. L'État a toutefois une responsabilité propre et il doit garantir un niveau de contrôle effectif à la hauteur de risques étendus et variés et d'enjeux de santé publique. Les multiples affaires récentes soulignent le caractère particulièrement sensible de cette responsabilité.

À la suite de l'enquête de la Cour, le ministère de la santé considère, certes, indispensable que les programmes régionaux de contrôle soient mieux ciblés et plus efficaces, mais il n'envisage pas de consacrer de moyens supplémentaires aux inspections. Dans ces conditions, les tâches administratives confiées aux pharmaciens inspecteurs doivent être allégées, ainsi que l'a déjà proposé l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Les directeurs généraux des agences régionales de santé doivent également réaffecter à cette mission prioritaire les pharmaciens nommés sur des fonctions éloignées de leurs attributions premières.

Au regard des risques de santé publique comme de coût pour l'assurance maladie, qu'il s'agisse des laboratoires de biologie médicale ou des officines, un pilotage rigoureux des contrôles doit être instauré, au plan national comme au niveau de chaque agence régionale de santé.


--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

*Respectueusement.*

  
Didier MIGAND