MINISTÈRES
ÉCONOMIQUES
ET FINANCIERS

Liberté
Égalité
Fraternité

Mission de vérification des activités de l'Ordre des pharmaciens

MARS 2026

Sarah **TEPER**
Daniel **CHOUCHENA**
Ferdinand **CARRÉ**

Inspection générale des finances

MINISTÈRES
ÉCONOMIQUES
ET FINANCIERS

Liberté
Égalité
Fraternité

Inspection générale
des finances

RAPPORT FINAL

CONFIDENTIEL

N° 2025-V-054-05

MISSION DE VÉRIFICATION DES ACTIVITÉS DE L'ORDRE DES PHARMACIENS

Établi par

SARAH TEPER
Inspectrice des finances

DANIEL CHOUCHENA
Inspecteur des finances

FERDINAND CARRÉ
Inspecteur des finances adjoint

- MARS 2026 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. LA PERTINENCE D'UNE GOUVERNANCE REPOSANT SUR 24 CONSEILS ET 716 CONSEILLERS ORDINAUX EST REMISE EN CAUSE DÈS LORS QUE LES MISSIONS DE L'ORDRE SONT POUR L'ESSENTIEL RÉALISÉES PAR LES SALARIÉS **2**

1.1. La gestion de l'ordre par les services communs au niveau national est globalement satisfaisante, malgré des irrégularités en matière de politique d'achats et de gestion des ressources humaines 3

1.2. Malgré une maîtrise insuffisante de l'évolution des charges, la situation financière de l'ordre lui permet de réduire progressivement ses importantes réserves et d'envisager une baisse des cotisations ordinales 4

1.3. La contribution des conseillers ordinaux aux travaux de l'ordre est hétérogène et trop peu évaluée 8

1.4. Le régime indemnitaire applicable aux conseillers ordinaux n'est pas conforme au cadre fixé par le code de la santé publique et ne permet pas de maîtriser la dépense 9

1.5. Le conseil national ne remplit pas pleinement sa mission de contrôle des conseils centraux et régionaux 10

2. L'ORDRE N'ASSURE PAS L'INTÉGRALITÉ DES MISSIONS QUI LUI SONT CONFIÉES PAR LE CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE **13**

2.1. Certaines missions ne sont pas exercées par l'ordre et d'autres peuvent être mieux pilotées et mises en œuvre 13

2.2. L'activité disciplinaire de l'ordre national des pharmaciens est marquée par un engagement fragile des présidents de conseils de l'ordre dans leur mission de défense de la déontologie de la profession 15

CONCLUSION **22**

INTRODUCTION

L'inspection générale des finances (IGF) a conduit une mission de vérification de l'activité et du fonctionnement de l'ordre national des pharmaciens. Cette mission s'est déroulée en trois phases : un contrôle sur place avec un premier déploiement sur site au conseil national du 29 septembre au 8 octobre 2025 et un second déploiement sur site dans trois conseils régionaux du 13 octobre au 15 octobre 2025, et un contrôle sur pièces qui s'est achevé le 12 janvier 2026.

La mission de vérification a analysé l'organisation interne et la gouvernance de l'ordre, ainsi que les modalités d'exercice de ses missions non-juridictionnelles et juridictionnelles au niveau de la chambre de discipline du conseil national. La mission a également vérifié les modalités d'exercice des fonctions supports centralisées au niveau des services communs de l'ordre. Dans ce cadre, ont été évaluées la gestion budgétaire, comptable et financière ainsi que les modalités de maniement des valeurs détenues par l'ordre, la gestion des ressources humaines et la gestion des achats et du patrimoine immobilier. La mission a enfin vérifié l'activité et le fonctionnement des conseils régionaux de Nouvelle-Aquitaine, d'Auvergne-Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse. L'évaluation de l'activité des conseils régionaux a porté sur les modalités de maniement des valeurs détenues, la qualité de leur gouvernance, leur organisation, leur gestion et les modalités d'exercice de leurs missions.

Le présent rapport reprend les principaux constats et recommandations formulés au sein des seize annexes thématiques, autour de deux axes :

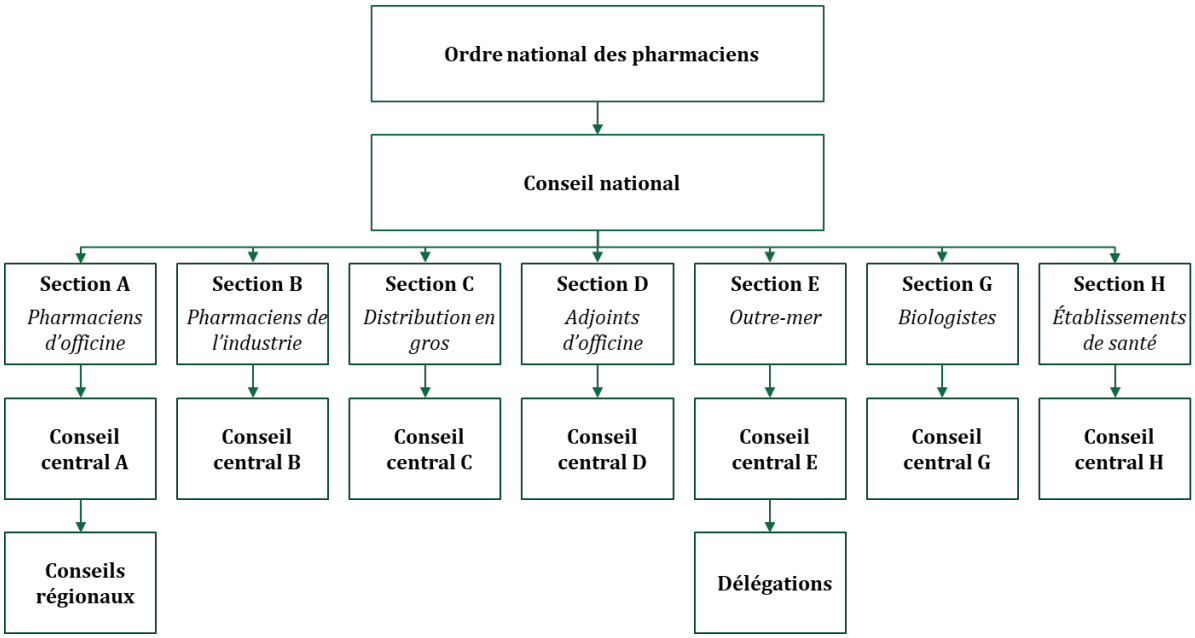
- l'organisation, la gouvernance et la gestion des ressources de l'ordre ;
- les missions administratives et disciplinaires de l'ordre.

Tout au long de la mission de vérification, l'ensemble des conseillers ordinaux, collaborateurs et membres des juridictions de l'ordre national des pharmaciens, en particulier Mme Carine Wolf-Thal, présidente du conseil national de l'ordre, M. Christophe Devys, conseiller d'État, président de la chambre de discipline du conseil national de l'ordre, M. Olivier Japiot, conseiller d'État, président suppléant de la chambre de discipline du conseil national de l'ordre, Mme Caroline Lhopiteau, directrice générale de l'ordre, Mme Catherine Dumont, directrice des affaires juridiques de l'ordre, M. Régis Berthelot, directeur administratif et financier par intérim de l'ordre, M. François Pichon et M. Emeric Finel, chefs du service finances de la direction administrative et financière de l'ordre, Mme Anaël Garnier, cheffe du service achats, marchés, contrats de la direction administrative et financière de l'ordre, Mme Elisabeth Mazzocchi, directrice des ressources humaines de l'ordre, M. Nam Nguyen, directeur de l'organisation et des systèmes d'information de l'ordre, Mme Hélène Leblanc, directrice des affaires publiques, européennes et internationales de l'ordre, Mme Véronique Perrin, directrice de l'exercice professionnel et du Cespharm de l'ordre, Mme Suzanne Cotte, directrice de la communication de l'ordre, M. Gérard Deguin, président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, M. Pierre-Yves Braud, chef de service au conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, Mme Cécile Thomas, présidente du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, Mme Chrystelle Oblin, cheffe de service au conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, M. Stéphane Pichon, président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse, et Mme Catherine Chaudot, cheffe de service au conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse, ont fait preuve d'une grande disponibilité et ont apporté leurs concours aux soussignés avec diligence et professionnalisme.

1. La pertinence d'une gouvernance reposant sur 24 conseils et 716 conseillers ordinaux est remise en cause dès lors que les missions de l'ordre sont pour l'essentiel réalisées par les salariés

L'ordre national des pharmaciens est structuré autour d'instances décisionnelles, les conseils, composées de conseillers élus et nommés, et d'instances administratives, directions et sections centrales, au sein desquelles sont employés les salariés de l'ordre. 716 conseillers ordinaux siègent au sein du conseil national, des conseils centraux, des conseils régionaux et des délégations d'outre-mer. Les sept conseils centraux représentent les différents métiers de la pharmacie : titulaires d'officine, pharmaciens de l'industrie, distribution en gros, adjoints d'officine, laboratoires de biologie médicale et établissements de santé. Douze conseils régionaux, rattachés au conseil central A, exercent exclusivement des missions relatives aux pharmaciens titulaires d'officine (cf. figure 1). L'ordre emploie par ailleurs 228 collaborateurs salariés, dont 116 au sein des services communs rattachés à la direction générale, 60 au sein des sections correspondant aux services d'appui des conseils centraux, et 52 au sein des conseils régionaux et des délégations d'outre-mer.

Figure 1 : Organisation de l'ordre national des pharmaciens



Source : Mission.

1.1. La gestion de l'ordre par les services communs au niveau national est globalement satisfaisante, malgré des irrégularités en matière de politique d'achats et de gestion des ressources humaines

La gestion budgétaire, financière et comptable de l'ordre, assurée par la direction administrative et financière de l'ordre, ne présente pas de dysfonctionnement majeur. Dotée de 20 équivalents temps plein (ETP) et structurée autour de quatre services chargés du pilotage financier, de la fonction achats, des services généraux et du contrôle de gestion, la direction centralise pour l'ensemble de l'ordre les fonctions budgétaire, financière et, dans une moindre mesure, comptable, cette dernière fonction étant partagée avec les conseils régionaux de l'ordre (voir *infra*). La gestion budgétaire, financière et comptable de l'ordre est professionnelle, permettant de constater des taux d'exécution budgétaire satisfaisants et un suivi formalisé des opérations comptables. La mission relève toutefois plusieurs irrégularités :

- en matière de gestion comptable, les modalités de comptabilisation des immobilisations corporelles du conseil national ne permettent pas d'assurer la fidélité des comptes en raison du manque d'exhaustivité et de l'insuffisante granularité de l'inventaire des biens ;
- en matière de gestion administrative, la direction administrative et financière ne dispose pas d'un suivi formalisé des délais de paiement des factures et la mission a constaté le paiement tardif de certaines factures ;
- en matière budgétaire, l'article L. 4231-7 du code de la santé publique prévoit que le conseil national vote le budget de l'ordre « *après avis des conseils centraux* », or cet avis n'est pas effectif en pratique, seul le conseil central de la section G ayant rendu un avis formalisé sur les projets de budgets 2021 à 2025.

<u>Proposition n° 1</u> (Conseils centraux de l'ordre, direction administrative et financière de l'ordre) : Mettre en place un exercice annuel d'inventaire exhaustif et granulaire des immobilisations du conseil national, un dispositif de suivi des délais de paiement des factures de l'ordre et une procédure d'avis formalisé des conseils centraux sur le projet de budget de l'ordre.

L'ordre ne dispose pas d'une véritable politique achats et certains marchés examinés par la mission méconnaissent les règles de la commande publique. Les achats du conseil national, qui représentent 35 % de ses charges, portent principalement sur des prestations de services, en particulier dans le domaine de la communication, des solutions informatiques et des solutions technologiques. Aux termes du décret n° 2019-1529 du 30 décembre 2019 relatif aux marchés passés par les conseils nationaux des ordres des professions de santé, le conseil national de l'ordre est soumis depuis le 1er janvier 2020 à certaines règles relevant du code de la commande publique pour ses achats de fournitures et de services. Certains achats du conseil national réalisés depuis 2020 sont opérés hors des règles de la commande publique alors que les marchés concernés devraient y être soumis, témoignant d'une gouvernance qui pourrait être améliorée. En effet, la fonction achats, répartie entre un service spécifique et les directions métiers opérationnelles, ne s'appuie pas sur une stratégie formalisée et appuyée sur des éléments financiers consolidés, au détriment du pilotage des dépenses de l'ordre dans ce domaine. Dans ce contexte, la mission recommande l'adoption d'une stratégie spécifique permettant au conseil national de disposer d'une vision d'ensemble des achats de l'ordre.

<u>Proposition n° 2</u> (Conseil national de l'ordre, direction administrative et financière de l'ordre) : Construire et adopter une stratégie d'achats revue annuellement pour l'ensemble de l'ordre.

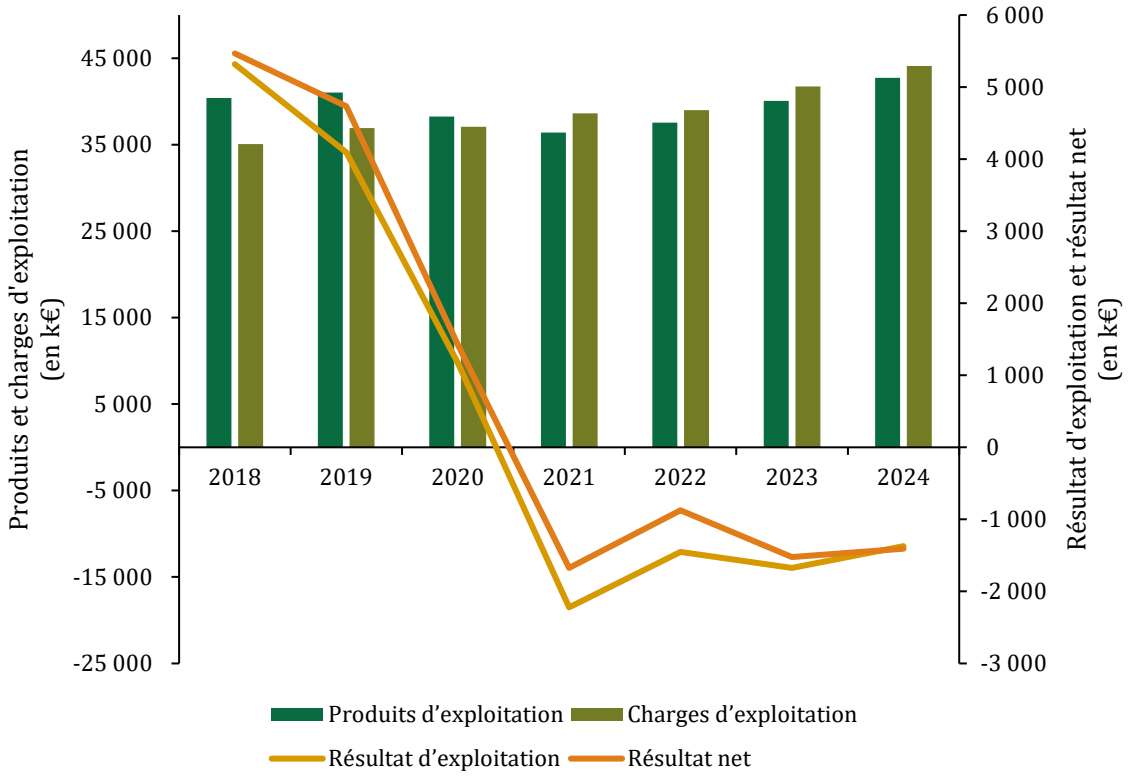
La gestion des ressources humaines (RH) de l'ordre, bien que marquée par plusieurs irrégularités, est globalement satisfaisante et s'appuie sur des procédures formalisées. La gestion des ressources humaines est centralisée autour d'une direction des ressources humaines, ayant compétence pour l'ensemble de l'ordre. Cette direction a développé des procédures formalisées, permettant une gestion professionnelle des ressources humaines. La mission a néanmoins identifié des irrégularités dans la mise en œuvre de certaines procédures ainsi que plusieurs écarts aux dispositions du code du travail. La durée du temps de travail ne respecte pas systématiquement les temps de pause prévus par la circulaire interne sur la durée du travail. Les procédures de recrutement font appel à des prestations de graphologie, coûteuses, inopportunes et irrégulières au regard des dispositions du code du travail. L'ordre ne dispose pas d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) à jour pour l'un de ses sites parisiens, et ne dispose d'aucun DUERP dans les conseils régionaux. Le versement des indemnités de télétravail présente des irrégularités non expliquées. Le dispositif d'alerte interne testé par la mission n'est manifestement pas opérant. Enfin, le suivi des entretiens professionnels ne permet de s'assurer de la conformité du dispositif au regard des dispositions du code du travail.

La politique immobilière de l'ordre, centralisée au niveau national, est caractérisée par l'absence d'une stratégie appuyée sur des objectifs d'efficience. La définition de la politique immobilière de l'ordre compte parmi les missions confiées au conseil national par l'article L. 4231-7 du code de la santé publique, mais n'est pas mise en œuvre par la direction administrative et financière au sein d'un document formalisé. La politique immobilière de l'ordre doit être formalisée et approuvée par le conseil national et définir des orientations appuyées sur des données, avec l'objectif d'assurer l'adéquation du parc immobilier de l'ordre à ses besoins.

1.2. Malgré une maîtrise insuffisante de l'évolution des charges, la situation financière de l'ordre lui permet de réduire progressivement ses importantes réserves et d'envisager une baisse des cotisations ordinales

La situation financière de l'ordre est caractérisée par des réserves importantes et un résultat déficitaire. En 2024, les produits de l'ordre s'élevaient à 44,1 M€ et les charges à 45,5 M€ soit un résultat net de -1,4 M€ et un résultat d'exploitation également déficitaire à -1,4 M€. L'ordre présente un résultat déficitaire depuis 2021, qui fait suite à une période de résultats nets très excédentaires avant la crise sanitaire, de 5,5 M€ en 2018 et 4,7 M€ en 2019 (cf. graphique 1). Ce déficit traduit une politique active de baisse des réserves de l'ordre, qui s'élèvent à 53,2 M€, comme en attestent les procès-verbaux du conseil national consultés par la mission. En complément de ces réserves, les autres ressources stables de l'ordre sont constituées de dettes non-financières à hauteur de 7,6 M€, l'ordre ne disposant pas de dettes financières. Cette politique a conduit à une réduction de la trésorerie nette de l'ordre de -23 % entre 2021 et 2024 pour s'établir à 25 M€ en 2024. Le déficit observé depuis 2021 ne traduit toutefois ni une maîtrise des charges, ni une politique volontariste de modération de la cotisation ordinale. Il résulte au contraire principalement d'une progression continue des charges depuis 2021, concomitante à une hausse des produits de l'ordre, constitués à 91 % par la cotisation ordinale fixée par l'ordre (voir *infra*). La dégradation du résultat apparaît ainsi davantage liée à une dynamique de dépenses insuffisamment contenue qu'à des choix de gestion visant à contenir l'évolution de la cotisation ordinale.

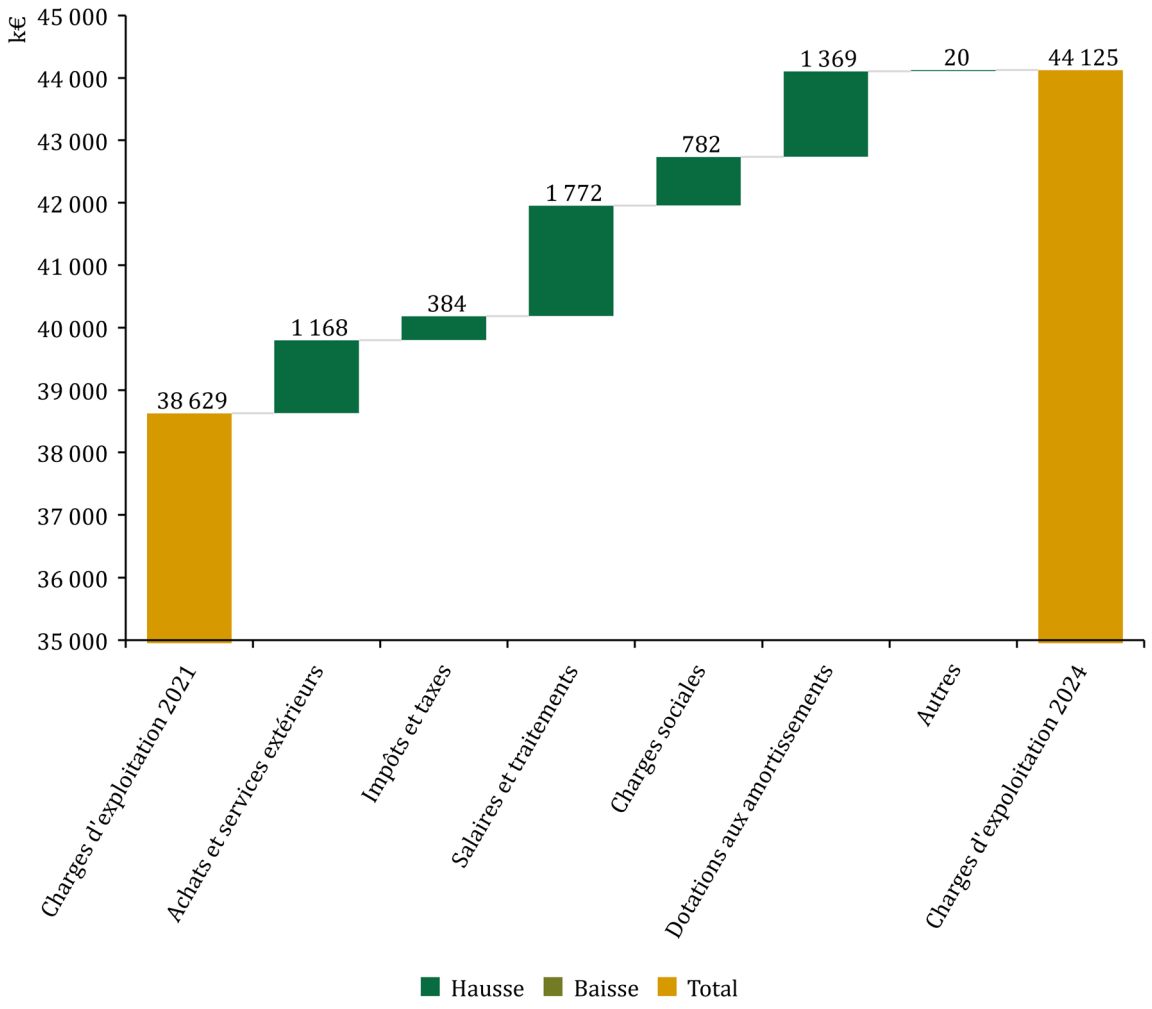
Graphique 1 : Évolution des produits d'exploitation, des charges d'exploitation, du résultat d'exploitation et du résultat net entre 2018 et 2024



Source : Mission, à partir des états financiers et rapports d'activité de l'ordre national des pharmaciens pour les exercices 2018 à 2024.

L'évolution dynamique des charges d'exploitation est principalement portée par la hausse des dépenses de personnel. En 2024, les charges d'exploitation s'élèvent à 44 M€, représentant 97 % des charges totales de l'ordre, et sont en hausse de +14 % depuis 2021. La décomposition de cette évolution (cf. graphique 2) montre que 46 % de la hausse des charges d'exploitation résulte de l'augmentation des charges de personnel de l'ordre, constituées des salaires et traitements et des charges sociales, qui progressent de 17 % sur la période pour atteindre 17,9 M€ en 2024. Cette dynamique s'explique à la fois par une augmentation modérée des effectifs (+2,1 %, soit +13 ETP entre 2021 et 2024) et par une hausse soutenue du coût moyen par ETP (+9,5 %), liée aux revalorisations salariales et à l'attribution de nouvelles primes. Les autres composantes de l'augmentation des charges d'exploitation concernent, d'une part, les achats et charges externes, en lien avec les travaux réalisés au siège de l'ordre en 2024 et le coût de fonctionnement du site provisoire de Levallois-Perret, et, d'autre part, les dotations aux amortissements, notamment liées aux investissements informatiques. L'évolution dynamique des charges d'exploitation, en particulier des charges de personnel, constitue ainsi un point d'attention pour le retour à l'équilibre budgétaire de l'ordre.

Graphique 2 : Décomposition de l'évolution des charges d'exploitation entre 2021 et 2024



Source : Mission, à partir des rapports du commissaire aux comptes sur les comptes annuels de l'ordre national des pharmaciens pour les exercices 2021 à 2024.

Dans ce contexte, l'évolution à la hausse de la cotisation ordinale depuis 2022 décidée par le conseil national de l'ordre doit être réinterrogée. En application de l'article L. 4231-7 du code de la santé publique, l'ordre national des pharmaciens prélève une cotisation annuelle obligatoire auprès des pharmaciens inscrits aux tableaux de l'ordre, dont la grille tarifaire diffère selon le statut du pharmacien et sa section d'inscription. Cette cotisation constitue la principale ressource de l'ordre, représentant 91 % de ses produits en 2024, soit 40,1 M€ de cotisations brutes (hors exonération). En moyenne, l'évolution globale du tarif de cotisation a connu trois phases :

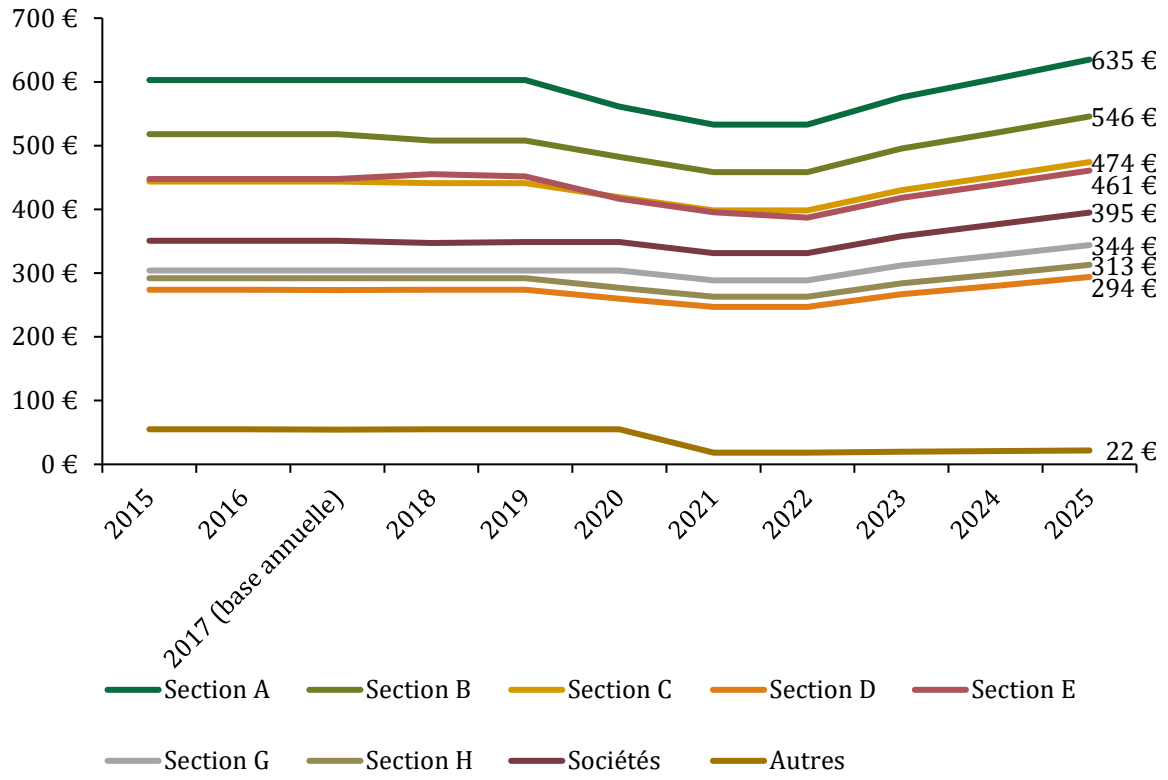
- une phase de stabilité du tarif moyen de 2015 à 2019 ;
- une phase de diminution de 2019 à 2022, de 5,0 % à 11,6 % selon la catégorie de cotisants ;
- et une phase de hausse de 2022 à 2025, de 19,1 % pour chaque catégorie de cotisants.

Cette augmentation tarifaire explique à elle seule 2,2 M€ sur les 3,6 M€ de hausse des cotisations appelées sur la période. Compte tenu de la politique de réduction des réserves mise en œuvre par le conseil national à travers des résultats déficitaires entre 2021 et 2024, une maîtrise renforcée des charges d'exploitation de l'ordre aurait permis d'envisager la poursuite de la baisse tarifaire engagée entre 2019 et 2022. En outre, la hausse de la cotisation ne trouve pas de justification dans la situation de trésorerie de l'ordre, qui s'élève à 25 M€ en 2024, soit l'équivalent de 225 jours de dépenses hors investissements, traduisant un niveau de liquidité particulièrement élevé.

La complexité actuelle de la grille tarifaire des cotisations, articulée autour de 42 tarifs différenciés en fonction de la section d'appartenance et du niveau de responsabilité (cf. graphique 3), est un obstacle à la bonne gestion des recettes de l'ordre. Elle obère en effet la capacité de l'ordre à établir des prévisions solides de l'évolution du montant de la cotisation sur la base des travaux relatifs à la démographie des pharmaciens. La grille tarifaire actuelle prévoit une différenciation de tarif de cotisation en fonction de la section d'appartenance et de la fonction exercée au sein de chaque section, à l'exception des sections A et D pour lesquelles un seul tarif existe. La part des cotisations réglées entre l'appel général annuel et son échéance est passé de 81 % en 2020 et 54 % en 2024. En outre, la fréquence faible des transmissions des créances de cotisations à la société chargée du recouvrement par voie contentieuse, inférieure à une fois par an, est de nature à fragiliser la capacité de l'ordre à sécuriser ses recettes. Le suivi des créances de cotisations est également fragilisé par l'absence de vision sur le taux de recouvrement de chaque appel dans le délai légal associé, l'encaissement des cotisations étant appuyé sur cinq à six appels annuels adressés aux pharmaciens inscrits au tableau de l'ordre.

<u>Proposition n° 3</u> (Conseil national de l'ordre, direction administrative et financière de l'ordre) : Simplifier la grille tarifaire de la cotisation ordinale en conservant deux tarifs par section au plus.

Graphique 3 : Évolution de la cotisation moyenne par catégorie d'inscrits sur la période 2015-2025[1] (€)



Source : Mission, à partir des montants des cotisations votés dans les budgets de l'ordre 2015-2025.

1.3. La contribution des conseillers ordinaux aux travaux de l'ordre est hétérogène et trop peu évaluée

Le suivi de l'activité des conseillers ordinaux est insuffisant. Au sein des différents conseils, ce suivi repose exclusivement sur le recensement de la présence aux réunions, sans prise en compte d'autres formes de contribution aux travaux de l'ordre (instruction des dossiers, participation à des groupes de travail, missions transverses). En outre, les absences répétées ne donnent lieu à aucune sanction, et aucune évaluation périodique de l'activité des conseillers ordinaux n'existe. Le même constat vaut pour les trois conseils régionaux visités. Par exemple, sur 64 réunions du bureau du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes organisées entre le 19 janvier 2023 et le 17 avril 2025, un membre du bureau n'a participé qu'à une séance sur la période et a été absent pour les autres réunions, sans qu'aucune sanction ou action ne soit engagée par l'ordre.

[1] En raison du passage de la date de la clôture comptable du 31 mars au 31 décembre, les cotisations appelées en 2017 l'ont été pour neuf mois seulement. La mission a procédé à la normalisation des tarifs correspondants pour assurer la comparabilité de l'année 2017 avec le reste de la série.

La contribution des conseillers ordinaux aux missions de l'ordre est variable. Dans l'ensemble des conseils, les conseillers ordinaux interviennent pour l'essentiel au stade de la décision, dans le cadre d'une validation formelle de travaux préparés par les services, sans participation significative à l'analyse préalable. Seuls quelques élus sont chargés d'une mission spécifique. Cette organisation conduit à un partage des rôles dans lequel la charge opérationnelle repose quasi exclusivement sur les salariés. Cette configuration est particulièrement marquée au niveau des conseils centraux et régionaux où l'instruction des dossiers individuels, notamment en matière d'inscription au tableau, de contrôle du dispositif d'encadrement des avantages et de respect des obligations de développement professionnel continu, est intégralement assurée par les services. L'intervention des conseillers ordinaux, cantonnée au seul stade de la validation, sans implication substantielle dans l'analyse des dossiers, interroge dès lors la pertinence du maintien d'un nombre aussi élevé de conseillers ordinaux à l'échelle nationale au regard de leur contribution effective aux missions de l'ordre.

Ces modalités de gouvernance soulèvent plus largement un enjeu déontologique. En dépit de la création en 2025 d'un collège de déontologie et de la publication d'un guide d'information et de bonnes pratiques en matière de déontologie ordinale, le dispositif demeure insuffisamment approprié par les conseillers ordinaux. Ainsi, au 3 décembre 2025, seules 292 déclarations d'intérêts avaient été transmises au comité de déontologie sur un total de 716 conseillers ordinaux, soit un taux de réponse de 41 %. Cette situation révèle une appropriation incomplète des exigences de transparence au sein des instances. En outre, aucun dispositif équivalent de déclaration d'intérêts n'est prévu pour les pharmaciens ayant exercé la profession et désormais salariés de l'ordre national des pharmaciens, alors même que certaines fonctions exercées au sein de l'institution peuvent les exposer à des risques comparables de conflits d'intérêts ou d'apparence de conflits d'intérêts. Cette lacune fragilise la cohérence globale du dispositif déontologique de l'ordre.

1.4. Le régime indemnitaire applicable aux conseillers ordinaux n'est pas conforme au cadre fixé par le code de la santé publique et ne permet pas de maîtriser la dépense

Le régime indemnitaire des conseillers ordinaux est irrégulier. Le code de la santé publique exclut explicitement le cumul d'une indemnité liée à l'exercice de responsabilités avec une indemnité de participation. Or, si le règlement budgétaire et comptable de l'ordre distingue formellement l'indemnité liée à la responsabilité, accessible à certains élus, et l'indemnité de participation, attribuée aux autres élus en fonction de leur présence, il prévoit que l'indemnité de responsabilité est elle-même constituée d'une partie forfaitaire et d'une part variable, cette dernière étant directement conditionnée à la présence. En pratique, si seuls les conseillers ordinaux non attributaires d'une indemnité de responsabilité peuvent percevoir une indemnité de présence, le choix opéré par l'ordre de scinder l'indemnité de responsabilité en une part forfaitaire – dont le montant varie selon le conseil concerné – et une part variable fonction de la présence, calculée selon des conditions tarifaires identiques à celles de l'indemnité de participation, revient à autoriser indirectement un cumul entre indemnité de responsabilité et indemnité de présence. Ce dispositif est donc contraire aux dispositions du code de la santé publique. L'ordre a engagé une réforme de son régime indemnitaire visant à mettre fin à cette situation. Toutefois, celle-ci n'était pas mise en œuvre à la date du début des travaux de vérification conduits par la mission.

Les règles internes applicables aux indemnités ne permettent pas d'assurer une maîtrise effective de la dépense, en dépit du respect des plafonds individuels. Les dépenses indemnitaires ont atteint 3 M€ en 2024, en hausse de 27 % depuis 2019. Cette dynamique résulte principalement des règles et barèmes applicables en matière d'indemnisation. Ainsi, la participation à une seule réunion peut ouvrir droit à une indemnité de présence d'un montant de 565 €, voire à deux indemnités lorsque le temps de transport entre le lieu de travail ou de résidence et le lieu de réunion dépasse deux heures, auxquelles s'ajoutent les défraiements au titre de l'hébergement, des dépenses de restauration et autres frais annexes. Par ailleurs, des indemnités sont accordées à des conseillers ordinaux au titre de missions qualifiées de « fonctionnement courant » ou de missions « diverses », en contradiction avec les règles internes qui limitent le versement d'indemnités à la participation à des réunions statutaires ou à des missions ponctuelles explicitement définies. Ces pratiques, insuffisamment encadrées, contribuent à brouiller le cadre indemnitaire et à affaiblir les dispositifs de contrôle et de pilotage de la dépense.

Proposition n° 4 (Conseils national, centraux et régionaux de l'ordre, direction administrative et financière de l'ordre) : Mettre fin au cumul des indemnités de responsabilité et de présence et encadrer davantage le versement de certaines indemnités.

La mise en œuvre de l'entraide ordinale est insuffisamment encadrée et le versement de subventions au profit d'associations présentant des liens de proximité avec la gouvernance de l'ordre génère des risques de conflit d'intérêts. En application des articles L. 4231-2 et L. 4231-7 du code de la santé publique, le conseil national est compétent pour organiser l'activité d'entraide et de solidarité professionnelle pour l'ensemble de l'ordre, au moyen d'une commission nationale d'entraide et de solidarité professionnelle. La mission constate toutefois une absence de formalisation des critères d'octroi des aides hormis deux cas relatifs aux exonérations de cotisation et aux mesures de solidarité liées à la crise sanitaire. Cette absence de critères homogènes génère un risque pour l'égalité d'accès aux dispositifs d'entraide entre pharmaciens, notamment en faveur de pharmaciens de la section A. Plusieurs conseils de l'ordre attribuent par ailleurs des subventions à l'association Aide et dispositif d'orientation des pharmaciens (Adop), dirigée par des conseillers ordinaux, dans des conditions susceptibles de relever de la qualification de prise illégale d'intérêts.

Proposition n° 5 (Conseil national de l'ordre, commission d'entraide et de solidarité professionnelle de l'ordre) : Préciser *ex ante* les critères d'attribution des dispositifs d'entraide et de solidarité professionnelle.

1.5. Le conseil national ne remplit pas pleinement sa mission de contrôle des conseils centraux et régionaux

Le code de la santé publique confie expressément au conseil national le soin de coordonner et de contrôler les conseils centraux et régionaux. Il revient au conseil national le soin de contrôler la gestion des conseils centraux et régionaux, le cas échéant en demandant tout document lui semblant nécessaire à ce contrôle. Il lui incombe également de vérifier la mise en œuvre, par les conseils centraux et régionaux, de leurs missions légales et il peut demander tout document qui lui semble nécessaire à ce contrôle (article L. 4231-7 du code de la santé publique).

En dépit de ces dispositions, et sans qu'aucune justification n'ait été apportée à la mission à ce sujet, le conseil national n'exerce pas pleinement sa mission de contrôle des conseils centraux et régionaux. Contrairement aux termes du règlement intérieur de l'ordre, il n'organise pas de cycles réguliers de contrôle et n'a pas recruté ni désigné de responsable conformité en charge des audits et de la cartographie des risques.

Les modalités d'élection des conseillers ordinaux du conseil national sont susceptibles de fragiliser l'indépendance requise pour l'exercice de sa mission de contrôle. Si les dernières élections se sont déroulées dans des conditions régulières, les conseillers nationaux siégeant au titre des sections sont élus au second degré par les membres des conseils centraux correspondants, ce qui peut entretenir des relations de dépendance institutionnelle peu compatibles avec une fonction de supervision.

Du fait de l'absence de contrôle par le niveau national, les conseils centraux et régionaux bénéficient d'une large autonomie qui peut conduire à des irrégularités de gestion et à des pratiques hétérogènes dans l'exercice des missions. Sur le plan de la gestion budgétaire et financière, le conseil national, de même que la direction administrative et financière, n'opèrent aucun suivi des suites des contrôles menés par le commissaire aux comptes au sein des conseils régionaux. Sur le plan des missions, le conseil national ne supervise pas l'activité des conseils centraux et régionaux et n'assure pas de suivi régulier de leur activité : ainsi, il ne dispose pas d'une vision agrégée actualisée sur les missions d'inscription au tableau, le contrôle de la loi anti-avantages, le contrôle des contrats des professionnels ou encore le contrôle du développement professionnel continu. Il n'adresse aucune directive aux conseils instructeurs. À titre d'exemple, le guide de la procédure d'inscription au tableau n'a pas été actualisé depuis 2014.

Proposition n° 6 (Conseil national de l'ordre, direction générale de l'ordre) : Renforcer l'effectivité du contrôle exercé par le conseil national sur les conseils centraux en définissant une doctrine et un programme de contrôle portant sur l'ensemble des missions de l'ordre.

1.6. Le maintien de conseils régionaux représentant les seuls titulaires d'officine n'apparaît pas justifié

La mission recommande la suppression des douze conseils régionaux au profit d'un pilotage centralisé par le conseil central A. Cette recommandation repose sur plusieurs constats convergents. D'une part, la gouvernance actuelle des conseils régionaux mobilise 267 conseillers ordinaux, générant un volume d'indemnités élevé, qui s'est établi à 1,4 M€ en 2024, alors même que l'essentiel des missions administratives, relatives notamment à la tenue du tableau de l'ordre, est assuré, en pratique, par les salariés des conseils régionaux, représentant 42 ETP. Cette dissociation entre le poids des instances élues et la réalité de la charge opérationnelle interroge la pertinence du maintien de ces structures. Ce constat est renforcé par le coût que représentent les conseils régionaux pour l'ordre, qui s'élève à 6 M€ en 2025 soit 58 % des charges de la section A et 13 % des charges totales de l'ordre. D'autre part, l'organisation actuelle, marquée par un empilement d'instances, limite l'exercice effectif par le conseil national de la mission de pilotage et de contrôle des conseils qui lui incombe en application de l'article L. 4231-7 du code de la santé publique. Elle se traduit par une dilution des responsabilités et par un degré d'autonomie locale important, porteur de risques en matière comptable, financière et de gestion des ressources humaines, ainsi que dans l'exercice effectif et homogène des missions confiées à l'ordre. Il est notable à ce titre que les conseils régionaux sont explicitement dispensés d'appliquer plusieurs normes en vigueur au sein de l'ordre, sans que ces dérogations n'aient pu être justifiées. Ainsi :

- la présidente du conseil national est l'employeur de l'ensemble des collaborateurs de l'ordre localisés dans les locaux du siège, soit les collaborateurs du conseil national, des conseils centraux et des services communs, alors que les salariés des conseils régionaux sont employés par le président de leur conseil régional respectif. Cette organisation ne permet pas de prévenir le risque qu'un président de conseil régional, en sa qualité d'employeur, signe des actes contraires aux intérêts de l'ordre, comme l'illustre notamment la conclusion de ruptures conventionnelles en 2017-2018 par le président de l'ancien conseil régional Midi-Pyrénées au montant dépassant au moins par un facteur quatre le seuil prévu par le code du travail ;
- plusieurs procédures relatives aux ressources humaines, formalisées par la direction des ressources humaines, ne s'appliquent pas dans les conseils régionaux, notamment la procédure de recrutement et la circulaire relative au temps de travail, aucune procédure formalisée équivalente n'existant au sein des conseils régionaux. Les modalités d'organisation de la paie diffèrent également au sein des conseils régionaux par rapport au reste de l'ordre ;
- la procédure interne relative aux achats, qui formalise la mise en œuvre au sein de l'ordre des règles de la commande publique, ne s'applique pas dans les conseils régionaux. De même, le contrôle des demandes d'achat par le contrôleur de gestion au titre du suivi de l'exécution du budget de l'ordre ne concerne que les paiements soumis à la procédure achat et par conséquent n'inclut pas les achats réalisés par les conseils régionaux ;
- l'organisation comptable au sein de l'ordre diffère entre les conseils régionaux et les autres conseils de l'ordre. Ainsi, la direction administrative et financière de l'ordre :
  - effectue directement l'ensemble des saisies comptables des opérations du conseil national et des conseils centraux ;
  - procède seulement à une révision et à une validation *a posteriori* des documents comptables transmis par les conseils régionaux, dont le rapprochement bancaire mensuel et la saisie comptable afférente aux opérations du mois, et comptabilise uniquement les opérations de clôture mensuelle, trimestrielle et annuelle.

Cette configuration entrave la mise en place d'un pilotage national harmonisé, sans que la spécificité territoriale invoquée ne soit justifiée ni par le volume des pharmaciens inscrits, ni par des particularités propres à l'exercice des pharmaciens titulaires d'officine. Enfin, les conseils régionaux n'exercent qu'un ensemble limité de missions de proximité auprès des professionnels de nature à justifier leur maintien.

Proposition n° 7 (Direction générale de l'offre de soins, conseils national et régionaux de l'ordre, direction générale de l'ordre) : Supprimer les conseils régionaux de la section A.

2. L'ordre n'assure pas l'intégralité des missions qui lui sont confiées par le code de la santé publique

2.1. Certaines missions ne sont pas exercées par l'ordre et d'autres peuvent être mieux pilotées et mises en œuvre

L'ordre national des pharmaciens est chargé par le code de la santé publique de missions ayant pour finalité de garantir l'indépendance, la compétence et le respect des règles déontologiques des pharmaciens. Ces missions recouvrent des procédures anciennes, telles que l'inscription au tableau, et des prérogatives plus récentes, comme le contrôle des contrats transmis par les professionnels, de la réglementation dite « anti-avantages » et des obligations relatives à la formation professionnelle des pharmaciens dite « développement professionnel continu ».

En dépit d'enjeux croissants liés à la financiarisation, l'ordre ne contrôle pas les contrats et conventions des professionnels. L'article L. 4221-19 du code de la santé publique confie à l'ordre la mission de contrôler les contrats conclus par les professionnels en cours d'exercice et d'engager, le cas échéant, des procédures disciplinaires sur ce fondement. Cette mission d'examen des contrats relève en pratique des conseils régionaux pour la section A et du conseil central de la section G qui représentent les principales catégories de professionnels exerçant en société. Or, aucun contrôle n'est effectivement mené par les conseils de l'ordre, aucune procédure interne ne définit les modalités de saisine et d'instruction des contrats conclus par les professionnels, et l'ordre n'a engagé aucune action visant à garantir la transmission systématique des contrats soumis à contrôle.

Proposition n° 8 (Conseils centraux et régionaux de l'ordre, direction des affaires juridiques de l'ordre, direction de l'exercice professionnel et du Cespharm de l'ordre) : Exercer et prioriser la mission de contrôle des contrats et définir, pour les sections concernées, une procédure harmonisée précisant les modalités de mise en œuvre et de suivi.

En matière d'inscription au tableau, mission historique des ordres de santé, l'ordre national des pharmaciens n'a pas remédié aux vulnérabilités déjà pointées par la Cour des comptes. En 2020, la Cour des comptes relevait que : « *l'articulation entre le champ disciplinaire et la tenue du tableau n'est pas systématique* », que « *le logiciel de gestion du tableau ne mentionne pas les sanctions prononcées contre un praticien* » et qu'« *en cas de sanction, seul un astérisque apparaît à l'écran* ». Elle en déduisait l'impossibilité pour l'ordre de s'assurer de la désactivation de la carte professionnelle d'un pharmacien faisant l'objet d'une interdiction temporaire ou définitive d'exercer. La mission constate que ce constat est toujours valable et qu'aucune action corrective n'a été mise en place cinq ans plus tard. Cette observation s'applique à la fois pour les interdictions temporaires d'exercice résultant d'une décision disciplinaire et pour les suspensions temporaires d'exercice en cas d'insuffisance professionnelle ou d'état pathologique. Par ailleurs, la procédure d'inscription au tableau ne bénéficie pas d'un pilotage national structuré – à titre d'exemple, le conseil national ne connaît pas le nombre de refus d'inscription et les motifs associés – la procédure de dématérialisation entamée en 2018 n'est toujours pas achevée et aucun outil interne ne permet de retracer les vérifications opérées par les conseils instructeurs ni de s'assurer du respect des délais prévus par le code de la santé publique.

<u>Proposition n° 9</u> (Conseils centraux et régionaux de l'ordre, direction générale de l'ordre, direction de l'organisation et des systèmes d'information de l'ordre) : Améliorer le pilotage et le suivi de la procédure d'inscription et des mouvements au tableau.

De même, s'agissant de la réglementation « anti-avantages », dans un contexte pourtant marqué par l'affaire Urgo (cf. encadré 1), aucune doctrine commune à l'ensemble des conseils ne permet de garantir que les décisions rendues s'appuient sur une grille de critères homogènes. Il n'existe pas de vision par bénéficiaire permettant d'appréhender le cumul des avantages reçus, l'analyse demeurant cloisonnée par dossier, alors même que cet élément est déterminant pour apprécier pleinement l'indépendance du professionnel. Par ailleurs, le conseil national ne dispose pas d'une vision consolidée des contrôles menés par les conseils centraux et des décisions rendues, en dehors des données retracées dans le rapport d'activité et le rapport bisannuel, lesquels présentent des incohérences et limites méthodologiques. De surcroît, aucun outil interne ne permet de s'assurer que les délais légaux d'instruction sont respectés.

Encadré 1 : Implications de l'affaire Urgo pour l'ordre des pharmaciens

L'affaire Urgo désigne un système illégal de cadeaux mis en place par les laboratoires Urgo entre 2015 et 2021, consistant à inciter les pharmaciens titulaires d'officine à renoncer aux remises commerciales légales proposées par Urgo en échange d'avantages en nature personnellement distribués aux pharmaciens.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a recensé les noms de pharmaciens impliqués dans l'affaire et les a transmis à l'ordre, et la presse a fait mention de 8 000 pharmaciens mis en cause, soit l'équivalent d'un pharmacien titulaire d'officine sur trois. La juridiction pénale a été saisie et des procédures ont été engagées à l'encontre des pharmaciens concernés, dont 904 sont connues de l'ordre à la date du 27 novembre 2025. À la même date, l'ordre s'était constitué partie civile dans 534 affaires au titre de la défense de l'honneur de la profession, c'est-à-dire à l'encontre du pharmacien poursuivi.

<u>Source</u> : Mission, à partir des communiqués de presse de la DGCCRF et des éléments transmis par l'ordre.

<u>Proposition n° 10</u> (Conseils national, centraux et régionaux de l'ordre, direction des affaires juridiques de l'ordre, direction de l'exercice professionnel et du Cespharm de l'ordre) : Renforcer la robustesse du dispositif de contrôle des conventions au titre de la réglementation « anti-avantages », notamment en définissant plus précisément les critères d'instruction, en fiabilisant les données et en mettant en place un outil d'analyse des cumuls d'avantages.

Enfin, l'absence d'articulation juridique et d'interopérabilité entre les systèmes d'information existants (*EPS* pour les autorisations/déclarations préalables et *Transparence santé* pour les déclarations *ex post*) ne permet pas à l'ordre de vérifier la cohérence entre les conventions déposées *ex ante* et les avantages effectivement octroyés *ex post*, ce qui restreint la portée effective du contrôle en matière d'indépendance des pharmaciens. Cette situation, déjà signalée par l'ordre auprès du ministère chargé de la santé, limite substantiellement la portée et l'effectivité du contrôle exercé en matière d'indépendance des pharmaciens.

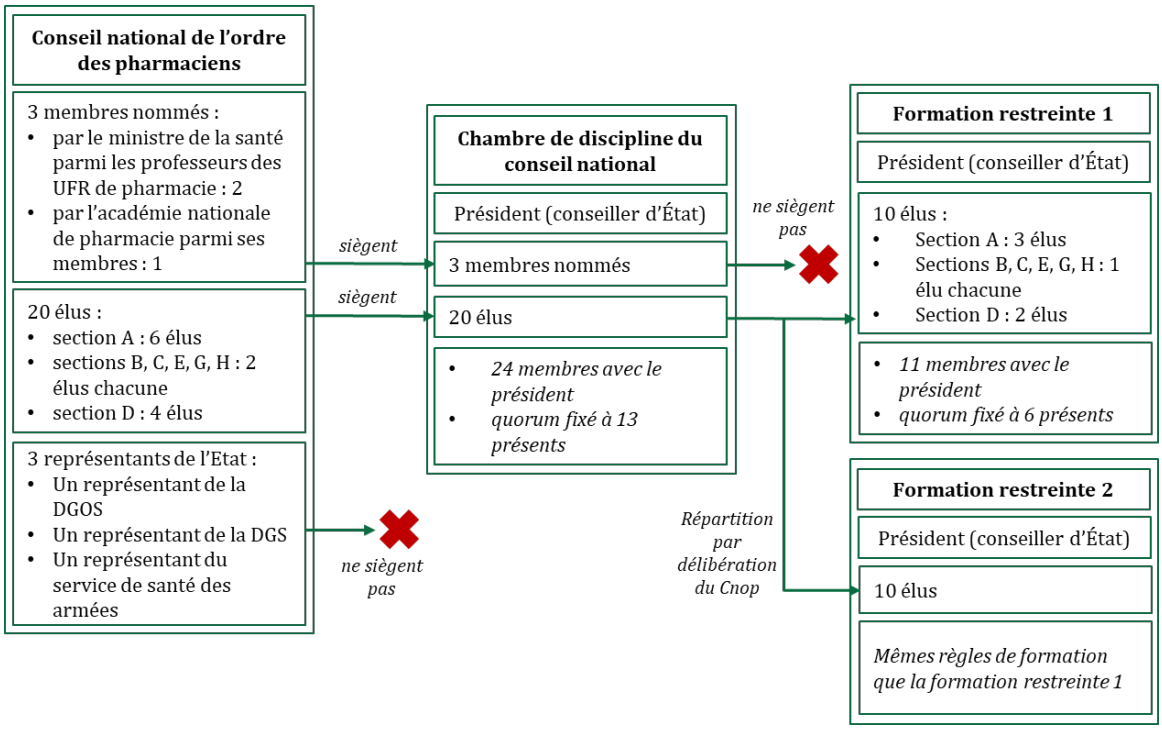
Proposition n° 11 (Direction générale de l'offre de soins) : Mettre en place une interopérabilité entre les systèmes d'information *EPS* et *Transparence santé* afin de permettre un rapprochement systématique entre les conventions examinées *ex ante* et les avantages effectivement déclarés *ex post*, et ainsi renforcer le contrôle des avantages accordés aux pharmaciens.

Chargé de contrôler le respect par les professionnels de santé de leurs obligations en matière de développement professionnel continu, lesquelles reposent sur plusieurs critères relatifs aux actions de formation suivies, l'ordre a appliqué de manière dérogatoire et souple les critères de validation prévus par les textes. Il n'a, en outre, engagé aucune suite disciplinaire sur ce fondement lors des deux derniers contrôles triennaux, privant ainsi ce contrôle de son caractère effectif et dissuasif. Les campagnes de rappel et d'information à destination des pharmaciens doivent enfin être renforcées et conduites de manière plus régulière, afin d'assurer une meilleure appropriation et un respect effectif des obligations en la matière.

2.2. L'activité disciplinaire de l'ordre national des pharmaciens est marquée par un engagement fragile des présidents de conseils de l'ordre dans leur mission de défense de la déontologie de la profession

L'activité disciplinaire contribue à la mission de défense de la déontologie de la profession pharmaceutique confiée à l'ordre national des pharmaciens par le code de la santé publique. La chambre de discipline du conseil national (CDCN) est l'instance d'appel des décisions prises par les chambres de discipline de première instance positionnées au niveau des conseils régionaux (pour la section A) et centraux (pour les six autres sections). Si la composition de la CDCN est conforme aux dispositions du code de la santé publique, sa proximité avec la composition du conseil national chargé de l'instruction des recours hiérarchiques contre des décisions administratives individuelles, relatives notamment à l'inscription des pharmaciens au tableau (cf. figure 2), entraîne un risque pour l'impartialité du jugement en cas de présence d'un conseiller ordinal en séance disciplinaire ayant eu par ailleurs connaissance des faits en séance administrative. Alors que les articles L. 4234-3 et L. 4234-4 du code de la santé publique prévoient la possibilité d'écarter un conseiller qui se trouverait dans cette situation dans les chambres de discipline de première instance, cette faculté n'est pas prévue par l'article L. 4234-8 concernant la CDCN.

Figure 2 : Organisation de la chambre de discipline du conseil national



Source : Mission, à partir des articles L. 4231-4, L. 4231-8 et R. 4324-5 du code de la santé publique.

Proposition n° 12 (Direction générale de l'offre de soins) : Introduire dans le code de la santé publique la possibilité pour le président de la chambre de discipline du conseil national d'écarter un membre de la chambre en raison d'un risque d'atteinte à l'impartialité généré par le fait que le membre concerné a eu connaissance de l'affaire au travers de ses fonctions ordinales.

Le profil des personnes interjetant appel devant la CDCN est susceptible de créer un biais dans la typologie des décisions prises par la CDCN, au bénéfice du pharmacien poursuivi. La mission a analysé les dossiers enregistrés par la CDCN en 2024 afin d'élaborer une typologie du profil des personnes à l'origine des plaintes initiales et des personnes à l'origine des appels dans ces mêmes affaires. Il ressort de cette analyse une différence significative entre le profil des personnes à l'origine de la plainte initiale et le profil des personnes à l'origine de l'appel, caractérisée par une sous-représentation parmi les appelants des agences régionales de santé (ARS), des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et des présidents de conseils de l'ordre ayant introduit les plaintes initiales. Ainsi, comme illustré dans le graphique 4 :

- alors que les ARS représentent 18 des 89 plaignants dans les affaires enregistrées en 2024 à la CDCN, elles ne représentent que 2 des 89 personnes à l'origine de l'appel dans ces mêmes affaires ;
- les CPAM et médecins conseils des échelons locaux du service médical de l'assurance maladie (ELSM) représentent 5 des 89 plaignants, ils ne sont à l'origine d'aucun des appels ;
- les présidents de conseils de l'ordre représentent 18 des 89 plaignants, ils ne représentent que 3 des 89 personnes à l'origine de l'appel.

Cette sous-représentation parmi les appelants des ARS, des CPAM et des présidents de conseils de l'ordre ayant introduit les plaintes initiales est susceptible de créer un biais dans la typologie des décisions confirmées ou annulées par la CDCN, au profit du pharmacien poursuivi. En effet, au nombre des règles générales de procédure qui s'imposent, même sans texte, à toutes les juridictions disciplinaires, figure celle selon laquelle l'appel ne peut préjudicier à l'appelant. Il s'ensuit qu'une sanction infligée en première instance par une juridiction disciplinaire ne peut être aggravée par le juge disciplinaire d'appel saisi du seul recours de la personne sanctionnée[2]. Inversement, la juridiction disciplinaire d'un ordre professionnel, saisie, en appel, d'un seul recours aux fins d'aggravation de la sanction infligée à un professionnel en première instance, ne peut relaxer ce dernier ou lui infliger une sanction moins sévère que celle prononcée par les premiers juges[3]. Il en résulte que les décisions confirmées, réformées ou annulées par la CDCN doivent tenir compte de l'origine de l'appel. La mission constate à ce titre que parmi les décisions rendues par la CDCN en 2024 :

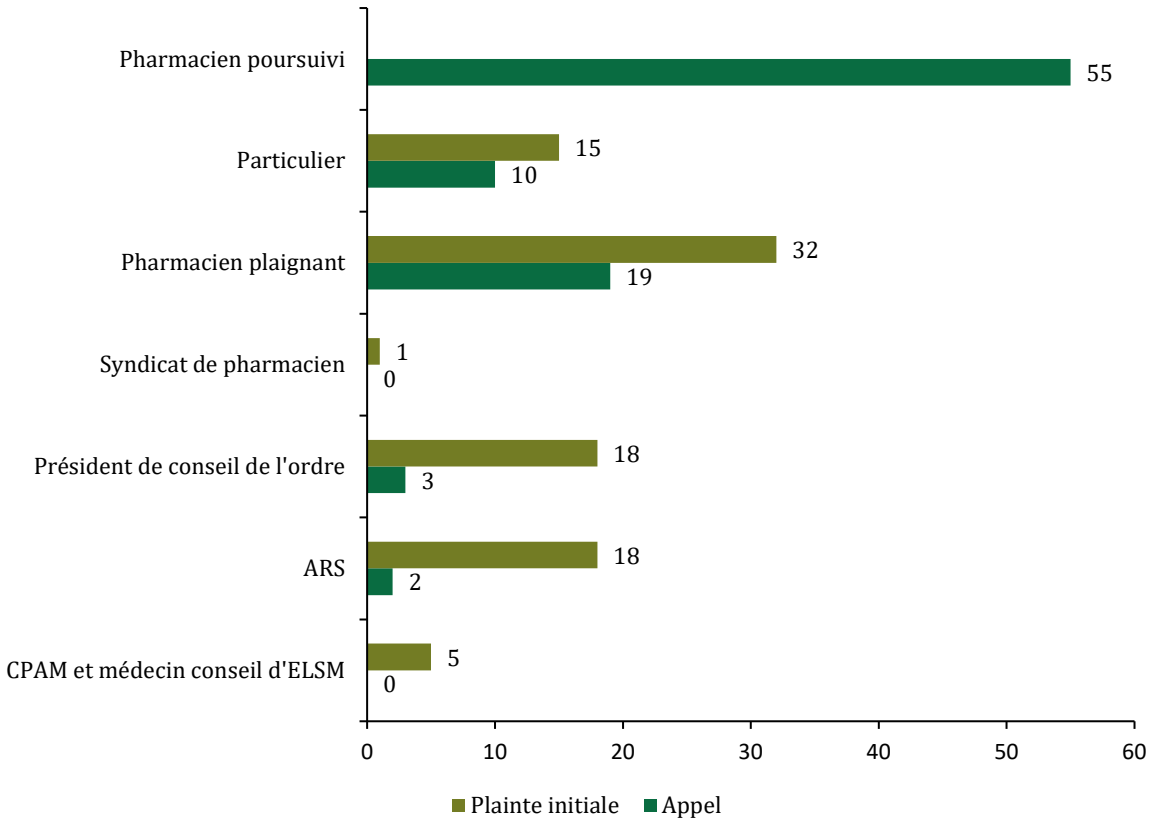
- 88 pharmaciens ont obtenu une décision en appel qui leur est favorable, parmi lesquels 27 pharmaciens ont vu leur rejet de plainte confirmé en appel et 61 pharmaciens ont vu leur sanction de première instance diminuée ou annulée ;
- 46 pharmaciens ont vu leur sanction prononcée en première instance confirmée ;
- 16 pharmaciens ont vu leur sanction aggravée en appel.

Ce constat n'est pas nouveau : en 2016, la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) relevait que les sanctions étaient « *parfois relativement légères, notamment en raison du recours très fréquent au sursis* ». La Cour des comptes concluait dans son rapport de 2020 que « *nombre de sanctions sont allégées en appel* ».

[2] Voir notamment la décision du Conseil d'État « *Plainemaison* » du 19 février 1964.

[3] Voir notamment la décision du Conseil d'État « *Syndicat des orthodontistes de France* » du 16 mai 2025.

Graphique 4 : Répartition des personnes à l'origine de la plainte initiale et de l'appel dans les affaires enregistrées par la CDCN en 2024



Source : Mission, à partir de données de la direction des affaires juridiques de l'ordre national des pharmaciens.

L'absence de disposition dans le code de la santé publique permettant d'introduire un appel incident en réplique à un appel principal ou donnant compétence à la présidente du conseil national de l'ordre de relever appel pour toutes les affaires devant les chambres de discipline de l'ordre contribue à la sous-représentation des plaignants devant l'instance d'appel. La mission préconise des évolutions du code de la santé publique visant à réduire la sous-représentation parmi les appelants des ARS, des CPAM et des présidents de conseils de l'ordre.

Proposition n° 13 (Direction générale de l'offre de soins) : Introduire dans le code de la santé publique une procédure d'appel incident ainsi que la possibilité pour la présidente du conseil national de l'ordre de relever appel des décisions prises par les chambres de discipline de première instance de l'ordre.

La répartition des tâches entre le conseil national et les conseils centraux et régionaux en matière de recueil des signalements et d'action en justice est inefficiente dans ses modalités actuelles. Les présidents des conseils de l'ordre ont la possibilité de se constituer partie civile dans des affaires pénales en cas de préjudice moral ou matériel subi par l'ordre, aux termes de l'article L. 4233-1 du code de la santé publique. En pratique, l'ordre se constitue partie civile dans des affaires concernant les pharmaciens accusés d'une ou plusieurs infractions pénales, l'exercice illégal de la pharmacie et les cas d'agression de pharmaciens. La procédure interne relative aux modalités de constitution de partie civile de l'ordre indique que la constitution de partie civile a pour objet de remplir la mission de défense de l'honneur de la profession confiée à l'ordre par l'article L. 4231-1 du code de la santé publique. Cette procédure prévoit de concentrer la fonction de constitution de partie civile au niveau du conseil national pour le compte de l'ensemble de l'ordre. Dans les faits, la direction des affaires juridiques de l'ordre, située auprès du conseil national, est chargée d'instruire les dossiers de constitution de partie civile pour le compte de la présidente du conseil national. Aucun dispositif n'est prévu par l'ordre pour assurer la centralisation au niveau national des transmissions d'avis d'audience à victime et de réquisitions judiciaires par les parquets reçues par les conseils centraux et les conseils régionaux, ni des signalements et des renseignements reçus par voie de presse. L'absence de centralisation conduit à l'impossibilité de s'assurer que tous les signalements pouvant faire l'objet d'une constitution de partie civile sont bien traités par la direction des affaires juridiques.

Dans ce contexte, les informations sur des pharmaciens ayant été condamnés au pénal ou faisant état de faits qualifiables sur le plan pénal doivent être consolidées au niveau de la direction des affaires juridiques de l'ordre, en cohérence avec la centralisation de la capacité à se constituer partie civile au niveau de la présidente du conseil national.

Proposition n° 14 (Conseil national de l'ordre, direction des affaires juridiques de l'ordre) : Centraliser les signalements et transmissions de nature pénale reçus par les conseils de l'ordre au niveau de la direction des affaires juridiques.

L'ordre est responsable du respect des devoirs professionnels et de la déontologie des pharmaciens. La responsabilité de l'ordre en matière de respect de la déontologie est exercée par les présidents des conseils de l'ordre *via* leur faculté de porter plainte devant les chambres de discipline de première instance de l'ordre, prévue par l'article L. 4234-1 du code de la santé publique. Pour autant, aucune doctrine n'est en place au niveau national s'agissant des poursuites disciplinaires consécutives à la condamnation d'un pharmacien par une juridiction pénale ou à la transmission de faits pénalement qualifiables concernant un pharmacien. En particulier, aucune disposition interne ne prévoit de président responsable parmi les présidents des conseils de l'ordre en matière de plainte disciplinaire dans de tels cas.

La gestion par l'ordre de l'affaire Urgo révèle son implication insuffisante dans sa mission de garant du respect de la déontologie professionnelle. La direction des affaires juridiques de l'ordre dispose d'une liste, en cours de consolidation, des pharmaciens titulaires d'officine mis en cause dans l'affaire Urgo, obtenue auprès de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et des parquets. Les faits reprochés relèvent, du point de vue de la juridiction pénale, de la loi anti-avantages, mais constituent également une rupture des engagements déontologiques des pharmaciens relatifs à l'indépendance et à la probité de la profession (article R. 4235-3 du code de la santé publique). La responsabilité de la poursuite sur le plan disciplinaire des pharmaciens impliqués dans l'affaire Urgo incombe donc à l'ordre et en particulier aux présidents des conseils de l'ordre. Les délibérations des instances de gouvernance de l'ordre révèlent cependant que l'organisation retenue pour engager des poursuites disciplinaires à l'encontre des pharmaciens a conduit à ce qu'aucune poursuite ne soit engagée à la date de la vérification. Le caractère intentionnel de l'absence d'action disciplinaire ne peut être établi avec certitude mais est suggéré par les éléments suivants :

- par sa délibération du 9 décembre 2024, le conseil national a validé la décision du conseil central A du 17 septembre 2024 prévoyant que les présidents des conseils régionaux ou le cas échéant le président du conseil central de la section E étaient responsables de porter plainte devant la chambre de discipline de première instance compétente, la présidente du conseil national se dessaisissant de ce fait de sa responsabilité en la matière ;
- par sa délibération du 16 janvier 2025, le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Corse a décidé de ne déposer aucune plainte devant la juridiction disciplinaire contre les pharmaciens inscrits au tableau dans la région, de « *soutenir les pharmaciens poursuivis* » et de se désolidariser de la politique de constitution de partie civile de l'ordre dans les affaires pénales correspondantes ;
- le pointage réalisé par la direction des affaires juridiques de l'ordre fait apparaître que 47 conseillers ordinaux des sections A, D et E ont fait l'objet d'un signalement par la DGCCRF ou d'un parquet, ou d'une condamnation pénale dans le cadre de l'affaire, dont 18 ont été condamnés en première instance.

L'absence de poursuites disciplinaires engagées à l'encontre des pharmaciens mis en cause dans l'affaire Urgo, parmi lesquels 47 conseillers ordinaux, est donc imputable aux modalités de répartition des rôles retenues au niveau central et national, par lesquelles les conseils régionaux ont été chargés de l'action disciplinaire. La posture de solidarité des conseillers ordinaux chargés de l'action disciplinaire en région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Corse est de nature à suggérer que le modèle de justice rendue par les pairs n'est pas étranger à l'absence de poursuites disciplinaires, en particulier étant donné que, tous conseils régionaux confondus, 43 conseillers régionaux figurent sur les listes transmises par la DGCCRF dont des présidents de conseil régionaux eux-mêmes chargés d'engager ou non l'action disciplinaire. L'adéquation de l'organisation ordinale aux missions confiées à l'ordre par la loi en matière disciplinaire est donc susceptible d'être remise en question.

La mission relève également la présence, au sein du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Corse, d'un conseiller élu après avoir fait l'objet d'une condamnation pour fraude électorale lors des élections municipales de Bastia.

***A minima*, la défaillance de la fonction disciplinaire de l'ordre en matière de suites disciplinaires aux condamnations pénales doit être palliée par l'adoption d'une doctrine claire applicable à l'ensemble de l'ordre et dont le respect est placé sous la responsabilité de la présidente du conseil national.** La mission préconise d'adopter une doctrine au niveau du conseil national concernant les poursuites disciplinaires à engager contre des pharmaciens condamnés par une juridiction pénale, reposant sur deux principes : d'une part, l'examen systématique des cas des pharmaciens condamnés par une juridiction pénale en vue de suites disciplinaires et, d'autre part, la concentration de cette faculté au niveau de la présidente du conseil national.

Proposition n° 15 (Conseil national de l'ordre, direction des affaires juridiques de l'ordre) : Adopter une doctrine claire en matière de suites disciplinaires données à des faits pénalement qualifiables ou qualifiés relatifs à la déontologie du pharmacien, concentrer la faculté de porter plainte dans ces circonstances au niveau de la présidente du conseil national de l'ordre.

CONCLUSION

La mission de vérification a permis de dresser un bilan de la gestion budgétaire et financière de l'ordre et d'évaluer l'efficacité de son organisation, de sa gouvernance et de son activité, au regard des missions qui lui sont confiées par le code de la santé publique.

La gestion des ressources de l'ordre apparaît globalement satisfaisante, mais elle demeure insuffisamment formalisée sur certains aspects et présente plusieurs irrégularités. Par ailleurs, certaines missions prévues par les textes ne sont pas exercées, tandis que d'autres font l'objet d'un pilotage, d'un suivi et d'une maîtrise insuffisants. L'ordre n'a par ailleurs pas tiré les enseignements de l'affaire *Urgo* dans son rôle de garant de la déontologie et de l'indépendance du pharmacien.

Dans ce contexte, et afin de recentrer l'ordre sur les missions de service public qui lui incombent, en s'appuyant sur une organisation plus efficiente, la mission formule des recommandations visant à :

- remédier aux irrégularités de gestion identifiées ;
- améliorer le pilotage et le suivi de l'activité des conseillers ordinaux et revoir leurs modalités d'indemnisation ;
- transformer la gouvernance de l'ordre par la suppression des conseils régionaux ;
- renforcer l'effectivité de l'action disciplinaire, par le renforcement de la politique d'appel de l'ordre, la centralisation des signalements de nature pénale au niveau national et l'adoption d'une doctrine claire relative aux suites disciplinaires données aux condamnations pénales des pharmaciens.

À Paris, le 11 mars 2026

L'inspectrice des finances,	L'inspecteur des finances,	L'inspecteur des finances adjoint,
Sarah Teper	Daniel Chouchena	Ferdinand Carré