

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES MOBILITÉS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Un encadrement très inégal
selon les fonctions publiques,
des ajustements nécessaires

Rapport public thématique

Synthèse

Mai 2025

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction5

1 Un volume globalement limité de mobilités
professionnelles entre les secteur public et privé,
des inflexions en cours. 7

2 Un renforcement significatif des contrôles des mobilités
professionnelles entre les secteurs public et privé 9

3 La mise en place effective des procédures de contrôle
par la HATVP et par l'État, des refus de mobilité rares 11

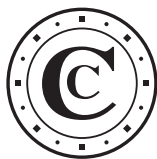
4 Des contrôles en cours de déploiement
dans la fonction publique territoriale, quasi-
inexistants dans la fonction publique hospitalière 13

5 Une amélioration indispensable du dispositif
pour le rendre plus efficace et plus lisible 15

Recommandations..... 15

Introduction

L'enquête des juridictions financières est issue de plusieurs demandes de contrôle déposées sur la plateforme de participation citoyenne à la programmation des travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Elle a été réalisée cinq ans après le vote de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a renforcé le dispositif de prévention des conflits d'intérêts en cas de départ des agents publics vers le secteur privé ou d'entrée dans le secteur public de personnes provenant du secteur privé. Elle vise à quantifier et à qualifier ce type de mobilités, concernant des fonctionnaires ou des agents contractuels, pour les trois versants de la fonction publique (fonction publique de l'État, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière). Les juridictions financières ont surtout cherché à s'assurer que les administrations et les agents publics respectent les règles applicables à ces mobilités, comme les y ont invitées les auteurs des demandes d'enquête déposées sur la plateforme de participation citoyenne.



1 Un volume globalement limité de mobilités professionnelles entre les secteur public et privé, des inflexions en cours

Chaque année, environ 500 000 personnes quittent la fonction publique (soit environ 10 % des effectifs) pour des motifs très variés (les départs à la retraite représentent chaque année le tiers des sorties de la fonction publique), et autant la rejoignent. Les mobilités professionnelles entre la sphère publique et le secteur privé ne représentent qu'une faible part de ces mouvements. Un ordre de grandeur de 10 000 personnes concernées avait été estimé en 2019. L'enquête dont est issu le présent rapport n'a pas permis d'actualiser ce chiffre faute d'outils statistiques fiables instaurés depuis cette date, couvrant l'ensemble du secteur public ou certains de ses segments. Ainsi, l'administration chargée de la gestion des médecins hospitaliers n'a pas été en mesure de fournir les données relatives au nombre de départs des intéressés et de contrôles réalisés sur ces mouvements. Aussi les juridictions financières recommandent-elles que les administrations renforcent le suivi statistique de ces mobilités, préalable indispensable à la prévention des conflits d'intérêts, notamment dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Les motivations des fonctionnaires pour rejoindre le secteur privé étant très diverses, seul un faisceau de

raisons peut être mis en avant en l'absence d'enquêtes qualitatives sur ce phénomène. Si les considérations tenant aux écarts de rémunération jouent un rôle important, de nombreux autres facteurs sont à l'œuvre et interagissent : la nature des métiers et des compétences acquises, plus ou moins recherchés par les employeurs privés, les opportunités de carrière souvent liées aux niveaux hiérarchiques, les motifs personnels selon la localisation des emplois ou les conditions de travail. Par ailleurs la mobilité peut être organisée voire promue par les employeurs publics. Cette respiration entre les deux sphères est souvent jugée utile, surtout dans la haute fonction publique de l'État, pour que les pouvoirs publics disposent de talents et de compétences qui enrichissent les approches managériales et la compréhension des enjeux techniques, économiques et sociaux. Ainsi le corps des ingénieurs de l'armement a instauré une pratique originale : la période dite d'ouverture, consistant à affecter des ingénieurs, pour une période de deux à trois ans, dans des entreprises du secteur privé afin qu'ils y acquièrent des compétences dont l'administration ne dispose pas en interne.

Les mobilités entre les deux secteurs sont mieux connues lorsqu'elles

Un volume globalement limité de mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé, des inflexions en cours

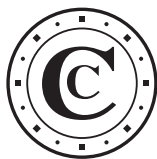
concernent les emplois les plus élevés. Elles sont d'une ampleur plus importante, qui reste cependant contenue : environ 10 % des membres des corps et services techniques et administratifs supérieurs de l'État étaient affectés dans le secteur privé en janvier 2024, avec d'importantes variations selon l'origine, entre 29 % pour les ingénieurs des mines et 3 % pour les membres de l'Inspection générale de l'administration. Au sein de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes et du Conseil d'État, ces taux sont respectivement de 27 %, 7,5 % et 7 %. Si 22 % des anciens élèves de l'ENA ont rejoint momentanément le secteur privé durant leur carrière, seulement 8 % d'entre eux ont définitivement quitté la fonction publique. Enfin un tiers des directeurs de cabinet et directeurs adjoints en poste dans les cabinets ministériels au 1^{er} juillet 2024 ont fait, au cours de leur carrière, au moins un passage dans le secteur privé. Un quart des membres des cabinets ministériels sont issus du secteur privé et un tiers d'entre eux le rejoignent après leur passage en cabinet.

Dans certaines professions, comme celles des chercheurs ou des praticiens hospitaliers, la loi a prévu des règles plus souples pour les mobilités ou les cumuls d'activités que celles applicables aux autres agents publics. Ces dérogations, souvent anciennes, sont justifiées par une forte concurrence entre activités

privée et publique. En leur absence, la fonction publique hospitalière ne parviendrait pas à pourvoir certains emplois. Elles ne doivent toutefois pas conduire à ne pas appliquer les règles déontologiques, communes aux trois versants de la fonction publique.

Par construction, les mobilités entre les secteurs public et privé concernent davantage les agents contractuels que les fonctionnaires. Or l'emploi contractuel se développe rapidement, même dans des champs de responsabilité exposés aux conflits d'intérêts : entre 2015 et 2023, le nombre de contractuels dans la fonction publique a augmenté d'un peu plus de 300 000 personnes. Ces agents, qui ne cherchent pas tous à être titularisés, ni à bénéficier d'un emploi à vie dans les administrations, sont plus mobiles que les fonctionnaires. Il est donc essentiel que les administrations prennent davantage en compte cette évolution structurelle.

Au final, les mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé relèvent de choix personnels des agents. Elles sont cependant en voie de devenir, peut-être plus qu'auparavant, un enjeu de gestion des ressources humaines, en raison de la montée en puissance des agents contractuels et des problèmes d'attractivité de la fonction publique pour certains métiers, notamment dans les domaines technique, numérique et de la santé.



2 Un renforcement significatif des contrôles des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé

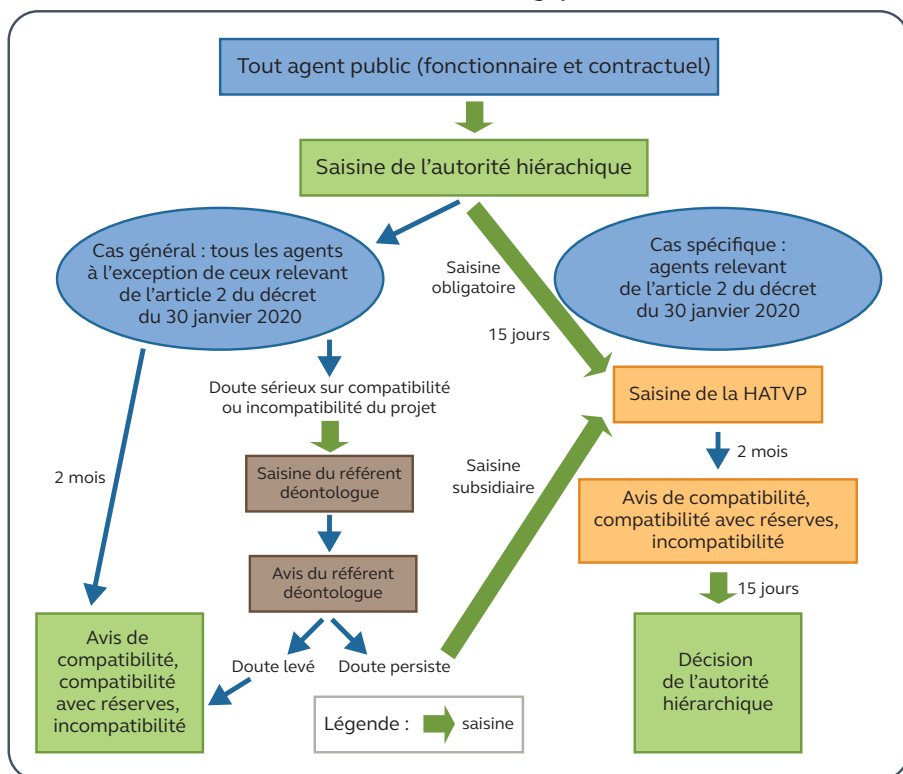
S'inscrivant dans un mouvement international, le cadre normatif des contrôles déontologiques a été progressivement renforcé en France depuis la mise en place en 1991 de la Commission de déontologie de la fonction publique. Celle-ci n'était alors compétente que pour la fonction publique de l'État et sa saisine n'était obligatoire que dans des cas restreints.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a marqué une étape importante. Elle a supprimé la Commission de déontologie de la fonction publique et confié à une

autorité administrative indépendante, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), le contrôle des mobilités vers le secteur privé des agents dont les responsabilités sont les plus importantes, soit environ 14 000 personnes (y compris les membres des cabinets ministériels). La loi charge, au sein des administrations, les autorités hiérarchiques d'effectuer le contrôle déontologique des mobilités de leurs autres agents. Elle crée un contrôle spécifique pour ceux qui, ayant exercé une activité dans le secteur privé, souhaitent accéder à la fonction publique ou y revenir.

Un renforcement significatif des contrôles des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé

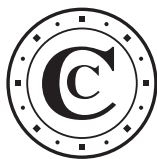
Procédure déontologique



Source : DGAFP

Le contrôle préalable effectué par les autorités administratives (HATVP ou employeurs) est un contrôle préventif du risque pénal et du risque déontologique. Sous la réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, elles examinent si l'activité envisagée risque de placer l'agent public dans la situation de commettre l'infraction de prise illégale d'intérêts. Elles vérifient ensuite si l'activité envisagée comporte des risques de nature déontologique, c'est-à-dire susceptibles de compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service public ou de méconnaître les principes de dignité, d'impartialité, de neutralité, d'intégrité et de probité des agents publics.

Ce contrôle doit être exercé de manière équilibrée pour ne pas se traduire par des restrictions aux mobilités qui altéreraient gravement la liberté d'entreprendre, garantie par la Constitution. Ce point d'équilibre est difficile à trouver, comme en témoignent les positions exprimées dans le débat public ou au sein des assemblées parlementaires, tant du côté des promoteurs que des détracteurs des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique comme les employeurs publics continuent de rechercher ce point d'équilibre, qui souvent s'incarne dans les réserves qui assortissent un avis favorable.



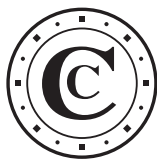
3 La mise en place effective des procédures de contrôle par la HATVP et par l'État, des refus de mobilité rares

La HATVP et les ministères n'interdisent les mobilités qu'à un petit nombre de personnes : moins de dix décisions d'incompatibilité ont été rendues pour chacun des ministères inclus dans le champ de l'enquête sur la période 2020-2023, et 7 % des avis rendus par la Haute autorité en 2023 étaient des avis d'incompatibilité. Ces refus de mobilité sont très généralement motivés par les risques pénaux potentiels.

Cependant ces chiffres ne rendent pas compte du fait que des agents se désistent avant de réaliser leurs projets professionnels, par exemple à la suite d'échanges avec leur référent déontologue et leur employeur. Dans les secteurs publics les plus exposés aux interactions avec le secteur privé et pour les agents occupant des fonctions de contrôle ou de

surveillance des acteurs économiques, le fait que la mobilité dans le secteur privé soit très encadrée, et donc en définitive difficile, est une donnée très intégrée par les agents.

En revanche, la HATVP et les ministères émettent majoritairement des réserves sur les projets de mobilité des agents, ainsi que des règles de déport, qui consistent notamment en des interdictions de démarches auprès de leur précédente administration lorsque des risques déontologiques sont repérés. En 2023, les avis de compatibilité avec réserves ont représenté 77 % des avis de la Haute autorité, toutes mobilités confondues. Ce recours aux réserves permet une respiration du système de contrôle tout en assurant une prévention indispensable des risques.



4 Des contrôles en cours de déploiement dans la fonction publique territoriale, quasi-inexistants dans la fonction publique hospitalière

Des lacunes en matière de contrôle, notamment pour les postes à responsabilité, ont été observées dans les collectivités territoriales, conduisant les chambres régionales des comptes à faire des rappels à la loi et parfois des signalements au juge pénal. Des avancées récentes ont aussi été constatées. Deux segments de l'action locale appellent cependant à plus de vigilance : d'une part, les mobilités vers le secteur parapublic concurrentiel où l'absence de contrôle est le plus marqué car les décideurs locaux estiment, à tort, que ces mobilités sont sans risques car comprises dans la sphère publique et, d'autre part, les départs des agents des filières techniques vers des entités privées pour lesquelles ils ont été donneurs d'ordre.

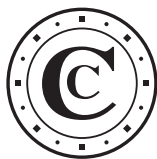
Dans la fonction publique hospitalière, les données recueillies lors de l'enquête témoignent d'une méconnaissance générale et du non-respect des procédures de contrôle déontologique, y compris pour les postes de direction. Même lorsqu'un collège de déontologie a été créé, sa saisine demeure

rare, y compris dans de très grands établissements comme l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris.

Le nombre de saisines obligatoires de la HATVP est un indicateur du degré de respect des procédures de contrôles déontologiques : entre 2021 et 2023, elle a été saisie 135 fois pour des départs de la fonction publique territoriale mais seulement 15 fois pour des départs de la fonction publique hospitalière et jamais pour l'entrée dans celle-ci.

Par ailleurs, les conditions du cumul d'activités publique et privée par le personnel de santé sont rarement respectées, alors que ces cumuls peuvent avoir une forte incidence sur le fonctionnement et la qualité du service public.

Il résulte de cet ensemble d'éléments que les employeurs de la fonction publique hospitalière doivent rapidement appliquer les contrôles prévus par la loi du 6 août 2019 quand bien même un système dérogatoire a été créé pour les praticiens hospitaliers.



5 Une amélioration indispensable du dispositif pour le rendre plus efficace et plus lisible

Sans alourdir des procédures de contrôle déjà importantes, voire parfois ressenties comme lourdes et longues, des ajustements devraient être apportés aux pratiques actuelles. Certains sont d'ailleurs de nature à améliorer la fluidité du dispositif et sa compréhension par les agents.

La Cour recommande d'abord aux administrations de recenser les mobilités, de renforcer l'effectivité des contrôles dans la fonction publique hospitalière et de mettre en place des registres des départs et des réserves, aisément accessibles. Elle recommande ensuite d'accroître la responsabilisation des agents sur le respect des règles déontologiques. À cet effet, les agents publics devraient s'engager par écrit sur le respect des réserves auxquelles ils sont soumis durant les trois années après leur départ. Cet engagement devrait être adressé à leur employeur et annexé à leur arrêté de mise en disponibilité. Il s'agirait de généraliser une pratique déjà en cours, par exemple pour les ingénieurs des mines. Enfin, la Cour invite la Haute autorité pour la transparence de la vie publique à contrôler systématiquement que les réserves émises à l'attention des agents exerçant les responsabilités les plus importantes sont respectées.

Pour rendre la procédure plus fluide pour les employeurs et les agents publics, plusieurs voies devraient être explorées. La HATVP pourrait rendre plus lisible sa doctrine de contrôle et son champ d'intervention. Il convient également que le périmètre des structures qui lui sont soumises dans le champ concurrentiel public soit clairement délimité. De telles clarifications permettraient aux agents et aux administrations d'anticiper les difficultés dans la poursuite d'un parcours professionnel. Enfin, les procédures internes de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique devraient être renforcées pour accorder davantage de place au contradictoire avec les agents et leur permettre de pouvoir être entendus par le collège de la HATVP à leur initiative.

**

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a instauré le dispositif actuel, n'a pas fixé de chef de fil chargé de veiller à sa mise en œuvre harmonisée dans les trois versants de la fonction publique.

Aussi la Cour encourage-t-elle la HATVP, qui a déjà entrepris des actions de sensibilisation territoriales et anime

Une amélioration indispensable du dispositif pour le rendre plus efficace et plus lisible

un réseau de déontologues, à se rapprocher de la direction générale de la fonction publique, ainsi que de la direction générale des collectivités locales et de la direction générale de l'offre des soins, qui exercent *de facto* une responsabilité de tête de réseau pour les fonctions publiques

territoriale et hospitalière, pour qu'elles renforcent leur coordination. L'amorce d'une gouvernance transversale est indispensable pour accélérer la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 dans la fonction publique territoriale et surtout s'assurer de son respect dans la fonction publique hospitalière.

Recommandations

1. Recenser dans le rapport annuel de la fonction publique le nombre des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé (*ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification*).

2. Mettre en place des procédures internes garantissant l'effectivité des contrôles déontologiques dans la fonction publique hospitalière (*ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles*).

3. Mettre en place des registres des déports et des réserves en utilisant le vecteur le plus approprié à chaque versant de la fonction publique (*ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification, ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, ministère de l'intérieur*).

4. Formaliser une procédure commune aux trois fonctions publiques prévoyant un engagement des agents à respecter les réserves et à

les communiquer à leur employeur privé (*ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification, ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, ministère de l'intérieur*).

5. Systématiser les contrôles des réserves des agents relevant du contrôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, en les priorisant selon leur degré d'importance (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*).

6. Rendre publique la doctrine de publication des avis, augmenter le nombre d'avis publiés, au besoin anonymisés ou sous forme de synthèse (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*).

7. Compléter le règlement intérieur en formalisant la procédure contradictoire et en ouvrant la possibilité d'audition par le collège à l'initiative des agents (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*).