

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

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

Mai 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Les principales notions utilisées dans le rapport.....	15
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Des mobilités public-privé peu nombreuses, centrées sur les emplois supérieurs.....	23
I - Le phénomène d'ensemble des mobilités public-privé assez mal connu	23
A - Des situations statutaires différentes, des mobilités non dénombrées.....	24
B - Des motivations variables selon les agents et des politiques de la mobilité diverses selon les employeurs publics.....	27
C - Les mobilités des agents publics supérieurs connues et d'une ampleur relativement modeste	31
II - Des règles de gestion récentes favorables aux mobilités.....	35
A - Les nouveaux dispositifs ouverts par la loi de transformation de la fonction publique	35
B - Des règles dérogatoires pour préserver l'attractivité de certaines professions.....	35
Chapitre II Des contrôles des mobilités public-privé principalement mis en œuvre au sein de l'État.....	41
I - Un système général de contrôle exigeant aux mécanismes relativement complexes, des avis négatifs aux mobilités rares	44
A - Un contrôle administratif prudentiel des risques pénal et déontologique	45
B - Un contrôle partagé entre les employeurs publics et la HATVP, des refus relativement rares	49
C - Le renforcement des contrôles à l'entrée	59
II - Des dispositifs de contrôle très variables selon les versants de la fonction publique.....	62
A - Dans la fonction publique de l'État, des contrôles des mobilités plutôt efficaces.....	62
B - Dans la fonction publique territoriale, des contrôles en cours de déploiement.....	65
C - Une absence de contrôle dans la très grande majorité des établissements hospitaliers	70

III - Des réserves très fréquentes dont le respect est peu suivi.....	74
A - Des réserves déontologiques fréquentes, au périmètre variable.....	75
B - Un suivi aléatoire de l'application des réserves, des sanctions très rares.....	78
Chapitre III Améliorer l'efficacité et la lisibilité du dispositif	85
I - Améliorer l'efficacité du dispositif	85
A - Une HATVP au milieu du gué en termes d'information et de communication	86
B - Mieux identifier les zones de risques, notamment dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières	92
C - Renforcer l'application des dépôts et des réserves	95
II - Accroître la lisibilité du dispositif de contrôle et fluidifier les parcours	97
A - Accroître la diffusion de la doctrine en matière de contrôle des mobilités professionnelles public-privé	97
B - Clarifier et élargir le caractère contradictoire des procédures de la HATVP	99
C - Fluidifier les procédures en réduisant les délais de rendu des avis	102
Liste des abréviations	105
Annexes	109

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

*

**

La présente enquête a été pilotée par la formation inter-juridictions (FIJ) compétente pour la fonction publique, composée de membres des chambres de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes.

S'agissant de la fonction publique de l'État, l'enquête a été ouverte auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, du secrétariat général du Gouvernement, des grandes directions générales des secrétariats généraux des ministères, du Conseil d'État, de sept grands corps administratifs où techniques et de deux écoles. Les rapporteurs ont également interrogé le conseil d'État, la Cour des comptes, Bpifrance, la Caisse des dépôts et consignations, Total Énergie, la société des grands projets et l'agence des participations de l'État. La 3^{ème} chambre a produit une contribution sur les enseignants chercheurs et le ministère des armées a fourni des informations sur les ingénieurs de l'armement.

Pour contrôler la régularité des procédures, des investigations sur place et sur pièces ont été conduites à la direction générale du Trésor et au conseil général de l'économie.

S'agissant du versant hospitalier de la fonction publique, l'enquête a été ouverte auprès du Centre national de gestion, qui gère la carrière des directeurs et des praticiens hospitaliers et s'appuie sur des rapports de chambres régionales des comptes. Le groupe de contact sur les questions hospitalières initié par la 6^{ème} chambre de la Cour des comptes a été associé aux travaux.

Pour le versant territorial de la fonction publique, des rapports de chambres régionales des comptes traitant du secteur public et parapublic local ont été exploités dans le cadre de l'enquête.

En compléments, de nombreux entretiens et auditions ont été réalisés avec des personnalités qualifiées des trois fonctions publiques.

Un parangonnage portant sur six pays étrangers (Allemagne, Italie, Espagne, Etats-Unis, Canada et Grande-Bretagne) et les institutions européennes a également été effectué.

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 7 février 2025, par la formation inter juridictions compétente pour la fonction publique, présidée par M. Barbé, conseiller maître, et composée de MM. Viola, Colcombet, Marquet, conseillers maîtres, Mme Deletang, conseillère maître, MM. Vidal et Guillet, conseillers présidents, présidents de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteurs généraux, Mme Le Du, première conseillère de chambre régionale des comptes et M. Farouilh, conseiller référendaire en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, Mme Souty, conseillère référendaire en service extraordinaire et M. Brossard, vérificateur et, en tant que contre-rapporteur, M. Boudy, conseiller maître, président de section.

Il a été examiné et approuvé, le 11 mars 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

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.

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 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.

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 15 000 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.

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.

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.

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.

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 déports 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 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.

Les principales notions utilisées dans le rapport

Le contrôle déontologique des mobilités entre les secteurs public et privé est réalisé soit par les administrations, soit par la HATVP. Il consiste à effectuer concomitamment :

- Un contrôle du risque pénal, c'est-à-dire un contrôle de nature préventive, dans le cadre duquel il est vérifié, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, si la mobilité envisagée risque de placer l'agent en situation de commettre une infraction de prise illégale d'intérêts ;
- Un contrôle du risque déontologique, également de nature préventive, consistant à vérifier si la mobilité envisagée n'est pas susceptible de compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service.

La prise illégale d'intérêts est une infraction prévue et réprimée aux articles 432-12 et 432-13 du code pénal.

- L'article 432-12 réprime le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.
- L'existence d'un risque pénal au regard de l'article 432-12 est vérifiée dans le cadre de contrôles de pré-nomination, lorsqu'il est envisagé de recruter dans l'administration un agent issu du secteur privé. Néanmoins, même en l'absence de contrôle, l'article 432-12 s'applique à l'ensemble des agents publics et élus.
- L'article 432-13 réprime quant à lui le fait, pour un agent public, de prendre ou recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise alors qu'il a été chargé, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées au cours des trois dernières années, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise, soit de conclure avec elle un contrat de toute nature ou de formuler un avis sur un tel contrat, soit de proposer à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations de cette entreprise ou de formuler un avis sur de telles décisions.

- L'existence d'un risque pénal au regard de l'article 432-13 (plus communément appelé « délit de pantouflage ») est vérifiée lors du contrôle effectué en cas de départ d'un agent public vers le secteur privé.

Théorie des apparences : dans le cadre du contrôle du risque déontologique, les autorités compétentes sont amenées à examiner de manière préventive non seulement les risques effectifs de conflits d'intérêts, mais également les apparences, qui pourraient faire naître un doute dans un esprit raisonnable sur l'existence de conflits d'intérêts.

Conflit d'intérêts : le conflit d'intérêts est défini comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Type d'actes adoptés dans le cadre du contrôle déontologique des mobilités entre les secteurs public et privé : la HATVP rend des avis qui lient l'administration, les administrations adoptent des décisions. Ces différentes catégories d'actes ont le caractère de décisions susceptibles de faire l'objet de recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives (devant le Conseil d'État s'agissant des avis de la HATVP). Ces avis ou décisions peuvent être de compatibilité simple, de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité.

Réserves : émises dans le cadre du contrôle déontologique des départs d'agents publics vers le secteur privé, ou de l'entrée dans le secteur public d'agents issus du secteur privé, ce sont des conditions pouvant assortir les avis de compatibilité rendus par la HATVP ou les décisions rendues par l'administration. Lors d'un départ vers le secteur privé, les réserves consistent le plus fréquemment en l'interdiction de réaliser toute démarche auprès de l'administration dont est issu l'agent public.

Dépôts : catégorie de réserves pouvant assortir les avis de compatibilité rendus par la HATVP ou les décisions rendues par l'administration dans le cadre du contrôle de pré-nomination, lorsque l'agent recruté est issu du secteur privé. Classiquement, l'intéressé doit se déporter de toute discussion, échange ou décision concernant l'entité appartenant au secteur privé dont il est issu.

Récapitulatif des 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*).

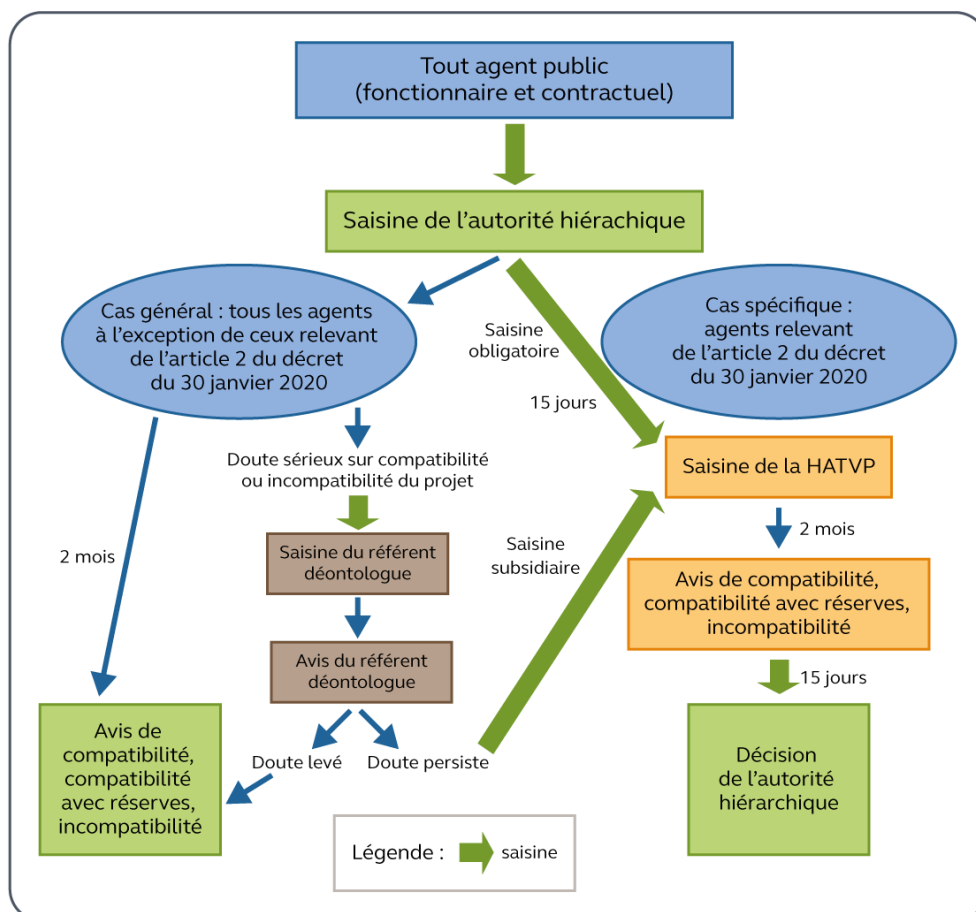
Introduction

Le présent rapport est issu d'une proposition d'enquête déposée en 2023 par plusieurs citoyens sur la plateforme participative de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes. Cette proposition soulevait la question des risques déontologiques et de conflits d'intérêts lors des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé d'agents exerçant d'importantes responsabilités. Une telle préoccupation n'est pas nouvelle : l'emploi public requiert le respect de principes fondamentaux comme la neutralité et l'intégrité et doit être le vecteur de valeurs d'exemplarité et d'intérêt général. La lutte contre la corruption revêt en outre une signification particulière dans la sphère publique en raison des prérogatives exorbitantes du droit commun mises en œuvre dans de nombreux secteurs de l'action publique.

Le délit de prise illégale d'intérêts, inscrit depuis 1992 dans les articles 432-12 et 432-13 du code pénal, est l'héritier du « délit d'ingérence » du code pénal napoléonien. La Commission de déontologie de la fonction publique, chargée d'examiner les mobilités des fonctionnaires vers le secteur privé, a été créée dès 1993. Depuis, la France a constamment renforcé son arsenal législatif, jusqu'à la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui a supprimé la Commission de déontologie de la fonction publique et a généralisé, en la déconcentrant au niveau des employeurs publics, le contrôle des départs vers le secteur privé, tout en confiant ce contrôle, pour les agents publics aux responsabilités les plus importantes, à une autorité administrative indépendante, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Elle a également institué une procédure de contrôle à l'entrée dans la fonction publique pour les agents ayant précédemment exercé des fonctions dans le secteur privé.

Le schéma procédural en vigueur est le suivant :

Schéma n° 1 : procédure déontologique



Source : DGAFP

La question du contrôle déontologique ne peut être dissociée de celle de l'intérêt ou de l'opportunité des mobilités entre les secteurs public et privé, pour les agents concernés, mais surtout pour les administrations et, *in fine*, pour la qualité du service public lui-même.

Les positions exprimées dans le débat public ou au sein des assemblées ont pu être très tranchées, du côté tant des promoteurs que des détracteurs des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé. Cependant le législateur a, de manière claire, dans la loi du 6 août 2019,

largement ouvert la possibilité de recruter des agents contractuels dans la fonction publique, pour des raisons diverses, tenant notamment au manque d'attractivité de certains concours de la fonction publique, à la nécessité de recruter plus facilement dans des « secteurs en tension », sur des postes nécessitant des compétences très spécialisées, ou encore à la volonté d'ouvrir la fonction publique à des méthodes de travail issues du secteur privé.

*

**

L'enquête a retenu un périmètre très large couvrant les trois fonctions publiques, d'État, territoriale et hospitalière, avec un échantillon couvrant cinq ministères (éducation nationale, enseignement supérieur, économie et finances, affaires étrangères et intérieur), des services et des corps supérieurs administratifs et techniques de l'État (Conseil d'État, Cour des comptes, inspection générale des finances, corps des mines, corps des ponts...), deux écoles (école polytechnique et école normale supérieure), 42 collectivités ou structures parapubliques locales et 15 établissements hospitaliers, ainsi que le centre national de gestion des directeurs et praticiens hospitaliers. Réalisée par les juridictions financières, elle a cherché à objectiver, qualifier et quantifier le phénomène des mobilités entre secteurs public et privé, au-delà du seul sujet de la mobilité des hauts fonctionnaires, en abordant également la spécificité de certaines situations, à l'instar de celle de l'hôpital public. En revanche, la situation des élus au regard des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé et des contrôles déontologiques, hors champ de la fonction publique, n'a pas été traitée.

Le périmètre de l'enquête inclut à la fois les mobilités entrantes dans la fonction publique, en provenance du secteur privé, et les mobilités sortantes de la fonction publique, pour rejoindre le secteur privé. Les cumuls d'activités publique et privée ne sont envisagés que lorsqu'ils comportent des enjeux de mobilité.

*

**

Les mobilités entre les secteurs public et privé demeurent peu nombreuses et sont ciblées sur certains corps (I). Les nouveaux mécanismes de contrôle, assez complexes, sont diversement mis en œuvre selon les versants de la fonction publique (II). Maints ajustements sont possibles pour améliorer l'efficacité et la lisibilité du dispositif (III).

Chapitre I

Des mobilités public-privé

peu nombreuses, centrées

sur les emplois supérieurs

Le nombre total d'agents publics qui rejoignent le secteur privé et le nombre de salariés qui quittent le secteur privé pour rejoindre le secteur public restent mal connus, ainsi que leurs motivations (I), alors même que la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a récemment facilité les passages entre les deux sphères d'activité en simplifiant les règles de gestion propres à certains métiers (II).

I - Le phénomène d'ensemble des mobilités public-privé assez mal connu

La connaissance des effectifs publics quittant chaque année le secteur public pour rejoindre le secteur privé est insuffisante, par défaut de suivi statistique (A). De surcroît, les motivations des agents publics n'ont jamais fait l'objet d'analyses qualitatives, laissant à un faisceau de causes l'explication du phénomène (B). Cependant, la volumétrie des départs des agents supérieurs des trois fonctions publiques, et en particulier de celle de l'État, est appréhendable (C).

A - Des situations statutaires différentes, des mobilités non dénombrées

La notion de mobilité professionnelle entre les secteurs public et privé regroupe deux situations différentes.

Les mobilités entrantes (c'est à dire les mobilités du secteur privé vers le secteur public) concernent soit des salariés qui effectuent une mobilité dans le secteur public, soit des agents publics qui effectuent des allers-retours entre les secteurs public et privé.

Les mobilités sortantes (c'est à dire les mobilités du secteur public vers le secteur privé) recouvrent tous les cas de figure dans lesquels les agents publics décident de quitter le secteur public pour exercer une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ainsi que toute activité libérale. Est assimilé à une entreprise privée tout organisme exerçant son activité dans le secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé. Ainsi des organismes de droit public peuvent être inclus dans cette catégorie, comme certains établissements publics à caractère industriel ou commercial (EPIC) par exemple.

Les départs des agents contractuels qui décident de rejoindre le secteur privé sont justifiés, soit par le terme de leur contrat de travail, soit par une rupture unilatérale pour profiter d'une opportunité de carrière. Leur lien avec leur employeur public est dès lors rompu.

Il en va autrement des fonctionnaires. Ils sont mis en position de disponibilité pour convenances personnelles au moment de rejoindre le secteur privé. Ils gardent donc un lien avec leur administration d'origine, sauf s'ils démissionnent, jusqu'au terme de la période pendant laquelle ils peuvent travailler dans le secteur privé tout en conservant leur statut de fonctionnaire, soit dix ans au total. Ce régime, qui a évolué récemment, demandera une évaluation au regard de ses effets sur les mobilités professionnelles.

Une réforme de la disponibilité pour convenances personnelles à évaluer²

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a offert la possibilité aux fonctionnaires exerçant une activité professionnelle au cours d'une période de disponibilité, de conserver leurs droits à l'avancement pendant une période de cinq ans maximum (articles 108 et 110)³.

La durée de la disponibilité pour convenances personnelles a été fixée en 2019 à cinq années maximum (elle était de trois années dans le régime antérieur), renouvelable dans la limite d'une durée maximale de 10 ans sur l'ensemble de la carrière, à condition que l'intéressé ait accompli au moins 18 mois de services effectifs dans la fonction publique, ce qui suppose sa réintégration au bout des cinq ans.

Plusieurs administrations et associations d'élus locaux⁴ font état de l'effet contreproductif de cette règle. Par exemple, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a souligné que la réintégration imposée d'au moins 18 mois était susceptible de freiner la progression fonctionnelle au sein de la structure privée dans la mesure où les déroulements de carrière dans les grandes entreprises s'inscrivent en général dans une succession de postes de quatre années consécutives. Or, ces promotions au sein de la structure privée s'accompagnent d'un élargissement des compétences, expertises et responsabilités acquises, qui peuvent être profitables au secteur public dans le cas d'un retour ultérieur. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères indique pour sa part que le retour dans le secteur public pour une durée de 18 mois est difficilement praticable, cette durée ne correspondant pas à la tenue d'un poste classique au sein du ministère. Également l'inspection générale des finances qualifie cette réforme d'« *irritant majeur* », susceptible d'accroître le nombre de démissions.

Il conviendra d'évaluer ce nouveau dispositif à compter de 2026, avec deux ans de recul sur les premiers retours de disponibilité⁵.

² Voir l'annexe n°2.

³ La durée d'une disponibilité en vue de créer ou reprendre une entreprise est quant à elle de deux ans maximum.

⁴ Régions de France et Assemblée des maires de France.

⁵ Le décompte de la période de cinq ans au terme de laquelle le fonctionnaire est tenu d'accomplir au moins 18 mois de services effectifs dans la fonction publique n'a commencé qu'à compter de la demande de disponibilité (ou de renouvellement de disponibilité) présentée à compter du 29 mars 2019.

Il est légitime d'attendre que les différentes situations de mobilités sont bien recensées. En fait, si le suivi des situations individuelles ne fait en général pas défaut, le suivi statistique et agrégé des mobilités est très partiel, voire inexistant.

Les données les plus récentes (données 2022)⁶ font état de 489 900 entrées annuelles dans la fonction publique (dont 37 % dans la fonction publique de l'État, 40 % dans la fonction publique territoriale et 23 % dans la fonction publique hospitalière), soit un taux d'entrée de 9,1 % en moyenne. Aucune information n'est disponible sur l'origine des entrants (chômage, inactivité, études, emploi public ou privé...). Cette information serait pourtant utile pour dimensionner le dispositif de contrôle déontologique à l'entrée dans la fonction publique.

En 2022, 473 800 agents⁷ sont sortis de la fonction publique (dont 38,5 % de la fonction publique de l'État, 38,4 % de la fonction publique territoriale et 23,1 % de la fonction publique hospitalière), soit un taux de sortie moyen de 8,8 %. Ce taux varie fortement selon le statut des agents : 5 % pour les fonctionnaires, 20 % pour les agents contractuels et 11,6 % pour les agents relevant d'autres catégories ou statuts⁸. Hormis pour les départs à la retraite, qui représentent 34 % des sorties, les autres causes de départ ne sont pas renseignées.

S'agissant de la fonction publique de l'État, les données d'ensemble fournies par les cinq ministères inclus dans le champ de l'enquête sont très fragmentaires. Il en est de même pour les employeurs publics des deux autres versants de la fonction publique. Même lorsqu'existe un organisme centralisateur de gestion, ces données ne sont pas disponibles. Ainsi, le centre national chargé de la gestion des médecins hospitaliers n'a pas été en mesure de fournir les données relatives au nombre de départs et *a fortiori* de contrôles réalisés sur ces départs.

Les juridictions financières ont tenté de recenser les mobilités des fonctionnaires vers le secteur privé à partir de leur position statutaire, soit la disponibilité pour convenances personnelles. Cependant il s'est avéré

⁶ *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres* – Edition 2023

⁷ Les « sortants » sont les personnes occupant un poste au 31 décembre n – 1 dans les trois fonctions publiques, mais pas au 31 décembre n. Les sorties peuvent relever de nombreuses situations : retraite, décès, démission, abandon de poste, licenciement, rupture conventionnelle, fin de contrat, inaptitude définitive.

⁸ La catégorie « *Autres catégories et statuts* » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements d'enseignement privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la fonction publique de l'État, des assistants maternels et familiaux dans la fonction publique territoriale, des médecins dans la fonction publique hospitalière et des apprentis dans les trois versants de la fonction publique.

que les données agrégées, distinguant notamment dans les motifs pour convenances personnelles, les cas de départ dans le secteur privé, n'existaient pas. Cette lacune tient au fait qu'aucune enquête globale n'est réalisée, par exemple par la DGAFP, sur les départs vers le secteur privé, le suivi étant limité aux mobilités internes à la fonction publique.

Ceci explique que les dernières données officielles datent de 2019. Elles sont issues du dernier rapport de la Commission nationale de déontologie qui, étant obligatoirement saisie par tout agent de chacune des trois fonctions publiques souhaitant exercer une activité privée lucrative, établissait des statistiques annuelles. Il ressort de ce rapport, produit en 2020, que 10 000 personnes ont été concernées en 2019.

Au final, comme l'ont déjà proposé MM. Fabien Matras et Olivier Marleix dans leur rapport d'information, présenté à l'Assemblée Nationale en janvier 2018⁹, portant sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, il convient « *d'étoffer l'appareil statistique en matière de connaissance des allers-retours des agents publics avec le secteur privé* » en comptabilisant, d'une part, les mouvements des agents du secteur public vers le secteur privé et, d'autre part, ceux des personnels en poste dans le secteur privé rejoignant le secteur public.

B - Des motivations variables selon les agents et des politiques de la mobilité diverses selon les employeurs publics

1 - Des motivations nombreuses au premier rang desquelles des considérations pécuniaires

Pour les agents publics, les mobilités externes peuvent être un moyen de diversifier leurs expériences professionnelles, d'adapter leurs conditions de travail à leur vie personnelle mais aussi d'accroître leurs rémunérations.

En 2023, les salariés du secteur privé ont gagné en moyenne 2 730 € nets par mois en équivalent temps plein alors que, dans les fonctions publiques, les agents, fonctionnaires ou non, ont gagné en

⁹ *La déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts*, MM. Fabien Matras et Olivier Marleix, rapport d'information, commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la république, Assemblée nationale, janvier 2018.

moyenne 2 530 € nets par mois en équivalent temps plein¹⁰. L'éventail des salaires est plus resserré dans le secteur public que dans le secteur privé : un salarié sur dix perçoit plus de 4 010 € dans le secteur privé et 3 520 € dans le secteur public ; un salarié sur dix gagne moins de 1 370 € dans le privé et 1 510 € dans le secteur public. Le ratio interdécile, qui mesure la dispersion des salaires, est donc de 2,9 dans le secteur privé et de 2,3 dans la fonction publique. Un salarié sur cent gagne plus de 9 600 € nets dans le secteur privé contre 6 720 € dans la fonction publique.

Au total, les agents publics qui ont de faibles rémunérations sont mieux rémunérés que les personnes exerçant des fonctions équivalentes dans le secteur privé. En revanche, les agents publics aux responsabilités élevées sont moins rémunérés que les salariés de niveau comparable du secteur privé. En outre l'écart entre les deux secteurs se creuse au fur et à mesure que l'âge et les rémunérations augmentent.

Toutefois, l'écart de rémunération entre le privé et le public n'est pas le seul élément qui motive les agents publics à rejoindre le secteur privé. Ils peuvent faire ce choix pour des raisons géographiques (il est en effet plus facile de choisir son lieu d'affectation dans le secteur privé que dans le public), de vie au travail (temps de travail, équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle) ou de carrière. Dans la fonction publique, de nombreux agents exercent le même métier tout au long de leur carrière – la plupart des enseignants par exemple – ou occupent assez jeunes (autour de 40 ans) des emplois fonctionnels¹¹. Pour donner une nouvelle impulsion à leur carrière, ils peuvent alors choisir de rejoindre le secteur privé, quitte à revenir ensuite dans la fonction publique en ayant acquis de nouvelles compétences.

Ainsi, au ministère en charge de l'Europe et des affaires étrangères, la majorité des mobilités observées vers le secteur privé s'opère dans de grands groupes à forte dimension internationale ou opérant dans des secteurs stratégiques. Il s'agit souvent de responsabilités liées aux affaires institutionnelles et publiques. Dans d'autres cas, la mobilité s'opère dans des cabinets de consultant que les agents ont rejoint voire créés. Quelques agents ont rejoint des *think-tanks* ou des organisations non gouvernementales. Dans leur grande majorité, ces mouvements s'opèrent soit assez tôt dans la carrière, soit à mi-carrière, rarement au-delà. Les activités de conseil (création d'entreprise, auto-entrepreneuriat, salariat au

¹⁰ *Les salaires, chiffres-clés 2024*, Insee, 17 décembre 2024.

¹¹ Les emplois fonctionnels sont des emplois pourvus par détachement (pour les fonctionnaires) ou par recrutement sur contrat (pour les contractuels), pour une durée limitée, relevant d'un statut d'emploi qui précise les modalités de sélection, de nomination, de classement, d'avancement et de rémunération applicables à ces emplois.

sein d'un cabinet) sont minoritaires parmi les agents titulaires opérant une mobilité vers le secteur privé. Elles sont plus fréquentes chez les agents partant à la retraite, en particulier les anciens ambassadeurs.

Pour les agents du secteur privé, une affectation dans la fonction publique, qui ne s'accompagne généralement pas d'une augmentation de rémunération (même si les administrations disposent de plusieurs leviers salariaux pour faciliter les recrutements de professionnels ayant développé un parcours et des compétences dans le secteur privé), peut être l'occasion de trouver plus de sens à leur engagement professionnel.

2 - La progression des mobilités entrantes pour faire face aux besoins de l'administration, des politiques incitatives à la mobilité

Les employeurs publics sont confrontés à une baisse de l'attractivité de la fonction publique, manifeste pour les primo arrivants sur le marché du travail¹². Il en découle un recours plus subi que voulu des employeurs publics aux recrutements contractuels pour pourvoir des emplois traditionnels du service public.

Cette tendance structurelle est aggravée par les difficultés de recrutement dans certains secteurs d'activité en tension. Ainsi, dans la fonction publique territoriale, les difficultés de recrutement sont fréquemment relevées, comme à Besançon (pour les postes dans les établissements d'accueil du jeune enfant) ou dans le département de la Haute-Marne. L'association des régions de France relève la concurrence entre employeurs publics et privés lorsque les compétences sont disputées dans certains métiers (évaluation et audit, contrôle de gestion, formation professionnelle, informatique, restauration).

¹² *Quelle expérience et quelle perception ont les jeunes de la fonction publique ?* Solène Colin et Pascal Godefroy, Point stat, février 2023.

Des métiers territoriaux en tension et soumis au risque déontologique et pénal

Selon les 12^{ème} et 13^{ème} panoramas de l'emploi territorial, en 2022 et 2023, les principaux métiers en tension étaient ceux de médecin, ceux de l'encadrement¹³ et ceux à fortes composantes techniques (chef de projet foncier / urbanisme et aménagement, chargé de contrôle assainissement, développeur économique et chargé d'opération de construction). Ces métiers offrant des opportunités de carrière à la fois dans le public et le privé, sont particulièrement soumis au risque déontologique et pénal et impliquent parfois la passation et le suivi de marchés publics ou de délégations de service public, et une proximité avec des prestataires privés. Parmi les secteurs à risque figure le domaine des transports urbains, dans lequel trois sociétés se partagent 90 % des revenus d'un secteur géré en délégation de service public à 81 %. Les secteurs de l'eau et de l'assainissement sont également des domaines d'activité où les mobilités sont fréquentes. Des décisions de reprise en régie ont pu accentuer ces mouvements.

Les difficultés de recrutement et de fidélisation sont encore plus fortes dans les hôpitaux, qui comptent le taux de contractuels le plus élevé, et recourent parfois à l'intérim pour répondre à leurs besoins. Le centre hospitalier de l'agglomération de Nevers (Nièvre), par exemple, dépend largement du recours à l'intérim médical pour assurer la continuité et la permanence des soins¹⁴. Les établissements rencontrent de surcroît des difficultés pour fidéliser leurs agents, comme au centre hospitalier de Novillars (Doubs)¹⁵ où près de la moitié des infirmières recrutées en 2021 n'étaient plus présentes dans l'établissement en 2023¹⁶.

Par ailleurs, certaines administrations mènent des politiques actives de mobilités vers le secteur privé pour des raisons tenant à l'acquisition de compétences, souvent techniques. Ainsi le corps des ingénieurs de l'armement a mis en place une pratique originale : la période dite d'ouverture. Le dispositif, instauré en 2017, et qui concerne une dizaine d'ingénieurs chaque année, consiste à affecter des ingénieurs de

¹³ Directeur général, secrétaire de mairie, responsable des services technique, directeur des ressources humaines.

¹⁴ Sur 11 spécialités médicales, quatre ont un effectif intérimaire représentant 50 % et plus de l'effectif en fonctionnement courant, à savoir l'anesthésie (65 %), l'imagerie (50 %), la médecine nucléaire (53 %) et l'oncologie (100 %), avec le recours à l'intérim pour le seul praticien oncologue.

¹⁵ Concurrencé par les établissements suisses situés à proximité.

¹⁶ Au niveau national, selon une étude menée sur trente ans par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques publiée en juillet 2023, « *près d'une infirmière hospitalière sur deux a changé de métier après dix ans de carrière* ».

l'armement hors de la direction générale de l'armement et notamment dans l'industrie, pour une période de deux à trois ans, afin que les intéressés développent des compétences qu'ils ne peuvent acquérir à la direction générale de l'armement. Les retours d'expérience montrent que cette ouverture est formatrice.

C - Les mobilités des agents publics supérieurs connues et d'une ampleur relativement modeste

Une enquête intitulée « *Que sont nos énarques devenus ?* »¹⁷ a montré que les anciens élèves de l'École nationale d'administration sont minoritaires à avoir une expérience du secteur privé : 70 % des anciens élèves de l'École n'ont jamais exercé de responsabilité en entreprise au cours de leur carrière ; 22 % ont rejoint au cours de leur carrière une entreprise (publique ou privée) mais poursuivaient ensuite leur carrière au sein de l'administration de l'État ; 8 % des anciens élèves ont durablement quitté l'administration d'État.

Si la proportion demeure modeste, c'est cependant dans cette catégorie d'agents que les mobilités sont les plus nombreuses et les plus sensibles, soumises en général à la HATVP.

L'appétence pour la mobilité externe varie selon le corps et le service d'appartenance des fonctionnaires, comme le montre le tableau suivant. La possibilité de réintégrer leur corps d'appartenance à tout moment à l'issue d'une mobilité dans le secteur privé est sans doute un élément parmi d'autres qui expliquent que les membres des corps supérieurs soient plus enclins que les autres hauts fonctionnaires à rejoindre le secteur privé sur des postes exposés.

¹⁷ *Que sont les énarques devenus ?* Synthèse des résultats de l'enquête ENA/EHESS sur le devenir des anciens élèves de l'École nationale d'administration (1985-2009), François Denord et Sylvain Thine, novembre 2015.

**Tableau n° 1 : mobilités vers le secteur privé dans certains corps
et services supérieurs de la fonction publique**

<i>Corps et services</i>	Effectifs du corps	Nombre de mobilités dans le secteur privé en 2023	Effectif du corps en fonction dans le secteur privé au 31/12/2023	Part de l'effectif du corps en fonction dans le secteur privé au 31/12/2023 (en %)
<i>Inspection des finances</i>	184	6	49	27
<i>Conseil d'État</i>	300	Non communiqué	21	7
<i>Cour des comptes</i>	400	5	30	7,5
<i>Inspection générale de l'administration</i>	65	Non communiqué	2	3
<i>Inspection Générale des affaires sociales</i>	153	4	10	6,5
<i>Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche</i>	46	1	4	8,7
<i>Administrateur de l'Insee et inspecteur général de l'Insee</i>	747	7	55	7,4
<i>Ingénieur des mines</i>	913	19	264	29
<i>Ingénieurs des ponts, des eaux et forêts</i>	2 790	27	339	12,1
<i>Ingénieur de l'armement</i>	779	17 dont 8 en ouverture	82	10,5
<i>Directeur d'hôpital</i>	2969	Non communiqué	59	2

Source : Cour des comptes

Dans les corps administratifs, les dispositifs d'accompagnement à la mobilité sont d'abord tournés vers des mobilités dans le secteur public. Dans les corps techniques, en revanche, les ingénieurs sont nombreux à passer du secteur public au secteur privé et à revenir ensuite dans le secteur public. Ainsi, dans le corps des mines, la part des ingénieurs passés dans le secteur privé et ayant ensuite repris une activité dans le secteur public est de l'ordre de 45 %.

Enfin l'analyse, menée dans le cadre de l'enquête, des parcours des 54 directeurs de cabinet et adjoints en poste au 1^{er} juillet 2024 dans des cabinets ministériels montre que 31 % d'entre eux ont effectué, au cours de leur carrière, au moins un passage dans le secteur privé.

Les ruptures d'engagement après la scolarité dans des écoles supérieures d'application de la fonction publique

Dans le langage courant, le terme de pantouflage s'emploie lorsqu'un haut fonctionnaire quitte une fonction publique pour rejoindre une entreprise privée, et de « rétro-pantouflage » lorsqu'un haut fonctionnaire parti « pantoufler » dans le privé revient dans les fonctions publiques. Ces expressions s'appliquent particulièrement aux fonctionnaires issus des écoles supérieures d'application de la fonction publique qui doivent rembourser les frais de leur scolarité au *pro rata* de la durée de service effectuée (dite « pantoufle »). Elles ne sont pas employées pour les autres catégories d'agents publics et ne concernent pas non plus les hauts fonctionnaires de la fonction publique territoriale, car ils ne sont pas soumis au remboursement d'une « pantoufle ».

En 2022, 234 agents devaient rembourser des sommes au titre de leur rupture d'engagement, dont 191 élèves ou anciens élèves des Écoles normales supérieures, 21 élèves ou anciens élèves de l'École polytechnique et 22 élèves ou anciens élèves de l'Institut national du service public (ex-École nationale d'administration). Treize remises gracieuses ont été accordées¹⁸, 60 pantoufles ont été remboursées et 74 élèves ont dépassé le délai de remboursement ou ont négocié un étalement.

Les ruptures de l'engagement à servir concernent peu d'anciens élèves de ces écoles. Ainsi, à l'École normale supérieure / Paris sciences et lettres, sur la période 2019-2023, elles ont concerné 3,1 % des normaliens sortants, soit 2,6 % des femmes et 3,3 % des hommes sortis de l'école. Sur la même période, le montant des recettes générées s'est élevé à 311 000 € en moyenne par an (en 2023, son budget annuel était de 155,7 M€). Souvent, les normaliens demandent un délai de paiement. Les délais de paiement sont en principe plafonnés à deux ans, mais au regard de certaines situations individuelles, il arrive que, de façon ponctuelle, une durée de règlement supérieure soit accordée. De façon croissante au cours des dernières années, les employeurs des normaliens proposent la prise en charge de ces remboursements en procédant à un paiement, parfois lui aussi étalé, d'une partie de la dette.

¹⁸ Les remboursements de frais de scolarité peuvent faire l'objet de remises gracieuses en cas de gêne ou d'indigence du débiteur, sur demande de ce dernier. Depuis 2012, conformément au décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (article 193), les demandes de remise gracieuse font l'objet d'une délibération du conseil d'administration, après avis de l'agent comptable. En 2022, les treize remises gracieuses ont été accordées par le conseil d'administration de l'École normale supérieure à des personnes dont la situation de gêne a été démontrée.

À l'École polytechnique, les ruptures de l'engagement à servir concernent également un petit nombre d'ingénieurs (trois en 2023 et 67 entre 2020 et 2023). Sur la période de 2020 à 2024, le montant des avis de remboursement émis est de 1,7 M€ (le financement par le budget de l'État de l'École polytechnique en 2023 était de 120,4 M€). Le nombre d'élèves qui négocient un étalement des paiements ou dépassent le délai de remboursement est très faible.

Le montant des frais à rembourser par les anciens élèves en cas de non-respect de l'obligation de servir est égal au montant des rémunérations perçues au cours de la scolarité, exception faite de celles de la première année de scolarité. Le montant maximum à rembourser pour un ancien élève qui n'aurait pas rempli son obligation de servir est de 22 298 € pour les élèves admis dans les corps de l'État et de 33 447 € environ pour les autres élèves sortis de l'École¹⁹.

Dans le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et forêts, deux ingénieurs ont été redevables de la pantoufle en 2022, le premier avait été titularisé en 2020 et a démissionné alors qu'il était en détachement, le second avait été titularisé en 2021 et a démissionné à l'issue de sa thèse.

Le phénomène des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé concerne moins la haute fonction publique territoriale. Moins de 4 % des hauts fonctionnaires suivis par leur association professionnelle en mai 2024 évoluerait dans le secteur privé²⁰. Les fonctionnaires concernés choisissent prioritairement d'effectuer une mobilité dans une autre fonction publique et plutôt dans la fonction publique d'État même si, selon une étude sur les parcours professionnels des administrateurs territoriaux, 30 % ont travaillé, au moins une fois dans l'ensemble de leur carrière, dans le secteur privé, majoritairement en entreprise (56 %), mais aussi en association (26 %).

Les directeurs de la fonction publique hospitalière recherchent également plutôt une mobilité inter-fonction publique. Ces mobilités représentaient 53 % des détachements et des mises à disposition au 1^{er} janvier 2023.

¹⁹ Depuis la réforme de 2015, tous les élèves français, quel que soit leur choix en fin de la troisième année, doivent accomplir une obligation de service public de dix ans. La grande majorité des élèves d'une promotion de l'école polytechnique (environ 90 %) ne rejoint pas les grands corps techniques à l'issue de sa scolarité.

²⁰ 348 administrateurs territoriaux travaillent hors collectivités, dont 13 dans le secteur privé ; ce constat était déjà observé par une étude sur les parcours professionnels des administrateurs territoriaux de mars 2019.

II - Des règles de gestion récentes favorables aux mobilités

Le statut de la fonction publique a récemment élargi les possibilités de mobilités entre les secteurs public et privé selon des modalités encore peu utilisées (A). Certains segments de l'emploi public bénéficient de régimes dérogatoires en raison tant de leurs spécificités que de l'intensité des tensions concurrentielles entre les deux secteurs dans leur champ d'activités (B).

A - Les nouveaux dispositifs ouverts par la loi de transformation de la fonction publique

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a mis en place des dispositifs qui favorisent la mobilité et accompagnent les transitions professionnelles. Il s'agit de la création d'un nouveau type de contrat à durée déterminée et de l'élargissement, ou de l'ouverture, des cas de recrutement dérogatoire d'agents contractuels sur certains emplois. D'autres dispositions visent à accompagner les transitions professionnelles des agents publics : portabilité des droits acquis sur le compte personnel de formation pour les agents concernés par une mobilité entre le secteur public et le secteur privé, portabilité du contrat à durée indéterminée entre les trois versants de la fonction publique, création d'un dispositif de rupture conventionnelle, pour les agents contractuels ainsi que pour les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique, cumul d'activité en cas de création ou de reprise d'entreprise²¹.

Dans son bilan d'étape de la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la Cour a observé que le recours aux nouveaux dispositifs par les employeurs publics était encore limité²².

B - Des règles dérogatoires pour préserver l'attractivité de certaines professions

Le code général de la fonction publique encadre les mobilités et le cumul d'activités des agents publics. Toutefois, certaines professions sont régies par des statuts particuliers qui fixent des règles différentes en fonction des métiers exercés.

²¹ Voir l'annexe n° 3.

²² Cour des comptes, *La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape*, rapport public thématique, novembre 2023.

1 - Les possibilités de départ offertes aux chercheurs

Les chercheurs peuvent être mis à disposition ou en détachement dans une entreprise pour exercer des missions d'intérêt national²³, être placés en disponibilité pour conduire des études ou recherches présentant un intérêt général, pour trois ans, renouvelable une fois²⁴, ou pour créer ou reprendre une entreprise à des fins de valorisation de la recherche, pour trois ans renouvelables²⁵. Cette dernière activité fait partie des objectifs de la politique publique de recherche que la tutelle assigne au Centre national de la recherche scientifique.

Ces dérogations constituent un élément d'attractivité dans un contexte marqué par une concurrence entre les administrations et les entreprises, notamment dans certains secteurs comme l'informatique ou l'intelligence artificielle. Par exemple, alors qu'une grande partie des activités des chercheurs du Centre national de la recherche scientifique concerne la recherche fondamentale, ces derniers s'interrogent dès leur recrutement sur la possibilité de rejoindre le secteur privé.

2 - Un large régime d'exception pour les praticiens hospitaliers

Selon une enquête du Centre national de gestion (CNG) relative aux motifs de départs temporaires et définitifs des praticiens hospitaliers pour l'année 2022, le nombre de disponibilités des praticiens hospitaliers²⁶ a considérablement augmenté, passant de 1 291 en 2012 à 5 561 en 2022, soit une augmentation de 330 % en 10 ans ; ainsi, à la date du 1^{er} janvier 2022, 10,5 % des praticiens étaient en disponibilité, contre 2,9 % dix ans plus tôt.

²³ Énumérées à l'art. L. 411-1 du code de la recherche : « *Les personnels de la recherche concourent à une mission d'intérêt national* » qui comprend : le développement des connaissances, leur transfert et leur application dans les entreprises, et dans tous les domaines contribuant au progrès de la société, l'information des citoyens et la diffusion de la culture scientifique et technique, la participation à la formation, la construction de l'espace européen de la recherche et la participation aux coopérations européennes et internationales en matière de recherche et d'innovation, l'administration de la recherche et enfin l'expertise scientifique.

²⁴ Article 44 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

²⁵ Article R. 426-4 du code de la recherche.

²⁶ Le CNG précise toutefois que certains praticiens hospitaliers en disponibilité exercent dans un établissement public hospitalier, la disponibilité ne signifiant pas dans ce cas départ du secteur public.

Les motivations pour demander une sortie temporaire ou définitive sont principalement liées aux conditions de travail (68,6 % des répondants), à la perte de sens (42 %), aux problématiques de rémunération (35,3 %) et aux tensions relationnelles (28,3 %). Les praticiens en sortie temporaire ou définitive exercent majoritairement une activité libérale en ville (36,9 %) ou une activité dans un établissement privé non lucratif (18 %) ou lucratif (15,7 %). Le nouveau statut des praticiens hospitaliers prévoit la reprise d'ancienneté dans la limite de cinq ans des fonctions exercées pendant une disponibilité, ce qui peut expliquer une partie des départs, alors que les retours après cinq ans n'ont pas encore pu être observés.

Dans le contexte actuel de tension sur les ressources médicales²⁷, la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé dite « OTSS » et l'ordonnance du 17 mars 2021 relative à l'attractivité des carrières médicales hospitalières ont assoupli les règles de cumul d'activités et d'exercice d'une activité libérale. Complétée par la loi du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, elles cherchent à faciliter la diversification des activités entre l'activité hospitalière publique, des activités partagées entre structures de santé ou médico-sociales et un exercice libéral de la médecine (dans les établissements ou non). Ainsi, par dérogation aux règles de droit commun, les praticiens hospitaliers et les praticiens recrutés par contrat, dont la quotité de temps de travail est inférieure ou égale à 90 %, peuvent cumuler leur emploi hospitalier public avec l'exercice d'une activité privée lucrative (libérale ou salariée), sous réserve d'en informer leur employeur²⁸.

Enfin a été ouvert un motif de recrutement de praticiens contractuels destiné à un exercice partagé dans le secteur public et dans le secteur privé. Il permet de recruter au sein des établissements publics de santé, jusqu'à quatre demi-journées par semaine, des praticiens exerçant à titre principal dans un établissement privé de santé ou en ville.

Dans un récent rapport sur l'intérim médical et la permanence des soins dans les hôpitaux publics²⁹, la Cour a relevé que ces évolutions, certes nécessitées par une perte d'attractivité de l'emploi public, ne seraient pas sans incidence sur le temps travaillé à l'hôpital public et son organisation interne. Elle a souligné que certaines mesures étaient contradictoires.

²⁷ Selon le dossier de la Drees n° 76-mars 2020, les projections démographiques prévoient une stagnation des effectifs médicaux jusqu'en 2030, voir 2035.

²⁸ Toutefois, l'article L6152-5-1 du code de la Santé publique permet d'interdire à un praticien une activité rémunérée dans un établissement de santé privé à but lucratif ou un cabinet libéral pour une durée de 24 mois maximum et dans un rayon de 10 kilomètres.

²⁹ Cour des comptes, *L'intérim médical et la permanence des soins dans les hôpitaux publics*, observations définitives, juillet 2024.

Ainsi, la revalorisation de l'indemnité d'engagement de service public exclusif, indemnité qui a pour but d'inciter les praticiens hospitaliers titulaires à concentrer leur activité à l'hôpital public, s'accompagne de l'ouverture concomitante de l'activité libérale intra-hospitalière aux praticiens hospitaliers en période probatoire ainsi qu'aux praticiens hospitaliers exerçant entre 80 et 100 %, depuis le 1^{er} janvier 2022.

Les observations récurrentes des juridictions financières ont montré que la pratique de l'activité libérale, très répandue, est peu contrôlée. Par exemple, en 2019, 127 praticiens exerçaient une activité libérale au sein des Hospices civils de Lyon, dont 119 fixaient librement leurs tarifs (cette activité leur avait rapporté en moyenne 144 000 € d'honoraires, en complément de leur rémunération de praticien), sans suivi de l'établissement. Au centre hospitalier universitaire de Poitiers (Vienne), la commission de l'activité libérale, chargée de veiller à la bonne application des dispositions législatives et réglementaires régissant cette activité ainsi qu'au respect des clauses des contrats d'activité libérale, n'avait pas jusqu'à début 2023 formalisé de programme annuel de contrôle, ni produit de rapport annuel, et n'avait jamais alerté la commission médicale d'établissement ou le conseil de surveillance du CHU sur les niveaux d'activité pourtant élevés. Ce constat de défaillance du suivi de l'activité libérale des praticiens a conduit l'établissement à mener un audit interne en 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Chaque année, près de 500 000 personnes quittent la fonction publique ou la rejoignent. Il est toutefois difficile de connaître précisément le nombre de celles qui quittent les fonctions publiques pour rejoindre le secteur privé.

Pour la plupart des agents publics, la mobilité reste exceptionnelle et relève de décisions individuelles. Pour quelques corps, notamment les corps supérieurs techniques de l'État, elle est fréquente et s'inscrit dans un parcours de carrière, souvent envisagé dès l'entrée dans la fonction publique, qui peut d'ailleurs comprendre des allers-retours entre les secteurs public et privé.

De nombreuses raisons sont généralement mises en avant pour expliquer les mobilités des agents, parmi lesquelles la rémunération, la nature des emplois proposés où les perspectives de carrière offertes. Quant aux employeurs publics, dans un contexte de baisse de l'attractivité, les mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé peuvent permettre de pourvoir les emplois dans les secteurs en tension. Pour fluidifier les parcours professionnels, le législateur a enrichi la liste des outils à la disposition des agents et des employeurs publics et a prévu des dispositifs dérogatoires pour certains personnels qui sont soumis à des contraintes particulières ou dont les carrières sont atypiques (praticiens hospitaliers, chercheurs, etc.).

Au total, le paysage des mobilités entre les secteurs public et privé n'est réellement appréhendé que pour certains segments de la fonction publique d'État et pour ses emplois supérieurs ou les plus sensibles.

La Cour des comptes formule la recommandation suivante :

- 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).*

Chapitre II

Des contrôles des mobilités public-privé principalement mis en œuvre au sein de l'État

Le cadre normatif applicable aux mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé, qui doit être apprécié au regard de la liberté d'entreprendre et du respect du droit à la vie privée garantis par la Constitution, s'est renforcé par sédimentation de différentes lois jusqu'à la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique³⁰. Ces lois ont été complétées par plusieurs textes réglementaires³¹.

³⁰ L'organisation des textes encadrant les contrôles déontologiques des mobilités entre les secteurs public et privé demeure cependant assez peu lisible. En effet, les dispositions législatives applicables figurent dans différents textes (loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, et dans le code général de la fonction publique) et procèdent par de très nombreux renvois. Certaines dispositions renvoient par ailleurs à des dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires aujourd'hui abrogées.

³¹ Voir dans l'annexe n° 4, la présentation du cadre normatif applicable aux mobilités.

Un renforcement des contrôles déontologiques qui ne concerne pas uniquement la France

Des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) promeuvent l'intégrité publique. Elles abordent ponctuellement la thématique des mobilités entre secteurs public et privé.

Dans son 23^{ème} rapport d'activité, le groupe d'États contre la corruption (GRECO), organe du Conseil de l'Europe, indique avoir recommandé à de nombreux pays d'améliorer la situation concernant la mobilité des « *personnes occupant de hautes fonctions exécutives* » du secteur public vers le secteur privé et inversement. Il a par exemple recommandé l'élaboration d'orientations générales pour résoudre les conflits d'intérêts pouvant naître d'activités précédemment exercées dans le secteur privé par une personne qui entre au service de l'État et est nommée à une haute fonction exécutive, ou lorsqu'une personne occupant de hautes fonctions exécutives négocie un nouveau poste en dehors de la fonction publique, si ces négociations ont lieu avant qu'elle ne quitte ses fonctions.

Dans son rapport d'évaluation du 9 janvier 2020 sur la France, il avait émis 18 recommandations destinées à prévenir la corruption et à promouvoir l'intégrité. La quatrième recommandation invitait les ministères à adopter des codes de conduite couvrant tous sujets d'intégrité, dont les obligations en cas de départ vers le secteur privé. Dans son rapport de conformité du 22 mars 2024, le GRECO a évalué les mesures prises par les autorités françaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation. S'il conclut globalement que la France ne se conforme pas suffisamment aux recommandations formulées (deux recommandations totalement mises en œuvre, dix recommandations partiellement mises en œuvre et six non mises en œuvre), il estime que la quatrième recommandation concernant l'adoption de codes de conduite est partiellement mise en œuvre : il constate que plusieurs codes ont été adoptés, actualisés ou sont en cours d'élaboration.

Les autres États dont la législation a été examinée (Allemagne, Canada, Espagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, ainsi que la législation régissant la fonction publique européenne³²) se sont également dotés de dispositifs de contrôle des mobilités externes de leurs agents publics, qui comportent des points communs avec le dispositif français (autorisations préalables, existence d'administrations de contrôle ou de services indépendants qui interviennent également sur d'autres sujets de lutte contre la corruption, sanctions en cas de méconnaissance des dispositions, etc.).

Il apparaît que le dispositif français est plutôt cohérent avec celui retenu dans ces pays, même si les durées pendant lesquelles les agents publics sont soumis à des restrictions après avoir quitté le service public sont généralement un peu plus courtes qu'en France, sauf en Allemagne : elles sont le plus souvent de deux ans, contre trois ans en France.

Par ailleurs, les règles en vigueur en France semblent s'appliquer de manière plus uniforme à toutes les catégories de fonctionnaires alors qu'un certain nombre de pays prévoient des gradations en fonction du niveau de responsabilité.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique visait à répondre à un double objectif. Il s'agissait, d'une part, « *d'assurer, dans le respect des règles déontologiques, une plus grande fluidité du parcours des agents publics entre le secteur public et le secteur privé afin de leur permettre d'acquérir et de développer des compétences nouvelles et nécessaires au bon fonctionnement des services publics* ». D'autre part, les modifications opérées avaient pour but de « *renforcer et rendre plus efficace le contrôle déontologique en le concentrant sur les fonctions et emplois les plus sensibles, tout en responsabilisant davantage les administrations sur cette question pour diffuser une culture déontologique au plus près des agents* ».³³

**

Le mécanisme d'ensemble mis en place au sein de la fonction publique est préventif, exigeant même s'il n'aboutit que rarement à des refus et partagé entre les employeurs publics et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. (I). Sa mise en œuvre effective est très variable selon les fonctions publiques, avec d'importantes failles dans la fonction publique hospitalière (II). Enfin le dispositif des réserves qui assortissent fréquemment les décisions de compatibilité, aussi nécessaire soit-il, présente dans son application d'importantes limites (III).

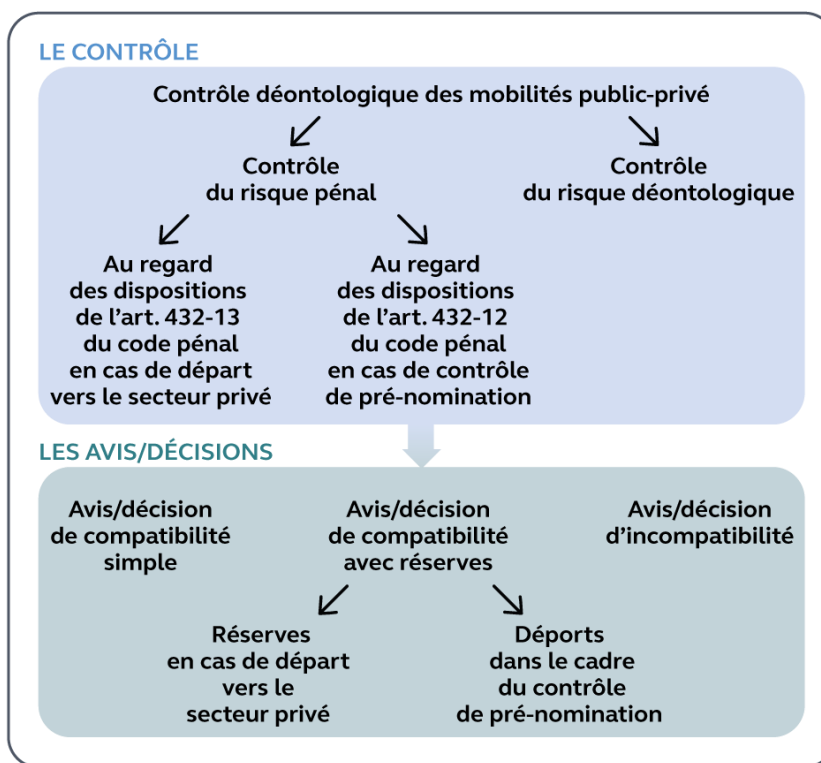
³² Voir dans l'annexe n° 5 le détail des règles déontologiques en vigueur en Allemagne, au Canada, en Espagne, aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en Italie, et dans la fonction publique européenne.

³³ Projet de loi n° 1802 de transformation de la fonction publique, déposé à l'Assemblée nationale (exposé des motifs).

I - Un système général de contrôle exigeant aux mécanismes relativement complexes, des avis négatifs aux mobilités rares

Le système de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé a pour objet de prévenir les risques de prise illégale d'intérêt et les risques déontologiques, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal (A). Il réserve à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique les contrôles les plus sensibles et produit peu d'avis négatifs, tout en ayant un rôle dissuasif en amont (B). Enfin il a été complété par un contrôle nouveau de pré nomination (C).

Schéma n° 2 : les contrôles et les avis/décisions



Source : Cour des comptes

A - Un contrôle administratif prudentiel des risques pénal et déontologique

Le contrôle de compatibilité de l'activité privée envisagée avec les fonctions publiques exercées au cours des trois dernières années est réalisé préalablement au départ de l'agent public, ainsi qu'à l'occasion de tout changement d'activité de l'intéressé pendant un délai de trois ans à compter de la cessation de ses fonctions publiques. À l'occasion de ce contrôle, les autorités compétentes se livrent à un contrôle préventif spécifique, qui consiste en une appréciation du risque pénal et du risque déontologique. Elles adoptent alors des avis ou décisions de compatibilité, de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité.

Schéma n° 3 : périmètre des contrôles réalisés par les administrations ou la Haute autorité pour la transparence de la vie publique



Source : DGAFP

1 - Le contrôle préventif du risque pénal

L'autorité administrative ne se substitue pas au juge pénal qui serait amené à examiner si les éléments constitutifs du délit de prise illégale d'intérêts sont effectivement réunis³⁴. Elle examine en effet, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, si l'activité envisagée risque de placer l'agent public dans la situation de commettre l'infraction de prise illégale d'intérêts prévue à l'article 432-13 du code pénal³⁵, afin d'éviter à l'intéressé comme à l'administration d'être ultérieurement mis en cause.

Elle doit se borner à contrôler l'existence d'un éventuel risque pénal, comme le Conseil d'État l'a rappelé dans une décision très récente³⁶, dans laquelle il précise que, pour apprécier le risque de conflit d'intérêts en cas de mobilités des fonctionnaires, « *il appartient à la HATVP, non d'examiner si les éléments constitutifs de ces infractions sont effectivement réunis, mais d'apprécier le risque qu'ils puissent l'être et de se prononcer de telle sorte qu'il soit évité à l'intéressé comme à l'administration d'être mis en cause* ». Cette décision incite *de facto* à rechercher les moyens qui évitent la réalisation du risque potentiel sans empêcher le départ de l'agent, en l'occurrence par le jeu des réserves assortissant l'avis de compatibilité.

Bien que la jurisprudence pénale sur cet article reste relativement rare, la notion de surveillance ou de contrôle d'une entreprise fait l'objet d'une interprétation extensive du juge pénal. En effet, la surveillance ou l'administration d'une entreprise peut se réduire au simple pouvoir d'émettre un avis ou un visa formel en vue d'une décision prise par d'autres. De même, pour certaines fonctions, la délégation de signature

³⁴ Arrêt du Conseil d'État du 4 novembre 2020, n° 440963.

³⁵ L'article 432-13 du code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 € le fait, pour un agent public, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise alors qu'il a été chargé, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées au cours des trois dernières années, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise, soit de conclure avec elle un contrat de toute nature ou de formuler un avis sur un tel contrat, soit de proposer à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations de cette entreprise ou de formuler un avis sur de telles décisions. L'article punit des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa. Il précise qu'est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé.

³⁶ Décision du Conseil d'État du 11 février 2025, n° 497777.

donnée à un tiers peut, dans certaines conditions, ne pas prémunir du délit. Par ailleurs, l'existence du critère relatif à la détention de 30 % de capital commun, fixé par l'article 432-13 du code pénal, conduit à étendre de manière conséquente le risque pénal aux groupes de sociétés.

La doctrine de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique se fonde donc sur une lecture extensive de cet article par le juge pénal pour protéger l'agent dans l'hypothèse de poursuites ultérieures devant les juridictions pénales. Il convient de relever que les sanctions pénales infligées sur ce fondement sont extrêmement rares. De ce fait, cette doctrine peut être considérée par certaines administrations et agents comme particulièrement rigoureuse.

Le contrôle du risque pénal est principalement fondé sur des éléments déclaratifs, attestations ou déclarations sur l'honneur de l'agent et de sa hiérarchie, selon lesquelles l'intéressé n'a, dans le cadre de ses fonctions publiques au cours des trois dernières années, accompli aucun acte relevant de l'article 432-13 du code pénal à l'égard de la société qu'il entend rejoindre ou de toute autre société du même groupe remplissant les critères figurant à cet article.

Si un risque pénal est identifié, et ne peut être résolu par la mise en place de réserves, l'autorité hiérarchique ou la Haute autorité pour la transparence de la vie publique est amenée à rendre un avis d'incompatibilité sur le projet de reconversion professionnelle.

Ainsi, la HATVP a émis un avis d'incompatibilité à l'égard du projet d'un président du directoire, directeur général d'un grand port maritime, souhaitant rejoindre une société spécialisée dans la logistique et le transport de denrées alimentaires, dès lors que l'intéressé avait participé aux décisions du directoire du grand port maritime de céder à cette société une parcelle appartenant au port et de conclure des conventions d'occupation temporaires du domaine public fluvial avec celle-ci et des sociétés ayant au moins 30 % de capital commun avec elle³⁷.

De même, la HATVP a rendu un avis d'incompatibilité pénale sur le projet du directeur général des services d'une commune et d'une métropole qui souhaitait rejoindre un groupe privé de cliniques, centres de soins et maisons de convalescence, alors que les organes délibérants de la commune et de la métropole s'étaient prononcés à plusieurs reprises sur l'implantation, sur leur territoire, d'un établissement de santé par ce groupe et que les projets de délibération avaient été validés par l'un des adjoints

³⁷ Délibération n° 2021-99 du 6 juillet 2021 (résumé).

de l'intéressé, agissant sous son autorité. La HATVP a considéré que l'intéressé, en qualité de directeur général des services, avait nécessairement été amené à connaître de ce projet³⁸.

En revanche, une conseillère chargée du transport et des mobilités dans un cabinet ministériel a pu rejoindre une entreprise du secteur des mobilités ayant reçu des subventions dès lors qu'elle n'a pris part à aucune décision ou discussion relative à l'octroi de ces subventions³⁹. Une organisation des délégations de signature, des visas et de la participation aux réunions conforme à la réalité des missions de chaque membre de cabinet ministériel revêt donc une particulière importance au regard des projets de reconversion ultérieurs des intéressés.

2 - Le contrôle préventif des risques de nature déontologique

L'activité ne doit pas être susceptible de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou de méconnaître les principes déontologiques de dignité, d'impartialité, de neutralité, d'intégrité et de probité des agents publics énoncés aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du code général de la fonction publique. L'interférence entre les anciennes fonctions publiques et l'activité envisagée ne doit pas être de nature à faire naître un doute raisonnable sur les conditions dans lesquelles l'intéressé les a exercées. Dans une logique relevant de la théorie des apparences, des contacts personnels très réguliers avec le dirigeant d'une entreprise dans le cadre des fonctions publiques, en l'absence même de risque de prise illégale d'intérêts, sont susceptibles de faire naître un tel doute. Enfin, si la nouvelle activité envisagée par l'agent le place en situation de solliciter des avis et décisions de manière récurrente de la part de son ancienne administration, cette situation risque de mettre en cause le fonctionnement normal et l'indépendance de cette dernière.

Dans la plupart des cas, l'existence d'un risque d'ordre déontologique est résolue par la mise en place de réserves.

Les décisions d'incompatibilité adoptées sur ce fondement restent en effet relativement rares. Cependant, à titre d'exemple, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique a été amenée à rendre un avis d'incompatibilité sur le projet de l'ancien président d'une autorité administrative indépendante qui souhaitait à son départ réaliser des expertises, en tant qu'entrepreneur individuel, pour le compte de cette

³⁸ Délibération n° 2022-302 du 20 septembre 2022 (résumé).

³⁹ Délibération n° 2020-109 du 7 juillet 2020.

autorité. Ces liens, ainsi que la possible volonté de préserver de bonnes relations entre l'autorité administrative indépendante et son ancien président, auraient été susceptibles d'interférer avec l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité de la décision de le désigner comme expert. Par ailleurs, l'apparence de conflits d'intérêts aurait fait naître un doute légitime sur l'indépendance et l'impartialité de la décision de l'administration de lui confier la conduite d'expertises et était de nature à compromettre la relation de confiance des entités expertisées envers l'autorité administrative⁴⁰.

A contrario, les autorités chargées du contrôle peuvent retenir l'existence d'une convergence des intérêts publics entre les intérêts de la structure de départ et celle de la structure rejointe, qui neutralise le risque de conflits d'intérêts (par exemple s'agissant d'un agent municipal rejoignant une société d'économie mixte dont la commune détient une part prépondérante du capital et dans la gouvernance de laquelle elle joue un rôle majeur). Dans ce cas, l'avis de compatibilité ne comporte pas de réserves.

B - Un contrôle partagé entre les employeurs publics et la HATVP, des refus relativement rares

1 - Le contrôle des mobilités des plus hauts responsables publics réservé à la HATVP

a) La « déconcentration » des contrôles : la compétence de principe de l'autorité hiérarchique

Dans le cadre du contrôle « déconcentré » mis en place par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la compétence de principe pour effectuer le contrôle déontologique est attribuée à l'autorité hiérarchique de l'agent, dans un double souci d'allègement des procédures et de responsabilisation tant de l'employeur que de l'intéressé. Le nombre de dossiers dont sont saisies les administrations par leurs agents demeure limité, qu'il s'agisse de dossiers relevant de leur compétence ou de celle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

⁴⁰ Délibération n° 2020-28 du 3 mars 2020 (résumé).

Tableau n° 2 : nombre de demandes d'autorisation de mobilité vers le secteur privé effectuées auprès de l'autorité hiérarchique (incluant les dossiers instruits par les administrations et par la HATVP)

<i>Administrations saisies</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Inspection générale des finances (IGF)</i>	4	5	5	7
<i>Cour des comptes (personnel magistrat)</i>	1	1	3	3
<i>Inspection générale des affaires sociales (IGAS)</i>	1	0	5	4
<i>Ministères économiques et financier (MEF) - administration centrale *</i>	3	3	7	30
<i>MEF hors administration centrale</i>	39	58	129	216
<i>Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE)- corps des Mines</i>	6	13	18	11
<i>Direction générale du Trésor</i>	nd	17	26	25
<i>Corps des administrateurs de l'INSEE</i>	10	9	7	7
<i>Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)</i>		6	15	1
<i>Ministère de l'Europe et des affaires étrangères</i>	15	21	19	19
<i>Ministère de l'intérieur (direction du management de l'administration territoriale DMATES)</i>	4	12	5	9
<i>Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse - services déconcentrés (21 académies et vice-rectorats)</i>	800	943	1003	1016
<i>Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (55 établissements d'enseignement supérieur)</i>	63	nd	nd	134

* données partielles : DAJ, CISIRH, DGAFF, DAE, TRACFIN, SGAE, AIFE

Source : réponses aux questionnaires de la Cour des comptes

Pour organiser ces contrôles, les administrations relevant de la fonction publique de l'État les plus confrontées à ces problématiques ont mis en place des procédures internes, à l'instar des ministères économiques et financiers. Cependant, à l'aune de l'ensemble de l'État, la mise en place de ces procédures reste inégale.

Par exemple, s'agissant des établissements d'enseignement supérieur, les outils internes dont disposent les autorités hiérarchiques pour exercer leurs missions sont très variables d'un établissement à l'autre. Par ailleurs, pour plusieurs administrations, les données statistiques communiquées font l'objet d'incohérences ou d'un mauvais suivi, témoignant de la nécessité de renforcer et de systématiser la mise en place de ces procédures. Certaines autres n'ont pu fournir aucun élément statistique, à l'instar de directions du

ministère de l'intérieur, ce qui n'a pas permis de vérifier si les procédures de contrôle déontologique étaient respectées.

Il existe par ailleurs un enjeu de sensibilisation des agents concernés par l'autorité hiérarchique, au moment de leur départ, sur la nécessité de saisir à nouveau l'administration en cas de changement de poste dans le secteur privé pendant la période de trois ans suivant leur départ. L'inspection générale de l'administration a par exemple constaté, à l'occasion de la présente enquête, qu'un de ses membres avait changé de fonctions dans le secteur privé au cours de la période des trois ans sans saisir de nouveau son autorité hiérarchique afin de solliciter une décision de compatibilité.

Cette nécessité est également renforcée s'agissant des agents contractuels qui, à l'échéance de leur contrat, perdent tout lien avec les gestionnaires des ressources humaines de l'administration au sein de laquelle ils ont exercé des fonctions. Ainsi, si l'agent contractuel ne rejoint pas immédiatement un poste dans le secteur privé à l'issue de ses fonctions publiques, il est peu probable qu'il se rapproche de sa précédente administration pour lui indiquer l'entreprise privée qu'il a rejointe. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères souligne qu'en dépit de nombreux rappels, très peu d'agents contractuels se plient à l'obligation de contrôle déontologique avant de rejoindre le secteur privé, et que la direction des ressources humaines est rarement informée par ces agents de la suite de leur carrière professionnelle.

Le contrôle par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) des mobilités vers le secteur privé a montré que la mobilité des chercheurs répond à des procédures efficaces, conformes au droit applicable, pour un volume modeste de départs : environ 85 départs par an ont été constatés entre 2020 et 2023 sur une population de l'ordre de 11 000 chercheurs⁴¹.

*b) La compétence obligatoire de la HATVP pour les agents
aux responsabilités les plus étendues*

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique doit être obligatoirement saisie par l'autorité hiérarchique des mobilités vers le secteur privé d'un certain nombre d'agents publics (fonctionnaires et agents contractuels) occupant ou ayant occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie⁴². Il s'agit des emplois soumis à l'obligation de transmission préalable d'une déclaration d'intérêts (tant au sein de la fonction publique

⁴¹ Voir annexe n°6.

⁴² Article L. 124-5 code général de la fonction publique.

de l'État que dans la fonction publique territoriale et hospitalière) et des emplois soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts. Environ 15 000 emplois relèvent du contrôle de la HATVP ⁴³.

Lorsque la HATVP est saisie, elle se prononce sur la compatibilité de l'activité privée envisagée avec la totalité des fonctions publiques occupées au cours des trois dernières années. Elle contrôle également les mobilités vers le secteur privé des membres du Gouvernement, des membres d'autorités administratives indépendantes ou d'autorités publiques indépendantes et de certains chefs d'exécutifs locaux.

Elle estime que son périmètre de compétence obligatoire semble à ce jour généralement bien compris par les administrations, comme en témoigne la diminution du nombre de saisines irrecevables à compter de 2021. Cette appréciation n'est cependant pas systématiquement partagée par les administrations.

Tableau n° 3 : part des avis d'incompétence, d'irrecevabilité et de non-lieu à statuer rendus par la HATVP sur le total des avis rendus

	2021	2021	2022	2023
<i>Incompétence</i>	9 %	7 %	1 %	5 %
<i>Irrecevabilité</i>	22 %	5 %	2 %	6 %
<i>Non-lieu à statuer (NLAS)</i>	1 %	0 %	0 %	1 %
<i>Somme de ces avis sur le total des avis rendus</i>	32 %	12 %	3 %	12 %

Source : HATVP

⁴³ Sont par exemple concernés à ce titre les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du président de la République, les directeurs généraux et secrétaires généraux et leurs adjoints des autorités mentionnées au 6° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres en vertu du 7° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales mentionnées au 2° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, des membres, le vice-président, les présidents de section et le secrétaire général du Conseil d'Etat, des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, des membres et des personnels de la Cour des comptes, de son premier président et de son procureur général, des magistrats du siège des chambres régionales et territoriales des comptes et des rapporteurs. Voir annexe n°7 pour le détail des personnes soumises au contrôle déontologique de la HATVP.

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique rend un avis d'irrecevabilité lorsque l'autorité hiérarchique la saisit du projet de reconversion d'un agent qui n'est pas soumis à saisine, ou qu'en cas de saisine subsidiaire, elle ne joint pas l'avis du référent déontologue à sa saisine. Elle peut également rendre un avis d'incompétence lorsque le responsable public quittant ses fonctions publiques n'exercera aucune activité privée lucrative au sens de la loi.

La HATVP estime que la complétude des dossiers qui lui sont transmis est en constante amélioration et globalement satisfaisante lorsqu'elle transite par des services qui sont des interlocuteurs réguliers. Elle indique néanmoins qu'au moins un dossier sur trois transmis nécessite des précisions supplémentaires. Ces demandes portent à titre principal sur la description des liens que l'agent a entretenus avec la société qu'il souhaite rejoindre ou toute autre entreprise du même groupe⁴⁴.

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique rend des avis de compatibilité, compatibilité avec réserves ou incompatibilité⁴⁵. En 2023, elle a rendu 228 avis concernant les mobilités d'agents publics vers le secteur privé et 30 avis sur des projets de mobilités vers le secteur privé d'anciens membres du Gouvernement. Le tableau ci-après détaille la répartition des avis concernant les agents publics sur la période de l'enquête. Les fluctuations du nombre de saisines sont principalement dues aux échéances politiques et électorales, qui conduisent à des départs vers le secteur privé de membres des cabinets ministériels. Le nombre de saisines concernant la fonction publique hospitalière est très réduit.

⁴⁴ La description des liens sollicitée ne doit pas se limiter aux contacts directs mais inclure également tous les travaux portant sur les structures concernées, même s'ils n'ont pas impliqué de liens directs. Par ailleurs la description des liens doit être illustrée et s'accompagner de toutes pièces utiles (échanges de courriels, comptes rendus de réunions etc.).

⁴⁵ Par ailleurs, en vertu de l'article L. 124-17 du code général de la fonction publique, l'autorité dont l'agent public relève dans son corps, son cadre d'emploi ou son emploi d'origine peut solliciter une seconde délibération de la HATVP dans un délai d'un mois à compter de la notification de son avis. Cette occurrence est cependant très rare.

Tableau n° 4 : détail des saisines et des types d'avis rendus par la HATVP en matière de contrôle des mobilités des agents publics vers le secteur privé

	2020	2021	2022	2023
<i>Saisines obligatoires de la HATVP</i>				
<i>Nombre de saisines obligatoires de la HATVP</i>	Donnée indisponible	155	316	213
<i>Nombre de saisines subsidiaires de la HATVP par l'administration</i>	Donnée indisponible	17	13	20
<i>Saisines concernant la FPE</i>	106	132	272	180
<i>Saisines concernant la FPT</i>	54	37	50	48
<i>Saisines concernant la FPH</i>	9	3	7	5
<i>Nombre d'avis de compatibilité</i>	21	41	43	31
<i>Nombre d'avis de compatibilité avec réserves</i>	74	98	227	182
<i>Nombre d'avis d'incompatibilité</i>	13	14	17	15
<i>Auto saisines de la HATVP</i>	0	3	1	9

Source : HATVP, tableaux produits en réponse au questionnaire de la Cour

L'administration est liée par l'avis rendu par la HATVP lorsqu'il s'agit d'un avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves. Elle conserve cependant un pouvoir d'appréciation lorsque la Haute autorité rend un avis de compatibilité simple ou avec réserves pour en aggraver la portée. Les situations où la Haute autorité relève dans son avis que la saisine est tardive, l'intéressé ayant déjà commencé à exercer des fonctions dans le secteur privé, restent assez rares.

c) Une procédure de gradation des contrôles rarement utilisée

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant le début de cette activité, elle saisit pour avis le référent déontologue, préalablement à sa décision. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la HATVP⁴⁶.

Les saisines pour avis du référent déontologue sont rares. Par exemple, dans les ministères économiques et financiers, le nombre de saisines du référent déontologue sur ce fondement est resté réduit

⁴⁶ Article L. 124-4 du code général de la fonction publique, 3^e alinéa.

(28 saisines de 2020 à 2023 pour 442 demandes de mobilité vers le secteur privé – données hors administration centrale). Au ministère chargé de l'éducation nationale, le nombre de consultations pour doute sérieux du référent déontologue ministériel, sur un échantillon d'académies et de rectorats, a concerné 0,7 % du total des décisions rendues en 2020, 0,85 % en 2021, 1,1 % en 2022 et 2,95 % en 2023. Par ailleurs, dans la plupart des cas, l'autorité hiérarchique peut lever le doute sérieux au regard de l'avis favorable du référent déontologue. Ainsi, les référents déontologues saisis sur 34 dossiers concernant les agents d'un échantillon d'établissements d'enseignement supérieur ont tous émis des avis positifs sur ces dossiers⁴⁷.

Les saisines subsidiaires de la HATVP par les administrations, fondées sur « *un doute sérieux sur la compatibilité* » sont plus rares encore (17 en 2021, 13 en 2022 et 20 en 2023 pour les trois fonctions publiques). Ainsi, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères fait état de 10 saisines subsidiaires de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sur la période de 2020 à 2023, justifiées par des incertitudes sur sa jurisprudence ou par l'absence de décision topique déjà existante. Sur la période de l'enquête, les ministères économiques et financiers ont saisi une seule fois la HATVP en 2020, dans un cas de reconversion dans le secteur concurrentiel effectuée sans demande d'autorisation préalable. Les services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale saisissent également rarement la Haute autorité de manière subsidiaire : pour 21 académies et vice-rectorats, on dénombre seulement deux saisines subsidiaires de la HATVP sur la période de l'enquête, l'une en 2020, l'autre en 2023.

À cet égard, la HATVP relève que la notion de « *doute sérieux sur la compatibilité* » de l'activité envisagée avec les précédentes fonctions est parfois mal comprise⁴⁸.

Cette notion n'est pas explicitée par les textes. Elle doit être conciliée avec la compétence de principe de l'administration qui ne doit solliciter la Haute autorité que lorsque, en l'absence de doctrine ou de précédent sur une situation identique, l'analyse de la demande se révèle particulièrement complexe. Cette procédure de gradation des contrôles étant récente, les futures saisines subsidiaires de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique permettront sans doute d'en affiner les

⁴⁷ 55 établissements d'enseignement supérieur ayant répondu à l'enquête du ministère en charge de l'enseignement supérieur.

⁴⁸ Dans certains dossiers, au lieu d'émettre un avis sur la compatibilité, le référent déontologue prend directement position sur la persistance d'un doute sérieux, voire ne prend pas position et recommande la saisine de la HATVP. Dans d'autres dossiers, les administrations renvoient à la Haute autorité des dossiers où il existe des risques d'ordre déontologique ou pénal, mais qui ne présentent pas de particulière complexité.

contours et d'en partager la même compréhension entre elle et les administrations. La HATVP devra également faire œuvre de pédagogie sur l'utilisation de cette procédure.

2 - Des avis d'incompatibilité rares mais un dispositif de contrôle dissuasif en amont des décisions individuelles

Les décisions ou avis d'incompatibilité rendus par les administrations et la HATVP sont très rares.

Dans les ministères économiques et financiers (hors administration centrale), en 2023, seules deux des 216 demandes présentées par des agents ont donné lieu à un refus. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères fait état de deux décisions d'incompatibilité sur la période 2020-2023 (sur 74 décisions rendus). Au ministère de l'intérieur, la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur relève quatre décisions d'incompatibilité sur 26 demandes entre 2021 et 2023. Sur 16 demandes de départ vers le secteur privé en 2023, le centre interministériel de gestion des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, qui gère le corps des ingénieurs du même nom, a rendu trois décisions d'incompatibilité. Au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, les éléments collectés auprès de 21 académies et vice-rectorats témoignent également d'un nombre très faible de décisions d'incompatibilité (27 sur 800 décisions en 2020, 24 sur 943 en 2021, 59 sur 1003 en 2022 et 23 sur 1016 en 2023). Quant aux établissements d'enseignement supérieur, les réponses apportées par un tiers d'entre eux font état de seulement trois refus sur la période 2020-2023, à mettre au regard de 207 autorisations de départ.

Le pourcentage d'avis d'incompatibilité rendus par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique en matière de contrôle des mobilités vers le secteur privé est également très limité et décroît depuis 2020.

Tableau n° 5 : part des avis d'incompatibilité rendus par la HATVP sur le total des avis rendus en matière de contrôle des mobilités vers le secteur privé (hors irrecevabilité, incompétence et non-lieu à statuer)

	2020	2021	2022	2023
<i>Part des avis d'incompatibilité</i>	12 %	9 %	6 %	7 %

Source : Cour des comptes

Cependant, ces avis d'incompatibilité ne rendent pas compte des situations dans lesquelles des agents publics pouvant bénéficier d'opportunités professionnelles dans le secteur privé, sont dissuadés de formuler une demande auprès de leur autorité hiérarchique.

Pour un certain nombre de postes à responsabilités élargies impliquant de nombreux contacts avec des entreprises, rejoindre le secteur privé peut ainsi s'avérer particulièrement complexe. Les intéressés sont en effet susceptibles d'avoir réalisé des actes relevant de l'article 432-13 du code pénal avec la grande majorité des entreprises d'un secteur donné, correspondant à leur domaine de compétence.

Il existe également des phénomènes d'auto-censure : un agent public peut, par méconnaissance des dispositifs, se désister d'un projet professionnel en pensant à tort qu'il se trouverait en situation de conflit d'intérêts.

Ces difficultés peuvent être également accrues pour les agents contractuels en contrat à durée déterminée, dont, en cas d'absence de recrutement en contrat à durée indéterminée, la reconversion dans le secteur privé peut être une nécessité.

3 - Des délais de contrôle jugés trop longs bien que conformes aux textes

Les délais encadrant la procédure de contrôle déontologique sont déterminés par les textes. L'autorité hiérarchique doit se prononcer sur la demande de l'agent dans un délai de deux mois. Lorsque l'autorité hiérarchique estime ne pas disposer de toutes les informations lui permettant de statuer, elle invite l'intéressé à compléter sa demande dans un délai maximum de 15 jours à compter de la réception de celle-ci. Lorsqu'un avis de la HATVP est obligatoirement requis, l'autorité hiérarchique saisit cette dernière dans un délai de 15 jours à compter de la date à laquelle le projet de l'agent lui a été communiqué. La saisine subsidiaire de la Haute autorité suspend le délai de deux mois dans lequel l'administration doit rendre son avis. La HATVP rend son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, l'absence de réponse valant avis de compatibilité. L'administration dispose ensuite d'un délai de 15 jours à compter de la notification de l'avis de la HATVP pour rendre sa décision.

Le fait que le contrôle déontologique soit réalisé par l'autorité hiérarchique a vocation à fluidifier les procédures. Dans ce cas, les délais de procédure ne constituent généralement pas une source de difficultés pour les administrations comme pour les agents.

S'agissant de la HATVP, les avis peuvent être rendus par le collège ou par son président, s'agissant pour ce dernier des avis de compatibilité ou de compatibilité avec réserves, à l'exclusion des avis d'incompatibilité.

Les avis de la HATVP respectent le cadre procédural en vigueur. En effet, ils sont systématiquement rendus avant l'expiration du délai de deux mois (avec un délai moyen de 43,6 jours en 2023 pour le traitement des avis de mobilités vers le secteur privé, le délai cible fixé dans le cadre du programme annuel de performance étant de 40 jours). Dans le dispositif antérieurement en vigueur, l'engorgement de la Commission de déontologie de la fonction publique ne lui permettait pas de rendre un avis sur tous les dossiers qui lui étaient soumis, conduisant à la formation d'un certain nombre d'avis tacites. Le fait que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique adopte systématiquement un avis dans le délai légal imparti constitue donc un élément de sécurisation des procédures.

Cependant, ces délais peuvent être considérés comme longs par les agents, sans qu'ils soient toutefois de nature à empêcher des recrutements. Selon certaines administrations, la HATVP tend de plus en plus à rendre son avis au terme du délai de deux mois, y compris lorsque le dossier ne semble pas présenter de difficulté particulière, ce qui a pu fragiliser certains projets de départs vers le secteur privé.

Les indicateurs transmis par la Haute autorité corroborent ces appréciations. Le délai des avis rendus sans délibération du collège, qui concernent donc *a priori* des dossiers moins complexes, a augmenté entre 2022 et 2023. S'agissant des avis de compatibilité avec réserves rendus par le président, la part des avis rendus plus de 40 jours après la saisine est passée de 45 % en 2022 à 81 % en 2023, et celle des avis rendus dans un délai supérieur à 50 jours de 27 % en 2022 à 57 % en 2023.

Depuis 2024, les délais se sont toutefois resserrés, avec une baisse significative de la part des avis rendus au-delà de 40 jours, et particulièrement de ceux rendus au-delà de 50 jours. Cette réduction des délais a été obtenue malgré l'augmentation du nombre des saisines préalables à la nomination de nouveaux membres de cabinet, liée aux remaniements ministériels, qui doivent être examinées dans un délai très contraint de 15 jours.

Enfin certains retards sont dus au fait que le recueil des avis des employeurs peut être complexe lorsque l'agent a exercé différentes fonctions au cours des trois années précédant le contrôle. En effet les précédents employeurs, sollicités par l'autorité hiérarchique chargée du contrôle, ne sont assujettis à aucun délai de réponse.

Ainsi, la direction générale de l'administration et de la fonction publique indique que, dans le cadre de l'enquête qu'elle a menée auprès des ministères, plusieurs ont indiqué que le délai de 15 jours imparti à l'administration pour saisir la HATVP en cas de saisine obligatoire est trop court lorsqu'il est nécessaire de collecter les pièces pour de nombreuses fonctions publiques exercées sur la période de référence de trois ans. Plusieurs ministères font ainsi état de difficultés dans le recueil de l'appréciation de chacune des autorités hiérarchiques dont a relevé l'agent au cours des trois années précédant le début de l'activité privée.

C - Le renforcement des contrôles à l'entrée

Lors du recrutement de personnes issues du secteur privé, notamment sur des fonctions à responsabilités étendues, les employeurs publics doivent faire preuve d'une vigilance particulière afin d'éviter que l'agent ne puisse tomber, dans l'exercice de ses fonctions, sous le coup de l'article 432-12 du code pénal, réprimant le délai de prise illégale d'intérêts⁴⁹. Depuis la loi du 6 août 2019, les contrôles préalables à la nomination (ou contrôles de pré-nomination) ont été formalisés et renforcés. Les administrations et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique se partagent leur réalisation.

1 - Un nouveau contrôle de pré nomination effectif

La loi de transformation de la fonction publique a introduit un nouveau contrôle dit de pré nomination : lorsqu'il est envisagé de nommer sur certains emplois une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative, l'autorité hiérarchique dont relève l'emploi apprécie la compatibilité de cette activité avec les fonctions envisagées⁵⁰. Le périmètre de ce nouveau contrôle est cependant plus restreint que celui du contrôle des mobilités vers le secteur privé, puisqu'il coïncide avec le périmètre des agents relevant du contrôle obligatoire de la HATVP en cas de mobilité vers le secteur privé.

⁴⁹ Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction (alinéa 1).

⁵⁰ Article L. 124-7 du code général de la fonction publique.

L'autorité hiérarchique examine si l'activité exercée risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de placer la personne concernée en situation de méconnaître tout principe déontologique ou de l'exposer au risque de commettre l'infraction prévue à l'article 432-12 du code pénal. Elle procède donc à un contrôle du risque pénal et déontologique. Les risques identifiés peuvent donner lieu à la mise en place de règles de déport ou à un avis d'incompatibilité, conduisant l'administration à écarter une candidature.

Compte tenu du périmètre assez restreint des postes concernés par le contrôle, les décisions rendues par l'autorité hiérarchique sont très rares (quatre décisions au ministère de l'Europe et des affaires étrangères au cours des deux dernières années, deux décisions concernant des agents exerçant des fonctions d'enseignement ou de recherche entre 2020 et 2023 sur un tiers des établissements publics d'enseignement supérieur, deux décisions rendues par la direction interministérielle de la transformation publique en 2023). Elles sont toutefois un peu plus fréquentes pour l'administration centrale des ministères économiques et financiers (soit six en 2020, 18 en 2021, 19 en 2022, 63 en 2023, dont respectivement 2, 8, 13 et 14 ont donné lieu à des autorisations avec réserves⁵¹).

Les ministères économiques et financiers, particulièrement exposés à cette problématique compte tenu de la croissance du recrutement d'agents contractuels, ont mené une réflexion approfondie sur le respect des règles déontologiques lors du recrutement d'agents issus du secteur privé.

Depuis 2022, les recruteurs sont incités à porter une attention particulière au recrutement d'agents contractuels en position d'intervenir dans le processus d'achat ou dans la relation contractuelle avec des prestataires ou, pour les directions qui pilotent des dispositifs d'intervention ou participent à leur mise en œuvre, d'agents qui prennent part, de quelque manière que ce soit, au processus d'attribution des aides. Il est recommandé d'informer les candidats, lors du recrutement, sur les limites qui pourraient leur être imposées à leur départ et de mettre en place des déports. De plus, les ministères économiques et financiers ont depuis 2023 formalisé un contrôle déontologique systématique à l'entrée des personnels exerçant ou ayant exercé dans le secteur privé les trois années précédentes.

Bien que la Cour n'ait pas été en mesure d'objectiver ou de quantifier ce phénomène, un certain nombre d'administrations relevant des ministères économiques et financiers ont insisté sur la difficulté croissante à recruter des profils issus du secteur privé pour partie en raison des contraintes déontologiques.

⁵¹ Données partielles (hors direction du budget et direction générale des entreprises).

2 - Des contrôles préalables à la nomination attribués à la HATVP

La loi de transformation de la fonction publique a confié à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique un nouveau contrôle préalable à la nomination pour l'accès à certains postes et emplois particuliers⁵² d'agents ayant exercé des fonctions privées lucratives dans les trois années précédant leur entrée ou leur retour dans la fonction publique.

Environ 3 000 emplois sont ainsi potentiellement soumis au contrôle obligatoire de la HATVP, dont 250 dans la fonction publique de l'État, 2 700 dans la fonction publique territoriale et 80 dans la fonction publique hospitalière.

La HATVP peut également être saisie à titre subsidiaire pour les nominations de personne exerçant ou ayant exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative lorsque le contrôle relève de l'autorité hiérarchique et que cette dernière a un doute sérieux qui n'a pas été levé par l'avis du référent déontologue. Cependant cette possibilité n'a été utilisée qu'une seule fois sur la période de l'enquête.

La Haute autorité rend son avis dans un délai de 15 jours et l'administration doit renoncer à la nomination si c'est un avis d'incompatibilité. L'activité de la HATVP en matière de pré nomination concerne principalement les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République (environ 90 % des saisines en 2020 et 96 % en 2022).

En 2023, la Haute autorité a été saisie de 122 demandes, toutes relevant de la fonction publique d'État et n'a formulé aucun avis d'incompatibilité. 83 avis favorables ont cependant été assortis de réserves.

⁵² Ce contrôle concerne les emplois de directeur d'administration centrale ou de dirigeant d'un établissement public de l'État dont la nomination relève d'un décret en Conseil des ministres, les emplois de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants et des EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants, les emplois de directeur d'établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros, ainsi que ceux de collaborateurs du Président de la République et de membres de cabinet ministériels.

II - Des dispositifs de contrôle très variables selon les versants de la fonction publique

La mise en place du dispositif de contrôle est effective dans la fonction publique de l'État (A). Son déploiement au sein de la fonction publique territoriale demeure aléatoire, bien qu'en constante amélioration (B). Il est gravement défaillant dans la fonction publique hospitalière, qui doit conduire un effort significatif malgré ses spécificités (C).

A - Dans la fonction publique de l'État, des contrôles des mobilités plutôt efficaces

1 - Un réseau des référents déontologues qui se déploie progressivement

Depuis le 1^{er} février 2020, le rôle du référent déontologue a évolué. Institué par la loi pour conseiller et accompagner les agents, le référent peut désormais être sollicité par l'autorité hiérarchique lorsque celle-ci a un doute sérieux sur la compatibilité des fonctions publiques et privées en cas de mobilité sortante ou entrante, lorsque le contrôle de la HATVP n'est pas obligatoire.

Les missions de référent déontologue peuvent être assurées par une ou plusieurs personnes, ou une formation collégiale, qui peut comprendre des personnalités qualifiées extérieures à l'administration, ou plus généralement à la fonction publique, ou une ou plusieurs personnes relevant d'une autre administration, collectivité territoriale ou établissement public, d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante. À l'exception des personnalités extérieures à la fonction publique, les référents déontologues sont choisis parmi les magistrats et fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. Cette fonction n'est pas exclusive d'autres fonctions (médiateur, référent alerte éthique, référent laïcité). Les référents déontologues rendent leurs avis dans un délai assez bref (moins d'une semaine) qui n'impacte pas le projet de mobilité des agents ; le délai de réponse a pu atteindre exceptionnellement deux mois, en cas de situation complexes. La désignation d'une personne unique plutôt qu'un collège d'experts permet d'apporter aux agents des réponses plus rapides.

Les ministères économiques et financiers, le ministère chargé des affaires étrangères et, jusqu'en février 2023, le ministère de l'intérieur disposent d'un référent déontologue ministériel, institué par arrêté et

chargé d'animer et de coordonner l'action des référents déontologues directionnels, de rendre des recommandations sur les questions communes en matière de déontologie, d'émettre des avis sur des dossiers complexes et d'établir un rapport annuel. Le ministère chargé de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur a fait le choix de constituer deux collèges de déontologie, dont le secrétariat permanent est assuré par la direction générale des ressources humaines et qui couvrent l'un et l'autre l'ensemble du périmètre ministériel.

La loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur a prévu la création, auprès du ministre de l'intérieur, d'un collège de déontologie, enrichi de personnalités extérieures au ministère. Ce collège, dont l'arrêté de création a été publié au Journal officiel du 24 mai 2023, est toujours en cours de constitution. Il conviendrait que le ministère publie rapidement au Journal officiel l'arrêté de nomination des membres du collège de déontologie et le réunisse.

La HATVP a pris l'initiative d'organiser des rencontres annuelles des référents déontologues de la sphère publique et se déplace dans les territoires. En complément, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a mis en place, en 2019, un réseau des référents déontologues ministériels destiné à faciliter les échanges entre les intéressés. Elle a également créé, la même année, une plateforme dématérialisée d'échanges avec les référents déontologues, qui est en cours d'enrichissement mais reste peu connue de ses bénéficiaires.

2 - Une culture déontologique qui se diffuse

Les chartes de déontologie, mises en place au sein du ministère chargé des affaires étrangères, dans les ministères économiques et financiers, au ministère de l'intérieur, ont pour vocation de rappeler le contenu des textes et principes déontologiques applicables en les reformulant sous une forme plus accessible. Elle présente également des « bonnes pratiques » de nature à garantir le respect des principes déontologiques, c'est-à-dire des cas concrets, adaptés à la réalité de chaque administration, dans lesquels les agents peuvent se trouver et leur apporter des conseils sur la conduite à tenir ou les erreurs à ne pas commettre.

La procédure de recrutement des agents contractuels des trois versants de la fonction publique⁵³ prévoit que les agents contractuels doivent recevoir, avant leur recrutement, une information relative aux

⁵³ Formalisée par le décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouvert aux agents contractuels.

obligations déontologiques applicables aux agents publics. La direction générale de l'administration et de la fonction publique a en conséquence diffusé une fiche d'informations rappelant aux agents contractuels les obligations déontologiques qui leur sont applicables, le cas échéant en fonction de l'emploi occupé, lors de leur recrutement, en cours d'exécution de leur contrat et après la cessation de leurs fonctions.

Les administrations ont mis en place des actions de formation et de sensibilisation à la déontologie très diverses : sensibilisation aux principes de déontologie ; rencontre du déontologue avec les agents ; mise à disposition des ressources d'autoformation à la déontologie ; création de pages sur les intranets et mise en place de bases documentaires ; mise à disposition de modules de formation en distanciel ; diffusion de guides pratiques faisant l'objet de séances d'information ; mise à disposition de plateforme documentaire, actualisée régulièrement.

3 - Des contrôles sur place et sur pièces qui n'ont pas relevé d'irrégularités

Les investigations sur pièces et sur place effectuées par la Cour des comptes sur le corps des ingénieurs des mines et sur la direction générale du Trésor n'ont pas révélé d'irrégularités de procédure ou d'appréciation⁵⁴.

Les deux services disposent de services en mesure d'accompagner leurs agents qui recherchent une mobilité. Ils sont dotés de référents déontologues qui sont associés aux procédures de contrôle. Ils ont mis en place des procédures de contrôle claires. Ils traitent les dossiers rapidement, en sachant faire preuve de réactivité en cas de besoin.

La Cour a analysé vingt-huit dossiers de mobilités « sortantes » et sept dossiers de mobilités « entrantes » à la direction générale du Trésor ainsi que trente dossiers de mobilités « sortantes » et quinze dossiers de radiation du corps des mines. Les dossiers consultés sont bien tenus, bien organisés et complets. Un seul dossier ne respectait pas le cadre déontologique en vigueur mais il a fait l'objet d'une régularisation *a posteriori*, à l'initiative du service. Les deux services émettent essentiellement des décisions de compatibilité avec réserves.

⁵⁴ Voir l'annexe n° 8.

B - Dans la fonction publique territoriale, des contrôles en cours de déploiement

1 - Des lacunes dans la prise en compte des enjeux déontologiques

Certaines collectivités locales ont développé des dispositifs de prévention en matière de déontologie. En revanche elles ne se sont pas emparées du sujet spécifique de la mobilité de leurs agents, à l'exemple du département de la Dordogne⁵⁵, où des dispositifs ont été mis en place pour répondre aux obligations réglementaires, mais où l'absence de données concernant le nombre de décisions rendues par l'autorité hiérarchique concernant les mobilités entre les secteurs public et privé laisse penser que ce contrôle n'est pas réalisé.

Dans d'autres collectivités, le dispositif de suivi des mobilités apparaît assez peu formalisé. C'est le cas de la ville de Palaiseau⁵⁶, qui n'a pas adopté de charte en matière de déontologie et ne fait pas état de décision d'incompatibilité ou de décision de compatibilité avec réserves. À Amiens métropole, la charte de déontologie n'a été validée qu'en octobre 2023 et aucune page intranet n'exposait le fonctionnement des dispositifs de contrôle avant cette date ; le référent déontologue, qui a mis fin à ses missions le 31 décembre 2023, n'avait été saisi que d'un seul dossier par la direction des ressources humaines.

⁵⁵ Le conseil départemental a approuvé septembre 2022 la création d'un comité de pilotage spécifique en matière de déontologie et de lutte anti-corruption ainsi que la nomination d'un responsable anti-corruption au sein du département et la mise en œuvre d'un plan d'actions qui reprend les recommandations générales de l'agence française anti-corruption (AFA) pour réduire le niveau des risques identifiés. Le guide de prévention des atteintes à la probité à destination des agents du département a été présenté au comité social territorial le 30 mai 2024 et des fiches pratiques sur les obligations déontologiques sont mises en ligne.

⁵⁶ La commune n'est pas dotée de procédure formalisée de temps partiel pour un projet de création ou de reprise d'entreprise par un agent public : les agents cessant leurs fonctions précisent simplement un motif d'ordre général (cessation de fonctions pour exercer une activité privée lucrative), la mutation étant ensuite soumise au contrôle de l'autorité territoriale

Des suites pénales possibles pour les contrôles opérés par les chambres régionales des comptes

Comme les juridictions judiciaires, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes sont composées de magistrats du siège, chargés d'instruire et d'arrêter des avis et des rapports, et de magistrats exerçant les fonctions du ministère public.

En application de l'article 40 du code de procédure pénale, *« toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs »*.

Lorsque des faits sont susceptibles de constituer une prise illégale d'intérêts, une transmission au juge pénal peut être décidée par la Cour des comptes ou la chambre régionale des comptes concernée. Pour des raisons de confidentialité et de protection des droits des personnes, l'existence ou non d'une transmission pénale n'est pas mentionnée dans le rapport publié.

La saisine du procureur de la République compétent se fait par l'entremise du Parquet général pour la Cour des comptes (article L. 111-1 du code des juridictions financières), et des procureurs financiers placés près les chambres régionales des comptes pour ces dernières (article L. 211-1 du code des juridictions financières). Le ministère public près les juridictions financières peut également, de sa propre initiative, saisir le procureur de la République en vue de poursuites pénales.

Parfois, l'absence de contrôle à l'entrée a conduit à des situations de conflits d'intérêts. Au centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Isère, l'absence de procédure visant à détecter et prévenir toute situation de conflit d'intérêts dans le traitement des dossiers a conduit un agent à intervenir dans certains dossiers, au mépris des règles de déontologie. En réponse aux observations provisoires, le Centre a toutefois indiqué qu'il avait depuis adopté une charte de déontologie et une charte des représentants des employeurs siégeant dans les instances du centre de gestion, que le guide d'accueil des nouveaux agents recrutés au centre de gestion (incluant la procédure de prévention et de détection des conflits d'intérêts) serait mis à jour en 2025 et qu'un référent alerte éthique serait désigné.

À Andrézieux Bouthéon (Loire), deux marchés ont été attribués à la société créée par un agent venant de quitter la collectivité, dans le cadre d'une procédure menée par ses anciens collègues et par sollicitation

directe⁵⁷. À Echirolles (Isère), un agent contractuel a créé une entreprise de conseil sans en demander préalablement l'autorisation. À la suite du contrôle de la chambre régionale des comptes, la ville a précisé son règlement intérieur pour y faire figurer les règles en matière de cumul d'activités et adhérer au centre de gestion pour la mise à disposition de son référent déontologue.

Certaines de ces situations ont été observées sur des postes de direction, pour lesquels la prévention des situations de conflits d'intérêts doit faire l'objet d'une vigilance particulière. À Montpellier, un directeur dans le domaine de l'aménagement a déroulé une carrière en alternance⁵⁸ entre des fonctions privées et publiques dans le domaine de l'immobilier sur le même secteur géographique. Cette situation est susceptible de créer des situations d'interférence entre des intérêts publics et privés et de porter atteinte à un exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Au département de la Mayenne, le directeur de la communication et de l'attractivité a été recruté sans avoir déclaré son projet de continuer à exercer une activité privée alors qu'il détenait des intérêts dans deux sociétés. Il a quitté ses fonctions près de trois ans plus tard pour prendre la direction de la communication d'un groupe privé alors qu'il avait initié et entretenu des liens entre celui-ci et le département dans les mois précédant son départ. Ce départ a été accepté sans que la HATVP n'ait été saisie, alors que le référent déontologue du département avait indiqué que cette saisine était nécessaire, le doute subsistant à son niveau.

Enfin, au service départemental d'incendie et de secours de la métropole de Lyon (SDMIS), la directrice administrative et financière a rejoint le secteur privé le 15 janvier 2021 sans en avoir demandé l'autorisation, pourtant obligatoire, au SDMIS, après avoir exercé effectivement ses fonctions durant trois mois et demi. Le SDMIS a omis de vérifier la compatibilité de cet emploi avec les fonctions exercées au cours des trois années précédentes par l'intéressée, qui invitaient pourtant à la plus grande vigilance. Son recrutement au SDMIS a facilité son départ chez Vinci SA sans contrôle déontologique, alors même que ses anciennes fonctions de directrice de cabinet de la métropole et de la ville de Lyon l'avaient amenée à travailler, au moins indirectement, sur des dossiers en lien avec cette entreprise.

⁵⁷ L'agent n'avait pas informé officiellement son employeur de son souhait d'exercer une activité privée et le maire n'avait pris aucune décision pour formuler des réserves visant à assurer le respect des obligations déontologiques qui s'imposaient.

⁵⁸ La CRC relève que l'instance collégiale de référent déontologue de la collectivité aurait pu être utilement saisie de ce sujet.

2 - Des mobilités non maîtrisées entre les collectivités territoriales et leur secteur parapublic

Proches des collectivités, les établissements publics locaux offrent pour certains agents, notamment de la filière technique, des perspectives de carrières intéressantes et peu éloignées de leur champ d'action. Les mobilités sont relativement fréquentes entre les collectivités territoriales et ce type de structures. Mais de nombreux contrôles de chambre régionale des comptes montrent que les prises de fonction au sein d'un établissement public local sont souvent réalisées sans tenir compte des risques qui peuvent y être associés, et que l'attention portée à la prévention des conflits d'intérêts est insuffisante.

Au sein de la société publique locale du Velay, la directrice, en poste jusqu'au 14 mars 2025, a été chargée du même type de dossiers d'aménagement que ceux qu'elle suivait antérieurement comme fonctionnaire de l'agglomération, sans qu'aucune clause d'exclusion du portefeuille de dossiers n'ait été insérée à son contrat de mise à disposition, en vue de prévenir les situations d'interférence et de potentiels conflits d'intérêts.

La société publique locale Haute-Garonne Développement n'a pas élaboré de dispositif permettant de prévenir les conflits d'intérêts. À l'Agence régionale d'équipement et d'aménagement région sud Provence-Alpes-Côte d'Azur (AREA), ce n'est que suite à une question de la chambre régionale des comptes sur l'existence de documents internes se rapportant aux mesures de prévention et de détection des atteintes à la probité dans le cadre de la commande publique qu'une note a été signée par le directeur général, pour rappeler aux salariés de l'AREA les principales règles déontologiques à respecter. Pour la Société d'économie mixte Citallios, le formulaire porté à la connaissance de la CRC ne semble pas suffisamment large pour couvrir les cas de précédentes relations professionnelles avec un partenaire de la société. Suite aux contrôles des chambres régionales des comptes, certaines sociétés comme la société d'aménagement de la métropole ouest atlantique (SAMOA) où la société Citallios se sont dotés de nouveaux outils (questionnaires plus détaillés, codé d'éthique professionnelle), bien qu'elles n'aient pas en 2024 d'agents publics dans leurs effectifs.

3 - Une dynamique positive initiée par les référents déontologiques

Dans la fonction publique territoriale, les centres de gestion désignent des référents déontologiques qui officient obligatoirement auprès des collectivités locales de petite taille, et sur la base du volontariat auprès de celles des plus grandes qui le souhaitent. Dans 57 % des centres, la

mission de référent déontologue est exercée à l'échelle départementale. Cependant de plus en plus d'établissements ont mutualisé leur référent à l'échelon interdépartemental voire régional⁵⁹, ce qui permet une plus grande professionnalisation des référents déontologues, qui rendent davantage d'avis et intègrent plus facilement la doctrine de la HATVP.

Plusieurs collectivités de taille moyenne ou de grande taille ont choisi de confier cette mission à leur centre de gestion, comme le département de la Drôme, la métropole de Lyon, la ville de Grenoble, la commune de Palaiseau ou le pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération. D'autres se sont parfois dotées de leur propre référent.

Le nombre de saisines des référents déontologues augmente en raison d'une demande plus importante des agents. Dans les huit départements traités par la référente du centre de gestion du Rhône, en 2023, 159 saisines sur 172 émanaient des agents.

Rares sont les rapports d'activité des référents qui comportent des éléments de coût. La référente déontologue du centre de gestion du Rhône affiche toutefois une rémunération à un taux horaire brut de 61 € par heure, soit 213,50 € brut pour un dossier de 3 h 30 et 10 814,23 € brut (7 120,57 € net) perçu en 2023.

Les référents, désormais organisés en réseau⁶⁰, ont insufflé une dynamique récente positive. Ainsi, le déontologue commun à la ville et à la métropole de Bordeaux, instauré en décembre 2017, a été saisi depuis sa création de plus de 290 situations. Dans certaines collectivités moins en avance, comme le département de la Sarthe, la ville du Mans ou la commune de Saint-Hilaire de Riez⁶¹, le mouvement doit être encore encouragé.

⁵⁹ Ainsi, par exemple, depuis le 1^{er} janvier 2024, les présidents des centres de gestion de la Charente, de la Charente-Maritime, de la Corrèze, de la Creuse, de la Dordogne, de la Gironde, du Lot-et-Garonne, des Deux-Sèvres, de la Vienne et de la Haute-Vienne se sont associés pour mettre en place un collège commun mutualisé de référents déontologues.

⁶⁰ L'existence de plusieurs réseaux a été recensée dans la fonction publique territoriale, comme le réseau des référents déontologues des départements ou de celui des référents déontologues territoriaux des centres de gestion de la fonction publique territoriale.

⁶¹ La désignation du collège de déontologie ou du référent déontologue est intervenue seulement en 2023 au Mans et pour la Sarthe ; à Saint Hilaire de Riez, ce n'est qu'en août 2023 que la commune a informé l'ensemble de ses agents du rôle du référent et de ses modalités de saisine, alors que le collège placé auprès du centre de gestion avait été désigné le 23 mars 2022.

4 - De nouveaux outils développés par le Centre national de la fonction publique territoriale et les grandes collectivités

Les dispositifs de formation et les modules élargis organisés par le CNFPT se déploient et se renforcent. Depuis 2018, un espace d'échange thématique « *Déontologie et transparence* », ouvert à tous les agents, a permis la création d'un réseau professionnel pour leur permettre de mieux appréhender leurs responsabilités, se former entre pairs et partager les bonnes pratiques professionnelles.

Des grandes collectivités se sont également organisées en interne, comme la ville et la métropole de Bordeaux, où sept sessions de sensibilisation générale sur la déontologie et le risque de conflit d'intérêts ont été proposées aux encadrants entre 2020 et 2022, et étendues à l'ensemble des agents à compter de 2023. Au département de l'Aude, une fiche individuelle déontologie doit être remplie chaque année depuis 2024, et la collectivité déploie un plan d'actions de maîtrise des risques d'atteinte à la probité.

L'adoption de chartes de déontologie, notamment par la région Nouvelle Aquitaine, les villes de Clamart, de Paris, de Marseille ou la métropole de Chartres, s'accompagne le plus souvent de notes d'information régulièrement adressées aux agents. Dans le département des Yvelines, le site intranet expose les éléments relatifs à la déontologie dans un « memento juridique », accompagné d'une charte de déontologie et d'une fiche relative au référent déontologue avec ses coordonnées ; les agents nouvellement recrutés reçoivent un courrier les informant des obligations déontologiques liées à l'emploi public.

C - Une absence de contrôle dans la très grande majorité des établissements hospitaliers

1 - Une prévention inexistante des risques déontologiques et pénaux dans la fonction publique hospitalière

Les établissements hospitaliers ne disposent généralement pas de dispositifs déontologiques. Dans les centres hospitaliers de Ploërmel, de Vannes ou de Château-Thierry, il n'y a aucune charte de déontologie ni politique spécifique en la matière. Les mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé sont traitées au même titre que les autres « départs » et « arrivées » classiques, sans contrôle spécifique. Le CHU de Poitiers n'a pas structuré d'actions de lutte contre les atteintes à la probité, ni mis

en place de règles internes visant à organiser un dispositif de transparence. Le centre hospitalier de Saint Cyr au Mont d'Or ne s'est jamais doté d'un dispositif permettant aux agents de s'assurer du respect de leurs obligations en matière déontologique et aucun référent déontologue n'a été désigné. La direction générale de l'offre de soins a confirmé ce constat : sur 10 établissements qu'elle a interrogés, seuls trois ont indiqué disposer d'un référent déontologue.

Lorsque des référents déontologues ont été nommés, leurs fonctions, et plus globalement les règles en vigueur, semblent méconnues. Ainsi, au centre hospitalier de Beauvais (Oise), un référent a été nommé dans l'établissement au 1^{er} février 2020. Il est compétent pour tous les adhérents du groupement hospitalier de territoire. Cependant aucune procédure de contrôle préalable à la nomination sur les emplois les plus exposés n'a été formalisée, dans le cas où la personne concernée a exercé dans le secteur privé au cours des trois années précédentes. Les centres hospitaliers de Montargis (Loiret) ou de Ploërmel (Morbihan) ne déclarent aucune saisine du déontologue ou de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique au titre des années 2021 à 2023. Le centre hospitalier de Montargis précise que les personnels non médicaux n'indiquent pas où ils travailleront après leur départ de l'établissement, en sorte que le nombre de départ vers le secteur privé n'est pas connu.

S'agissant des praticiens hospitaliers ou des personnels de direction, l'hôpital public apparaît porteur de risques de conflits d'intérêts, dans ses rapports avec les acteurs extérieurs (fournisseurs et financeurs de soins et de produits de santé), par l'exercice libéral de la profession médicale au sein des établissements publics ou encore par les recherches conduites à l'hôpital. Malgré ces enjeux, les mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé des professionnels concernés apparaissent très rarement contrôlées. Le centre national de gestion, qui gère la carrière des directeurs d'hôpital, des directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social ou directeur des soins, des praticiens hospitaliers et des praticiens hospitalo-universitaires, a indiqué qu'il n'existait pas de charte de déontologie, ni pour les directeurs, ni pour les praticiens hospitaliers et qu'un guide était en voie de finalisation, afin de mieux informer les professionnels gérés et leurs établissements de leurs responsabilités en la matière. Depuis 2019, aucun effectif n'a été alloué au centre national de gestion et fléché en particulier à la gestion des questions de déontologie.

En ce qui concerne les directeurs, le contrôle déontologique de premier niveau doit être réalisé par les autorités hiérarchiques, donc les chefs d'établissement dans la grande majorité des cas. Le centre national de gestion s'occupe en revanche de celui relatif aux chefs d'établissement et aux

directeurs adjoints et fait appel au référent déontologue et à la HATVP le cas échéant et selon la situation. Dans la pratique, entre 2020 et 2024, seuls les détachements et les mises à disposition⁶² ont été systématiquement contrôlés, avec un regard plus attentif sur les dispositions statutaires que sur les risques déontologiques. En cas de mobilité vers le secteur privé lucratif, les professionnels gérés demandent traditionnellement des placements en disponibilité pour convenances personnelles sans toujours informer le centre national de gestion de la structure vers laquelle ils se sont orientés pendant leur disponibilité et sans que le centre national de gestion ne les interroge sur ce point, ce qui ne permet pas la réalisation de contrôles. Il n'existe pas de registre de suivi de ces demandes.

Le centre national de gestion a indiqué qu'il précisait désormais, dans les courriers d'adressage de l'arrêté de mise en disponibilité les obligations déontologiques en cas de prise de poste dans le privé.

Des parcours professionnels des directeurs d'hôpital en disponibilité peu encadrés

La Cour a retracé les parcours professionnels de 49 personnels de direction en disponibilité : 33 % d'entre eux déclarent avoir exercé une activité dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé dans les trois années suivant leur demande de disponibilité⁶³.

Des preuves de l'effectivité d'un contrôle n'ont pu être produites que dans les deux seuls cas de saisine obligatoire de la HATVP. Dans les situations où le contrôle relevait du directeur d'établissement, un seul arrêté mentionne un « avis favorable » de ce dernier. Plus globalement, les arrêtés de mise en disponibilité ne comportent aucune référence aux obligations déontologiques s'imposant aux agents. Depuis le contrôle de la Cour, ces obligations sont signalées dans le courrier d'accompagnement de l'arrêté. La mobilité de trois agents apparaît susceptible de les placer dans une situation à risque déontologique ou pénal, principalement pour des missions de consultance et de conseil ou sur des fonctions de direction dans un établissement ou un groupe privé.

En ce qui concerne les praticiens hospitaliers, il n'existe pas de données statistiques sur le nombre de départ, le nombre de contrôle et de l'effectivité de ce contrôle. Il en est de même pour les établissements

⁶² Ces situations concernent des mobilités vers des structures privées reconnues d'utilité publique et/ou chargée d'une mission de service public.

⁶³ À noter également que pour un autre agent, la disponibilité a été renouvelée au-delà du maximum autorisé, le CNG invoquant une erreur matérielle.

hospitaliers s'agissant de l'effectivité des contrôles. Ainsi, le centre hospitalier de Montargis indique que les départs dans le secteur privé concernent la plupart du temps des médecins récemment inscrits au conseil de l'ordre et contractuels, et que dans ce cas, il n'y a pas de restriction sur leur choix d'installation.

Seulement quatre départs dans le privé contrôlés par le collège de déontologie de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris entre juillet 2021 et décembre 2022

Dans le cadre du contrôle du départ des agents publics dans le secteur privé, le collège de déontologie de l'AP-HP n'a instruit que quatre saisines⁶⁴ relatives à des départs dans le privé entre juillet 2021 et fin décembre 2022. Deux saisines concernaient des situations particulièrement à risques pour l'hôpital : l'exercice (sans déclaration) au sein d'une société dans laquelle les missions de l'agent s'apparentaient à celles qu'il avait pu exercer sur son poste à l'AP-HP, conduisant à terme à un risque de prise illégale d'intérêts, ou l'exercice d'activités de consultation dans différents établissements privés et dans un cabinet de ville à proximité induisant un risque de détournement de la patientèle de l'hôpital public au profit des structures privées.

Malgré sa création dès juin 2017, le président du collège rappelle donc en préambule du rapport d'activité 2021/2022 que « *L'ensemble des personnels doit être encouragé à s'emparer de leur possibilité de saisine du collège de déontologie dès lors qu'ils sont confrontés à une situation entrant dans les missions du collège* ».

Source : Rapport d'activité du Collège de déontologie De l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris Juillet 2021 – Décembre 2022

En réponse aux observations provisoires de la Cour, la direction générale de l'offre de soins (DGOS), chargée de la tutelle des établissements hospitaliers publics, a indiqué qu'il serait opportun « *d'explicitier davantage la réglementation actuellement en vigueur* » pour lui permette de faire des rappels à la loi. Dans cette perspective, la Cour l'incite fortement à se rapprocher de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

⁶⁴ Sur 61 saisines au total, tous motifs confondus (18 en 2021 et 43 en 2022). À compter de juillet 2022, les missions du collège ont été étendues aux demandes d'autorisation qui portent sur les dispositifs de valorisation de la recherche publique, qui représentent désormais trois saisines sur quatre.

2 - Des cumuls d'activités susceptibles d'affecter le fonctionnement du service public hospitalier

La question déontologique en cas de cumul d'activités se pose avec une plus grande acuité pour les hôpitaux, tant les volumes horaires cumulés peuvent prendre des proportions importantes. L'organisation du travail en 12 heures, qui s'est progressivement développée ces dernières années dans les établissements publics de santé, induit la possibilité pour les agents de cumuler des activités pendant leur temps de récupération. Elle s'accompagne de sanctions lourdes infligées en cas de découverte de cumul d'activités, corrélées aux effets délétères d'un tel cumul sur la santé des agents, sur les risques que les erreurs induites par la fatigue font courir aux patients et *in fine* sur la responsabilité de l'employeur.

Malgré ces sanctions, à l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille, des cumuls d'emplois irréguliers d'infirmières et d'aides-soignantes dans un établissement privé à hauteur de 3 261 jours entre 2016 et 2018 ont été constatés - dont des cumuls irréguliers sur congés maladie pour cinq agents. Plus globalement, sur un échantillon de 341 agents infirmiers, 22 cas ont été identifiés pour lesquels la quotité de travail des agents n'autorise, *a priori*, pas de cumul.

Plus récemment, à l'occasion de l'examen de la gestion de trois cliniques situées à proximité du centre hospitalier intercommunal Poissy Saint Germain (CHIPS) ont été identifiés 19 agents du CHIPS ayant travaillé au moins une journée dans l'une d'entre elles, deux agents ayant même travaillé pour deux cliniques, sans que l'établissement public n'ait reçu de demande de cumul d'activité et n'ait pu s'assurer du respect des volumes horaires des agents. Au centre hospitalier de Château Thierry, pour les agents non soignants, les cumuls d'activité sont autorisés en dehors de leurs heures de travail et selon les nécessités de service, sans plus de précaution de la part de l'établissement, en méconnaissance du statut de la fonction publique, qui fixe une liste limitative d'activités accessoires autorisées.

III - Des réserves très fréquentes dont le respect est peu suivi

Les décisions rendues par les administrations et les avis rendus par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sur la compatibilité d'un projet professionnel avec les obligations déontologiques sont très fréquemment accompagnés de réserves (A). Le contrôle de leur respect effectif est très limité et doit être renforcé pour leur donner plus de crédibilité (B).

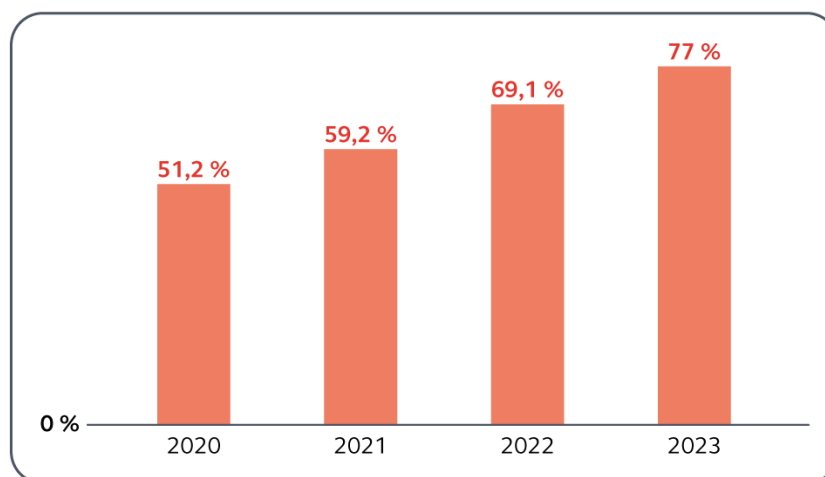
A - Des réserves déontologiques fréquentes, au périmètre variable

En 2023, les ministères économiques et financiers (hors administration centrale) ont délivré 73 % d'autorisations comportant des réserves, le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) 64 % d'autorisations comportant des réserves, la direction générale du Trésor 100 % et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères 78 %.

Des proportions identiques sont observables pour les avis de plusieurs référents déontologiques territoriaux, supports des décisions prises par les autorités territoriales. Au centre de gestion de Haute-Savoie et de l'Ain, la totalité des avis favorables rendus par le référent déontologue dans le cadre du contrôle des mobilités entrantes et sortantes a été assortie de réserves en 2022 et 2023. Il en est de même pour les huit départements rattachés au centre de gestion du Rhône en 2022.

77% des avis de compatibilité de la HATVP comportaient en 2023 des réserves, en nette croissance depuis 2020.

Graphique n° 1 : part des avis de compatibilité avec réserves rendus par la HATVP depuis 2020 (toutes mobilités confondues, hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



Source : rapport public annuel 2023 de la HATVP, p. 90

L'existence d'un risque pénal engendre une incompatibilité totale des fonctions envisagées dans le secteur privé avec les fonctions antérieurement exercées dans le secteur public. Cependant, des réserves de nature pénale peuvent être formulées, notamment dans le cas de figure où

l'intéressé crée une société de conseil ou un cabinet d'avocats. Il doit alors s'abstenir, dans le cadre de son activité dans le secteur privé, de prendre pour cliente toute entreprise privée à l'égard de laquelle il aurait accompli, au cours des trois années précédant la prestation, dans le cadre de ses fonctions publiques, l'un des actes relevant de l'article 432-13 du code pénal ou qui aurait avec une telle entreprise un de ces liens. Cependant, en l'absence de connaissance des futurs clients, l'efficacité pratique de ces réserves demeure quelque peu limitée⁶⁵.

L'existence d'un risque déontologique, s'il peut, rarement, aboutir à un avis d'incompatibilité, est le plus souvent résolu par l'imposition de réserves consistant en l'interdiction de réaliser toute démarche, y compris de représentation d'intérêt, auprès de certaines personnes et administrations. Les membres de cabinets ministériels rejoignant le secteur privé se voient ainsi généralement imposer des réserves dites *intuitu personae*, d'une part à l'égard de leur ministre, tant qu'il est membre du gouvernement, mais aussi dans l'hypothèse où ce dernier serait amené à exercer de nouveau des fonctions gouvernementales, d'autre part à l'égard des personnes membres du cabinet en même temps qu'eux et qui occupent encore des fonctions publiques. Ces réserves valent pour chacune des personnes visées jusqu'à l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de la relation de travail commune. Plus rarement, ce type de réserves peut également, si le membre de cabinet « *a entretenu des liens d'une particulière intensité avec certains services de l'État* », être appliqué à l'égard de ces services.

Les réserves déontologiques appliquées aux autres agents publics consistent en des interdictions de réaliser des démarches auprès de leur(s) précédente(s) administration(s). Le périmètre de ces réserves est alors variable en fonction du niveau hiérarchique de l'intéressé et de son positionnement au sein de la structure. Il est assez fréquent que les réserves déontologiques englobent l'échelon hiérarchique supérieur à celui de l'agent. Pour certaines fonctions, les réserves peuvent être étendues à l'ensemble de la structure ou à d'autres services qui ont été des interlocuteurs réguliers de l'agent. Par exemple, les réserves déontologiques s'appliquant à un ambassadeur rejoignant le secteur privé lui interdisent d'effectuer toute démarche à l'égard de l'ambassade qu'il dirigeait, mais aussi à l'égard de ses principaux interlocuteurs au sein de l'administration centrale, ainsi que des autorités gouvernementales du pays de résidence. Certaines catégories d'agents publics, en fonctions par exemple dans les juridictions

⁶⁵ Toutefois, s'agissant des anciens membres du gouvernement créant une société de conseil ou un cabinet d'avocats, la HATVP recommande de la saisir à nouveau avant de prendre pour client un organisme ayant des activités dans les secteurs dont ils avaient la charge, pendant une durée de trois ans suivant la cessation des fonctions.

administratives, doivent respecter des réserves déontologiques plus exigeantes que celles issues du droit commun.

Par ailleurs, les avis de compatibilité avec réserves incluent, presque systématiquement, une interdiction d'utiliser tout document ou renseignement non public dont l'intéressé aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions, sans limite de durée⁶⁶.

S'agissant du contrôle de pré nomination effectué par les administrations et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, les décisions ou avis de compatibilité avec réserves, qui sont majoritaires⁶⁷, conduisent les agents à se déporter de tout rendez-vous ou échanges organisés avec les entreprises ou les structures dans lesquelles ils exerçaient précédemment, à se faire accompagner s'ils sont amenés à rencontrer leur ancien employeur, à s'abstenir d'intervenir de quelque manière que ce soit, au titre de leurs fonctions publiques, au profit de leur ancien employeur ou encore à se déporter de toute discussion ou décision portant sur un secteur particulier.

La HATVP notifie ses avis à l'agent, à l'administration de départ, et au futur employeur privé, ces derniers étant donc informés des réserves auxquelles est soumis l'intéressé. Ces réserves lient l'administration et s'imposent à l'agent public⁶⁸. Les administrations, quant à elles, portent les réserves à la connaissance de l'agent, des précédents employeurs le cas échéant, et parfois, les pratiques différant sur ce point, du futur employeur privé⁶⁹. Dans une logique de responsabilisation des ingénieurs des mines par rapport à la mise en œuvre des réserves, le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies a mis en place de sa propre initiative un courrier d'engagement de la part de l'intéressé sur les réserves figurant dans l'avis de compatibilité relatif à son projet de départ. Ce courrier est visé dans l'arrêté de mise en disponibilité.

⁶⁶ À noter toutefois que cette mention est le simple rappel des obligations générales de secret et discrétion professionnelle prévues aux articles L. 121-6 et -7 du code général de la fonction publique, qui s'imposent à tous les anciens agents publics, y compris dans des hypothèses de compatibilité simple.

⁶⁷ La HATVP a rendu 83 avis de compatibilité avec réserves en 2023, pour seulement 34 avis de compatibilité simple.

⁶⁸ Article L. 124-15 du code général de la fonction publique.

⁶⁹ Par exemple, le conseil général de l'économie communique la décision de compatibilité avec réserves concernant l'ingénieur des mines à l'employeur privé, alors que, s'agissant des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, le centre interministériel de gestion des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts estime que l'agent est censé les communiquer à son employeur.

Ces réserves revêtent une importance accrue pour les agents publics souhaitant exercer des activités de conseil ou susceptibles d'avoir une action de représentation d'intérêts. Ainsi, même si elles sont généralement acceptées par les agents, le caractère parfois déterminant de leur périmètre a pu récemment conduire certains agents, dans de rares cas, à exercer des recours gracieux, puis contentieux devant les juridictions administratives, contre ces décisions de compatibilité avec réserves⁷⁰.

B - Un suivi aléatoire de l'application des réserves, des sanctions très rares

L'agent public rejoignant le secteur privé, de même que l'agent public ayant précédemment exercé des fonctions dans le secteur privé, sont responsables du respect des réserves ou des règles de déport qui leur ont été imparties. Il appartient également aux chefs de service de veiller au respect des principes déontologiques dans les services placés sous leur autorité.

Pour organiser la mise en œuvre effective des déports et des réserves, les ministères inclus dans le champ de l'enquête indiquent organiser leur diffusion dans les services administratifs concernés⁷¹. Certains ministères, plus sensibilisés à la problématique compte tenu de la récurrence de leurs contacts avec le secteur privé, et confrontés à des mobilités fréquentes de leurs agents, ont engagé une réflexion sur la traçabilité de l'analyse des conflits d'intérêts potentiels, conduisant à la mise en place de « registres » des déports. Ces derniers donnent une date certaine au déport organisé, centralisent l'ensemble des déports, permettent de réaliser des recherches et visent à rendre compte de l'effectivité des déports⁷². Le secrétariat général des ministères économiques et financiers œuvre à la mise en place d'un

⁷⁰ Le Conseil d'État a récemment été amené à se prononcer sur un recours dirigé contre une décision de compatibilité avec réserves (CE, 8 novembre 2024, Madame X, n° 473461). Certains tribunaux administratifs ont eux-aussi déjà été amenés à se prononcer sur des requêtes dirigées contre des décisions de compatibilité avec réserves.

⁷¹ La direction générale du Trésor a établi un tableau des réserves publié sur l'intranet directionnel afin d'en informer chaque agent de la direction. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères indique que, dans le cas des cabinets, outre la notification des avis aux intéressés et à leur directeur de cabinet, ces avis feront désormais l'objet d'un recensement au sein d'un tableau général et d'une publication à destination de l'ensemble des directeurs et chefs de postes diplomatique au moyen de la correspondance diplomatique ainsi que de tous les agents par une publication du tableau sur l'intranet du ministère.

⁷² Voir à cet égard la recommandation n° 3 « *Risques de conflits d'intérêts – Registre des déports à mettre en place* » du référent déontologue ministériel des ministères économiques et financiers du 6 mars 2023.

registre numérique des déports (dans le cadre du contrôle de pré nomination) et des réserves (en cas de départ vers le secteur privé), qui permettra d'assurer une plus grande traçabilité des contrôles, notamment à travers un horodatage infalsifiable et une information en temps réel des services concernés par les mesures de précaution à mettre en œuvre. Cet outil permettra également d'extraire des données statistiques.

En ce qui concerne les établissements hospitaliers et les collectivités locales, aucun exemple d'organisation permettant de suivre les déports n'a été recensé lors de la présente enquête.

Cependant, au-delà du renforcement de l'information sur les réserves et les déports et de la mise en place de tels registres, les administrations ne disposent pas en pratique des moyens de vérifier le respect des réserves imparties aux agents rejoignant le secteur privé⁷³. Le cadre juridique en vigueur ne les dote pas de pouvoirs d'enquête permettant d'assurer un suivi des agents ayant quitté l'administration. Un tel suivi s'avérerait au demeurant particulièrement complexe à organiser et chronophage. Les administrations restent donc largement tributaires de la bonne coopération de l'agent dans l'application des réserves.

Le même constat est effectué pour les collectivités territoriales, comme l'illustre le cas du département de l'Aude, où la nouvelle procédure censée responsabiliser davantage l'autorité hiérarchique de l'agent est difficilement applicable par les services, qui ne disposent pas des moyens nécessaires au contrôle.

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique, quant à elle, réalise un suivi ciblé de l'application de ses avis de compatibilité avec réserves, en fonction de leur sensibilité résultant soit des fonctions publiques exercées, soit du lien particulier entre l'entreprise rejointe et les anciennes administrations, à travers des recherches en source ouverte et en interrogeant l'administration et l'intéressé. Plus ponctuellement, un signalement peut la conduire à vérifier le respect d'un avis. En 2023, la HATVP a suivi plus de 40 dossiers et s'est auto-saisie 10 fois⁷⁴. Cependant, même pour un suivi ciblé, la Haute autorité estime disposer de moyens insuffisants⁷⁵.

Dans le cadre du suivi de l'application des avis, l'agent public doit fournir à la HATVP toute explication ou tout document justifiant qu'il

⁷³ Le contrôle de la mise en œuvre des déports, concernant des agents en poste dans l'administration, semble globalement plus aisé à réaliser.

⁷⁴ Rapport d'activité annuel de la HATVP pour 2023, p. 101.

⁷⁵ Actuellement, le suivi du respect des réserves est coordonné par un agent de la direction juridique et déontologie, chargé de mission juridique, et réalisé conjointement avec les chargés de mission juridique ayant instruit les dossiers pour lesquels un suivi a été décidé.

respecte l'avis durant les trois années qui suivent le début de son activité privée lucrative ou de sa nomination à un emploi public. S'il ne fournit pas ces informations, ou que la Haute autorité constate que son avis n'a pas été respecté, celle-ci en informe l'autorité dont relève l'agent pour la mise en œuvre de poursuites disciplinaires. Le non-respect des réserves peut donner lieu à des sanctions prévues à l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique : poursuites disciplinaires ; retenue sur pension dans la limite de 20 % du montant de la pension versée pendant les trois ans suivant la cessation des fonctions ; interdiction faite à l'administration de procéder au recrutement de l'agent contractuel intéressé au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la HATVP, ou rupture du contrat dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis rendu par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, sans préavis et sans indemnité de rupture. La HATVP peut également procéder à un signalement au procureur de la République dans l'hypothèse où le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-13 du code pénal apparaît constitué. Ces dispositions sont également applicables pour le suivi de l'application des avis d'incompatibilité ou en cas de défaut de saisine de la Haute autorité.

Les sanctions restent extrêmement rares et font davantage suite à des défauts de saisine et au non-respect de décisions d'incompatibilité. Ainsi, la HATVP a déjà été amenée à signaler à une administration la situation d'un agent public ayant manqué à son obligation de saisine préalable et qui s'était de fait trouvé dans une situation irrégulière⁷⁶, en rappelant la possibilité offerte à l'administration de mettre en œuvre des sanctions disciplinaires. La sanction consistant en la rupture d'un contrat de travail a été prononcée à plusieurs reprises par des employeurs en raison d'un manquement d'un agent signalé par la HATVP. Par ailleurs, en 2022 et 2023, la Haute autorité a procédé à cinq signalements auprès du Parquet, concernant quatre agents publics et un président d'établissement public de coopération intercommunale.

La HATVP estime que la rédaction en vigueur de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique est inadaptée sur plusieurs points. Cet article, qui définit les sanctions susceptibles d'être prononcées en cas de non-respect d'un avis de compatibilité avec réserves ou de non-compatibilité, concerne tous les agents publics, quel que soit leur statut, et est applicable à raison d'une grande variété de manquements. Il n'indique pas, en cas de défaut de saisine préalable de la HATVP, quel est le point de départ à retenir pour la mise en œuvre des sanctions. Il ne détermine pas non plus s'il est possible de régulariser la situation de l'intéressé par une saisine *a posteriori* de l'autorité hiérarchique ou de la Haute autorité pour la

⁷⁶ Délibération n° 2021-191 du 19 octobre 2021.

transparence de la vie publique, pas davantage qu'il n'indique les modalités de fixation de la retenue sur pension, lorsque cette sanction est prononcée.

Surtout, les quatre catégories de sanctions listées dans cet article ne peuvent être prononcées qu'en cas de méconnaissance d'un avis de la HATVP⁷⁷, et non en cas de méconnaissance d'une décision de l'autorité hiérarchique lorsque c'est elle qui a effectué le contrôle déontologique. Les administrations disposent certes de la possibilité de réaliser un signalement auprès du Parquet - démarche au demeurant rarement réalisée dans le cadre du contrôle des mobilités vers le secteur privé⁷⁸. En revanche elles ne disposent pas d'un arsenal de sanctions mobilisables dans l'hypothèse où elles seraient confrontées à des cas flagrants de non-respect des réserves qu'elles ont émises.

À cet égard, certaines dispositions de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique ont récemment fait l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel. En 2024, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique a été amenée à examiner le cas de figure d'un ancien agent public contractuel, reconverti dans le secteur privé⁷⁹, qui souhaitait de nouveau rejoindre la sphère publique. À l'occasion du contrôle préalable à cette dernière nomination, la HATVP a relevé que l'intéressé avait précédemment rejoint le secteur privé sans l'en avoir préalablement saisie pour avis. Elle a en conséquence estimé que l'administration ne pouvait légalement procéder à ce nouveau recrutement pendant un délai de trois ans. Cette affaire a donné lieu à une saisine du Conseil constitutionnel *via* une question prioritaire de constitutionnalité.

Par décision du 24 janvier 2025⁸⁰, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les dispositions du 3° de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique selon lesquelles, en cas de non-respect d'un avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves rendu par la HATVP, ainsi qu'en l'absence de saisine préalable de l'autorité hiérarchique, « *l'administration ne peut procéder au recrutement de l'agent contractuel intéressé au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ». Le Conseil constitutionnel juge que cette sanction, qui a

⁷⁷ Compte tenu du renvoi effectué à l'article L. 124-14 du même code.

⁷⁸ Le ministère de l'intérieur fait état d'un signalement au Parquet effectué en 2023 par un préfet délégué pour la défense et la sécurité (PDDS) relatif à un fonctionnaire de police qui avait fait l'objet d'un avis négatif du référent déontologue puis d'un avis d'incompatibilité de la HATVP, mais qui n'avait pas respecté ces avis. Néanmoins, les autres administrations interrogées au sein de la fonction publique d'État n'ont pas fait état de signalements.

⁷⁹ En créant une entreprise individuelle.

⁸⁰ Décision n° 2024-1120 QPC.

le caractère d'une punition, s'applique automatiquement, sans que l'administration ne la prononce en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce, et qu'elle méconnaît de ce fait le principe d'individualisation des peines issu de l'article 8 de la Déclaration de 1789. La date d'abrogation des dispositions a été fixée au 31 janvier 2026. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou l'abrogation de la disposition, l'administration peut écarter cette sanction ou en moduler la durée pour tenir compte des circonstances propres à chaque espèce.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les dispositifs de contrôle des mobilités ont progressivement été renforcés en France. Il est difficile de les comparer à ceux en vigueur dans d'autres grands pays car tous ont mis en place un dispositif original qui a ses propres justifications. On peut toutefois estimer que le système français est plutôt exigeant et conforme aux attentes internationales.

En réformant les procédures de contrôle des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a donné à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique un rôle prépondérant à plusieurs titres, pour le contrôle des mobilités les plus à risques, y compris celles des membres des cabinets ministériels, et en tant qu'autorité saisie en cas de doutes sérieux.

La grande majorité des contrôles déontologiques est désormais réalisée par les autorités hiérarchiques, qui peuvent s'appuyer sur les référents déontologues et, à titre subsidiaire seulement, sur la HATVP. Le périmètre des agents concernés par les contrôles déontologiques varie selon qu'ils entrent dans la fonction publique ou qu'ils en sortent.

Les avis d'incompatibilité restent rares. Les réserves assortissant les avis de compatibilité sont en revanche de plus en plus fréquentes, mais leur suivi apparaît limité et difficile. Les sanctions dues à des manquements sont également rarement mises en œuvre car ces derniers sont difficiles à déceler sauf pour les cas les plus flagrants.

Cette réforme s'est accompagnée d'une large diffusion d'une culture déontologique, portée par le renforcement du rôle des référents déontologues et le déploiement d'outils tels que les chartes de déontologie et la formation.

Mais cette acculturation n'est que partielle : effective dans la fonction publique d'État, elle demeure en voie de consolidation dans la fonction publique territoriale. Elle fait surtout gravement défaut dans la fonction publique hospitalière, quand bien même des dérogations importantes ont été apportées pour les praticiens en raison des tensions que connaît ce secteur.

Aussi des efforts doivent être poursuivis pour harmoniser les pratiques de contrôle et relever le degré général d'application des textes qui encadrent les mobilités entre secteurs public et privé.

La Cour des comptes formule la recommandation suivante :

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).*
-

Chapitre III

Améliorer l'efficacité et la lisibilité

du dispositif

La réforme de 2019 étant encore relativement récente, une évolution du cadre juridique applicable aux mobilités apparaît peu opportune, tant il paraît nécessaire de stabiliser un dispositif complexe et encore partiellement mis en œuvre. Pourtant l'ensemble du système de contrôle déontologique pourrait être consolidé à la faveur d'un certain nombre d'ajustements qui amélioreraient son efficacité (I) et sa lisibilité(II).

I - Améliorer l'efficacité du dispositif

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique a mené à son initiative un effort de communication et de diffusion de la culture de prévention des risques pénal et déontologique qui pourrait être accru (A). Une analyse plus approfondie des zones de risques pourrait être menée afin de mieux prévenir les difficultés éventuelles lors des demandes de départ de la fonction publique (B). Enfin le contrôle du respect des règles de déport et des réserves doit être rehaussé, notamment par une responsabilisation accrue des agents publics (C).

A - Une HATVP au milieu du gué en termes d'information et de communication

1 - Un service consacré au traitement des mobilités au sein de la HATVP

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique est constituée de six directions, parmi lesquelles la direction juridique et déontologique, qui est notamment chargée de l'instruction des demandes d'avis sur les questions d'ordre déontologique et des avis relatifs à la reconversion professionnelle des personnes. Au sein de cette direction, la mission de contrôle déontologique des mobilités est assurée par une équipe de six chargés de mission juridique placés sous l'autorité d'un cadre A, responsable du pôle. Lors de la création de cette mission, en 2020, la HATVP a bénéficié du transfert de quatre emplois auparavant dévolus à la Commission de déontologie de la fonction publique.

La mission de contrôle déontologique traite seule la très grande majorité des dossiers qui lui sont confiés. Elle fait très peu appel, comme l'y autorise pourtant l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, à des rapporteurs extérieurs (deux rapporteurs en 2023 intervenus sur trois dossiers) et pour des montants très faibles (900 € en 2023). Le nombre d'avis rendus par la HATVP sur les projets de mobilité varie fortement d'une année sur l'autre (il a progressé de 53 % entre 2021 et 2022), notamment en fonction de l'actualité politique (482 avis émis en 2020, 307 en 2021, 581 en 2022 et 438 en 2023) alors que les effectifs du service sont stables depuis 2020. La hausse de l'activité n'est pas absorbée par l'appel aux rapporteurs extérieurs⁸¹ et ne se traduit pas par une dégradation des délais de traitement.

Un autre modèle d'organisation, confiant par exemple les pics de charge aux rapporteurs extérieurs, quitte à réduire le nombre de chargés de mission ou à leur confier de nouvelles tâches (suivi du respect des réserves, animation du réseau des référents déontologiques), pourrait être plus efficient.

⁸¹ Le vivier des rapporteurs près la HATVP est composé de spécialistes, membres de la Cour des comptes, de la Cour de cassation et du Conseil d'État, auxquels il est fait appel pour traiter des questions ou des dossiers particulièrement complexes ou techniques et éclairer ainsi le collège par la remise de rapports circonstanciés sur des questions de principe. La plupart du temps, leurs contributions ne concernent pas une saisine ou un dossier individuel et ne sont donc pas soumises à des délais particuliers. Ces rapporteurs, dont l'activité auprès de la HATVP est accessoire, n'ont à ce jour pas vocation à traiter des dossiers classiques, récurrents, en très grand nombre et dans des délais contraints.

2 - Des actions de communication, d'information et de sensibilisation mises en œuvre par la HATVP

Outre les échanges qu'elle peut entretenir avec les administrations sur des dossiers individuels, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique échange régulièrement avec les administrations sur des sujets généraux et les agents en mobilisant plusieurs outils de communication (échanges en amont avec les administrations et les agents concernés afin de renforcer la qualité des saisines déontologiques ; mise à disposition de ressources pédagogiques ; organisation de formations).

Par ailleurs, même si cette activité n'est pas prévue par ses textes institutifs, la HATVP participe à l'animation du réseau des référents déontologiques. Elle considère qu'ils jouent désormais un rôle déterminant, au sein des administrations, en matière de conseil déontologique et de contrôle des mobilités mais observe qu'ils sont parfois isolés dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils exerceront mieux leurs missions s'ils sont mis en réseau et si leur formation et leur sensibilisation sont mutualisées. L'action de la Haute autorité passe par la publication de ressources documentaires pédagogiques, l'organisation d'une rencontre annuelle, l'organisation de sessions de formation ou le conseil juridique.

3 - Une publication partielle des avis de la HATVP, un périmètre encore incertain pour les employeurs publics

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique dispose d'une large autonomie pour déterminer l'ampleur de la publication de ses avis. Elle doit concilier cette autonomie avec la fragilité constitutionnelle que présenterait la publication systématique de tous ses avis. Le Conseil constitutionnel a en effet censuré la publication systématique des déclarations d'intérêts des agents publics, considérant qu'elle porterait « *une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée [pour des personnes] qui n'exercent pas de fonctions électives ou ministérielles mais des responsabilités de nature administrative* »⁸².

De plus, la HATVP doit respecter les garanties en matière de protection de la vie privée et du secret professionnel⁸³, selon lesquelles « *La publication de documents administratifs ne doit pas affecter les secteurs régaliens, comme le secret de la défense nationale, la conduite de*

⁸² Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.

⁸³ Fixées par les articles L. 311-5 à L. 311-7 du code des relations entre le public et l'administration.

la politique extérieure de la France, la sûreté de l'État et la recherche d'infractions de toute nature » et ne doit pas porter atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires.

Dès lors, la loi a sécurisé le dispositif en prévoyant que la Haute autorité détermine si ses avis doivent donner lieu, ou non, à publication. Sur la base de ces dispositions, qui lui laissent tout pouvoir d'appréciation dans la publication de ses décisions, la HATVP rend publics certains avis dans leur totalité ou sous la forme de résumés anonymisés. En 2023, la décision a été prise d'accroître le nombre d'avis publiés, afin de permettre une meilleure connaissance de la doctrine de l'institution.

Le collège a ainsi acté, le 7 février 2023, une extension du périmètre des avis publiés (25 % des avis rendus en 2023, contre 6,5 % en 2022), encore accrue en 2024 (165 avis ont été publiés). La publication des avis rendus est désormais systématique à la condition qu'ils concernent les collaborateurs du Président de la République et les membres des cabinets ministériels, qu'ils constituent des avis de compatibilité simple ou de compatibilité avec réserve(s) et qu'ils soient suivis d'effet (c'est-à-dire que l'intéressé ait effectivement mis en œuvre son projet). En cas de publication, l'avis, non anonymisé, est mis en ligne en intégralité sur le site de la HATVP. Les autres avis publiés le sont en considération du niveau hiérarchique ou de la nature des fonctions de l'intéressé, de l'intérêt doctrinal de l'avis ou de la publicité du projet de mobilité.

La décision de publier les avis d'incompatibilité se prend au cas par cas, au regard notamment de la publicité déjà donnée à la mobilité envisagée ou à l'avis rendu par la Haute autorité. Leur publication se fait sous le même format que pour les autres délibérations, *in extenso* sans anonymisation. En pratique, un très faible nombre d'avis d'incompatibilité est publié.

Par ailleurs, les employeurs publics constatent que le périmètre de compétences de la HATVP entre secteur public et privé, c'est-à-dire la détermination du caractère ou non concurrentiel de l'activité de certains organismes qui accueillent des agents publics, demeure trop incertain. La situation des activités de la Caisse des dépôts et consignations n'a été que très récemment clarifiée.

**Établissements publics et contrôles déontologiques :
des situations contrastées selon les catégories d'agents**

Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont présumés agir comme des entreprises privées. À ce titre, ils peuvent notamment entrer dans le champ de la prise illégale d'intérêts, au sens des dispositions des articles 432-12 et 432-13 du code pénal. En outre, les dispositions de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires⁸⁴ visent les activités privées lucratives dans des entreprises privées, en précisant qu'« *est assimilé à une entreprise privée tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé* ».

Les obligations en matière de contrôle divergent selon que ce dernier concerne le directeur et le chef de la comptabilité⁸⁵ s'il a la qualité de comptable public, ou le reste du personnel, soumis aux règles du droit privé. À « la sortie », l'absence de contrôle pour la plupart des agents partant d'un EPIC pour rejoindre une entreprise privée empêche d'identifier et de prévenir les risques de prise illégale d'intérêts⁸⁶, ce que souligne l'EPIC de la Défense. Selon la Cour, une communication ciblée à l'attention des EPIC pourrait permettre de rappeler les règles en vigueur, et l'intérêt qu'ils se dotent d'une charte de déontologie visant à prévenir les conflits d'intérêts et pallier au besoin l'absence de contrôles déontologique prévus par la loi, sans freiner les mobilités.

⁸⁴ Codifié à l'article L124-4 du CGFP (2^{ème} alinéa).

⁸⁵ Selon une jurisprudence du Conseil d'État puis du Tribunal des conflits non remise en cause jusqu'à présent (CE, Sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*).

⁸⁶ L'article 432-13 du code pénal prévoit explicitement, à son quatrième alinéa, qu'il est applicable « *aux agents des établissements publics* ».

Tableau n° 6 : les contrôles du personnel des EPIC

		Contrôle déontologique à « l'entrée » d'un EPIC	Contrôle déontologique à « la sortie » d'un EPIC vers le secteur privé
Emploi de directeur* ou de comptable public de l'établissement	Agent public	NON (agent public qui conserve son statut d'agent public)	OUI (contrôle de reconversion d'un agent public)
	Personne venant du secteur privé	OUI (contrôle préalable à la nomination)	OUI (contrôle de reconversion d'un agent public)
Autres emplois	Agent public	OUI (contrôle de reconversion d'un agent public)	NON (mobilité « privé-privé »)
	Personne venant du secteur privé	NON (mobilité « privé-privé »)	NON (mobilité « privé-privé »)

Source : rapport d'activité 2020 de la HATVP

La situation des agents de la Caisse des dépôts et consignations suscite également des interrogations. Cet établissement public spécial est composé à la fois de fonctionnaires, d'agents contractuels de droit public et de salariés sous régime de droit privé. Alors que les représentants des deux premières catégories sont soumis à l'ensemble des obligations déontologiques applicables aux agents publics, et doivent ainsi faire l'objet d'un contrôle de mobilité prévu par le code général de la fonction publique lorsqu'ils quittent la Caisse des dépôts, tel n'est pas le cas pour les agents de droit privé.

Ces difficultés sont d'autant plus importantes que le groupe Caisse des dépôts, dont l'établissement public est à la tête, comporte des filiales qui interviennent dans le secteur concurrentiel et sont ainsi susceptibles d'être qualifiées d'entreprises privées. Il incombe donc au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations de s'assurer, préalablement à la nomination d'un salarié de droit privé de l'établissement dans une filiale du groupe ou dans une entité extérieure au groupe intervenant dans le secteur concurrentiel, que celui-ci n'est pas susceptible d'être exposé à un risque de conflit d'intérêts.

4 - Un pilotage d'ensemble du dispositif dont la HATVP s'est saisie

La HATVP s'est beaucoup investie dans l'animation du réseau des référents déontologiques et a des échanges réguliers avec les administrations. La direction générale de l'administration et de la fonction publique intervient plus ponctuellement. Mais aucune des trois directions générales concernées (direction générale de l'administration et de la fonction publique, direction générale de l'offre de soins pour la fonction publique hospitalière, direction générale des collectivités locales pour la fonction publique territoriale) n'assure vraiment des fonctions d'animation ou de pilotage dans son champ de compétences.

Cette situation peut s'expliquer par le fait que ni la loi (par exemple l'article 20 de la loi du 11 octobre 2020 portant sur les missions de la HATVP) ni le règlement (le décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique) n'a confié des fonctions de cette nature à une entité publique clairement identifiée.

Comme la Haute autorité pour la transparence de la vie publique s'est chargée de l'animation du réseau des référents déontologiques sur ces sujets, et que ceux-ci paraissent satisfaits de ces interactions, son rôle en cette matière pourrait être pérennisé. Le réseau des référents déontologiques de la fonction publique de l'État paraissant bien installé et bien formé, la HATVP pourrait cibler prioritairement ses actions d'animation sur le réseau des référents déontologiques de la fonction publique hospitalière, encore balbutiant.

L'animation du réseau des employeurs publics pose des questions plus complexes parce que ces derniers sont très nombreux. Si le nombre d'employeurs publics reste limité dans la fonction publique de l'État (une quinzaine, animée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui assure également le pilotage des établissements publics rattachés), il est très élevé dans la fonction publique hospitalière⁸⁷ et encore plus dans la fonction publique territoriale⁸⁸. L'intervention des directions générales auprès des employeurs publics de ces deux fonctions publiques n'en demeure pas moins indispensable.

⁸⁷ 1 338 entités publiques au 31 décembre 2022.

⁸⁸ 18 régions, 101 départements et 34 945 communes au 1^{er} janvier 2023.

B - Mieux identifier les zones de risques, notamment dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières

1 - Recenser les emplois à risques

Un contrôle efficace des mobilités passe par une meilleure identification des risques par chaque employeur. En responsabilisant les employeurs sur le contrôle des mobilités de leurs agents, la loi de transformation de la fonction publique les a implicitement considérés comme les plus à même d'identifier les risques propres à leur structure. Dans ses recommandations⁸⁹ en date de décembre 2017, l'Agence française anticorruption précise que « *la stratégie de gestion des risques doit s'appuyer sur une cartographie des risques.* ». Dès 2020, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique a mis à disposition sur son site une fiche récapitulant les principales étapes de la cartographie des risques à laquelle les employeurs peuvent utilement se référer.

Pour autant, les recensements des emplois à risques sont peu déployés dans les trois fonctions publiques. Pour les départements de Haute Savoie, de la Sarthe ou pour la ville du Mans, les chambres régionales des comptes ont relevé que le dispositif de prévention des conflits d'intérêts pourrait utilement être complété par un recensement des emplois à risques fixant un cadre commun de pratiques à éviter ou à retenir.

Un travail d'identification et de hiérarchisation des facteurs de risques est nécessaire pour cibler les postes les plus sensibles. Ce travail pourrait être réalisé avec le soutien du référent déontologue, jusqu'à présent trop peu étroitement associé à la gestion des ressources humaines de l'employeur. Pour les postes à risque, pourrait être prévue une procédure d'accompagnement spécifique des responsables hiérarchiques lors des recrutements ou des départs des agents, intégrant un questionnaire systématique sur la nécessité de saisir le référent déontologue.

⁸⁹ Recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme, https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/2017_-_Recommandations_AFA.pdf.

2 - Évaluer les risques liés à l'assouplissement des régimes applicables aux praticiens hospitaliers et aux sages-femmes

La direction générale de l'offre de soins a indiqué qu'elle étudiait la possibilité d'autoriser l'exercice mixte pour les sages-femmes, à l'image de ce qui existe aujourd'hui pour les praticiens hospitaliers, avec le même objectif d'attractivité. Toutefois, elle a indiqué qu'aucune étude visant à évaluer la pertinence du statut particulier des praticiens hospitaliers n'a été réalisée et qu'elle n'est pas en mesure d'indiquer si ce statut a effectivement permis d'éviter des départs ou d'attirer de nouveaux talents.

Les effets indésirables des règles dérogatoires appliquées aux praticiens hospitaliers n'ont pas non plus été évalués alors que ceux-ci existent. Par exemple, la chambre régionale des comptes Île de France a indiqué qu'au centre hospitalier intercommunal de Poissy-Saint-Germain, la prise de rendez-vous était plus rapide en libéral que dans le secteur public, ce qui n'est pas autorisé⁹⁰. Informée de cette situation, la commission de l'activité libérale de l'établissement n'avait proposé aucune mesure et considéré au demeurant devoir faire preuve de souplesse, afin d'attirer et conserver la ressource médicale. Par ailleurs, dans sa communication à l'Assemblée Nationale relative à l'accueil et au traitement des urgences à l'hôpital⁹¹, la Cour a constaté que les centres de soins non programmés, qui dispensent une forme intermédiaire de soins, entre la médecine de ville et la médecine d'urgence, et qui ont connu un développement accéléré au lendemain de la crise sanitaire, peuvent capter les ressources humaines des hôpitaux⁹², en particulier le personnel médical et que les effets de l'implantation de ces structures sur l'activité des urgences hospitalières, sont ambigus. A notamment été constaté le départ de médecins urgentistes de leur service d'urgences pour exercer dans ces structures, attirés par des conditions de travail plus confortables (absence de travail de nuit, rémunération).

⁹⁰ L'article L. 6154-2 dispose que « [l'activité libérale] est organisée de manière à garantir l'information des patients et la neutralité de leur orientation entre activité libérale et activité publique ».

⁹¹ Cour des comptes, *L'accueil et le traitement des urgences à l'hôpital - Des services saturés, une transformation indispensable du parcours des patients*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, novembre 2024.

⁹² .es professionnels qui y exercent sont, à près de 50 %, des médecins urgentistes et, à 33 %, des médecins généralistes, le plus souvent à statut libéral.

La mise en place du fichier national de déclaration préalable à l'embauche⁹³ permettrait une meilleure connaissance et un meilleur suivi des situations de cumul. De façon générale, la portée des dérogations octroyées aux praticiens hospitaliers devrait être mesurée avant d'élargir les dérogations au statut de la fonction publique hospitalière.

3 - Mieux contrôler les agents contractuels qui quittent le service public

Dans son bilan d'étape consacrée à la loi de transformation de la fonction publique, la Cour a souligné que l'élargissement des possibilités de recrutement des agents contractuels au sein de la fonction publique devrait naturellement conduire les employeurs publics à adapter leurs services ressources humaines, ce qui suppose l'acquisition de nouveaux savoir-faire à même de satisfaire un triple objectif d'attractivité, de bonne gestion et de non-démotivation des agents publics⁹⁴.

Dans les trois versants de la fonction publique, les difficultés rencontrées par les administrations pour fournir des données sur les mobilités des contractuels et, plus globalement, sur les dispositifs spécifiques mis en œuvre à leur égard, révèlent le retard qu'elles ont pris pour adapter les services de gestion des ressources humaines à la montée en puissance du volume de contractuels.

Dans le dispositif actuel, le contrôle formalisé à l'entrée ne concerne qu'une partie des agents. Il semble cependant de bonne gestion pour les employeurs publics de s'intéresser aux fonctions que les agents recrutés ont exercé dans le secteur privé dans les trois années précédant leur arrivée ainsi qu'aux trajectoires de carrière envisagées par ces derniers. Particulièrement pour les contractuels, un entretien à l'arrivée de l'agent devrait permettre d'identifier les potentielles situations de conflits d'intérêts, et d'échanger sur les contrôles à la sortie en cas de mobilité ultérieure vers le secteur privé. Cet accompagnement à l'entrée, puis, si

⁹³ Introduite par la loi en 2021, les conditions de la consultation du fichier national de déclaration préalable à l'embauche ont été très récemment précisées par décret n° 2023-936 du 10 octobre 2023 relatif à la consultation par les établissements publics de santé du fichier national de déclaration à l'embauche pris en application de l'article L. 1451-5 du code de la santé publique. Il permet au directeur d'un hôpital public et aux personnes habilitées d'accéder aux données du fichier et de contrôler l'application des règles de cumul d'activités définies aux articles L. 123-3 à L.123-8 du code général de la fonction publique.

⁹⁴ Cour des comptes, *La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape*, rapport public thématique, novembre 2023.

besoin, pendant la mission de l'agent contractuel, doit donc être instauré, à l'instar des actions de sensibilisation qui ont pu être déployées au ministère chargé de l'économie et des finances.

C - Renforcer l'application des déports et des réserves

La mise en œuvre des déports et des réserves est aujourd'hui peu suivie, alors que les avis et décisions de compatibilité sont dans leur grande majorité assortis de règles de déports et de réserves très structurantes. La Cour recommande de renforcer l'application de ces règles.

1 - Mettre en place des registres des déports et des réserves

Afin de garantir l'effectivité des déports et des réserves, il revient aux employeurs publics de les porter largement à la connaissance des services intéressés. La mise en place de registres des déports et des réserves aisément consultables par les agents des administrations apparaît ainsi comme nécessaire. L'instauration de registres numériques, outre les avantages en termes d'accessibilité, garantit une traçabilité plus importante de ces réserves, ainsi que leur mise à jour en temps réel.

La direction générale des collectivités locales a indiqué que cette proposition s'inscrit dans le cadre de bonnes pratiques qu'il appartient aux employeurs locaux de mettre en œuvre. Elle s'est engagée à mieux faire connaître les outils existants afin que les collectivités locales se les approprient.

2 - Responsabiliser davantage les agents sur le respect des réserves

Le suivi du respect des réserves accompagnant fréquemment les décisions de compatibilité lors des départs vers le secteur privé est à ce jour assez limité. Il n'apparaît pas pour autant souhaitable de renforcer de manière générale les contrôles réalisés par l'administration sur la plupart des mobilités des agents publics. En effet, en premier lieu, cette perspective pourrait avoir pour conséquence de dissuader les mobilités vers le secteur privé. En second lieu, un contrôle généralisé serait sans doute inopportun, car il faudrait y consacrer des moyens humains importants. Il n'est d'ailleurs pas exclu que les cas flagrants de non-respect soient facilement identifiés à travers des signalements émanant d'anciens collègues ou d'anciens supérieurs hiérarchiques de l'intéressé, dès lors que ce dernier tenterait de réaliser des démarches auprès d'eux pour le compte de

l'entreprise privée qu'il a rejointe. En troisième lieu, il est préférable de préserver une logique de responsabilisation des agents publics dans l'application des réserves.

Le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) a mis en place un dispositif vertueux consistant, dans une logique de responsabilisation de l'agent, en un engagement de sa part à respecter les réserves figurant dans la décision de compatibilité. Cet engagement préalable est adressé au CGE ainsi qu'à l'employeur privé, et visé dans l'arrêté de mise en disponibilité pour convenances personnelles de l'agent.

Outre ce dispositif général visant à renforcer la responsabilisation des agents sur le respect des réserves, la Cour recommande que les contrôles de l'administration soient renforcés de manière ciblée, sur les situations les plus à risque. Ces situations peuvent concerner les agents qui occupent des fonctions dans le privé dans un secteur économique qui était précisément celui sur lequel ils travaillaient dans le cadre de leurs précédentes fonctions publiques, les agents ayant exercé des fonctions de contrôle des acteurs privés au sein de l'administration ou encore les agents contractuels, qui sont moins incités à informer leur précédente administration de leurs emplois ultérieurs dans le secteur privé, dès lors que plus aucun lien juridique ne les lie à cette administration.

Une attention particulière pourrait être également portée au suivi de la situation des agents créant une entreprise ou rejoignant des sociétés de conseil ou des cabinets d'avocats, puisque le contrôle déontologique effectué avant leur départ est limité, en l'absence de connaissance des clients finaux à cette date.

Enfin, les contrôles devraient être renforcés sur les agents détenant les responsabilités les plus importantes (membres des cabinets ministériels et agents ayant été chargés du contrôle d'entités du secteur privé) et sur les dossiers concernant les hauts fonctionnaires relevant du périmètre de compétence de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Celle-ci devrait ainsi, pour les agents relevant de sa compétence, intensifier le suivi du respect des réserves, le suivi du respect des avis d'incompatibilité ou l'identification de défauts de saisine. La HATVP réfléchit à adapter son organisation afin de renforcer le suivi du respect des réserves à travers des recherches en sources ouvertes.

II - Accroître la lisibilité du dispositif de contrôle et fluidifier les parcours

Face à la complexité des notions juridiques en jeu, l'amélioration de la connaissance de la jurisprudence est un levier majeur pour anticiper les difficultés tant de la part des agents que des employeurs publics (A). Face aux enjeux personnels et professionnels que représentent les projets de mobilité pour les agents, un sensible ajustement des procédures contradictoires serait bienvenu (B). Enfin, des mesures propres à fluidifier la relative lourdeur des processus de contrôle pourraient être décidées (C).

A - Accroître la diffusion de la doctrine en matière de contrôle des mobilités professionnelles public-privé

La Cour recommande de renforcer la prévisibilité et la fluidité du dispositif de contrôle. Cela permettrait aux agents publics de se projeter plus aisément dans leur carrière. De son côté, l'administration pourrait gérer de manière sécurisée les recrutements et les départs, afin de concilier le recrutement de profils intéressants et la préservation de l'attractivité de l'administration avec la garantie de son fonctionnement normal, de son indépendance et de sa neutralité. Il conviendrait ainsi d'accroître la diffusion de la doctrine de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, de renforcer ses procédures internes et d'améliorer le délai de rendu des avis ou décisions rendus par les autorités compétentes.

La plupart des administrations contrôlées dans le cadre de l'enquête de la Cour ont relevé la diffusion insuffisante de la doctrine de la HATVP. Les deux guides déontologiques de 2018 et 2021 accessibles en ligne sont considérés comme utiles et appréciés. Mais n'ayant pas été mis à jour pour tenir compte des évolutions de la doctrine de la Haute autorité, certains points sont devenus obsolètes. Il pourrait être utile de mettre à la disposition des administrations et des référents déontologiques une sorte de recueil annuel qui reprendrait à la fois de manière synthétique l'analyse des avis les plus significatifs en termes d'intérêt doctrinal (sur le modèle de ce que réalisait l'ancienne Commission de déontologie dans son rapport annuel au Premier ministre) ainsi que le texte des avis publiés par la HATVP au cours de l'année. Pour faciliter l'utilisation de ce recueil, ces avis et synthèses d'avis pourraient être classés en fonction de leur point d'intérêt doctrinal. Ce recueil annuel pourrait aussi fournir un certain nombre d'éléments statistiques sur le contrôle des mobilités.

Par ailleurs, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique a toute latitude pour décider du volume et du type d'avis qu'elle souhaite publier en ligne, dans le double respect des dispositions de l'article L. 124-6 du code général de la fonction publique qui lui impose de recueillir préalablement les observations de l'agent public concerné et des dispositions relativement analogues de l'article 21 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui régit le contrôle exercé par la HATVP sur les mobilités vers le secteur privé de certains hauts responsables publics. À ce jour, la Haute autorité rend publics certains avis soit dans leur totalité, soit sous la forme de résumés anonymisés. Elle indique qu'elle publie désormais tous les avis concernant des projets de mobilité des membres de cabinet ministériel et de collaborateurs du Président de la République. Pour les autres, elle publie en priorité les avis qui présentent un intérêt particulier tenant soit au responsable public concerné, soit à son projet de mobilité, soit à l'analyse juridique qui fonde l'avis.

La HATVP souligne qu'en termes de doctrine, les avis d'incompatibilité, d'incompétence et d'irrecevabilité sont sans doute les plus intéressants, mais que les premiers sont rarement rendus publics pour des raisons de confidentialité, afin de protéger l'agent concerné qui doit renoncer à son projet professionnel.

Il est donc nécessaire de continuer à augmenter le volume d'avis anonymisés publiés sur le site internet de la Haute autorité. Celle-ci doit également rendre publique sa doctrine en matière de publication, pour renforcer la transparence à l'égard des agents qui peuvent, dans le contexte actuel, craindre que le choix de publication de l'avis les concernant ne revête un caractère discrétionnaire.

Il apparaît souhaitable que cette doctrine prévoie la publication des avis suivants :

- l'intégralité des avis concernant les mobilités des conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République, s'agissant tant du contrôle préalable à la nomination que du contrôle de la mobilité vers le secteur privé, conformément à la pratique actuelle de la HATVP ;
- l'intégralité des avis concernant la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, *a minima* anonymisés ou sous forme de résumé ;
- l'intégralité des avis d'incompatibilité, d'incompétence ou d'irrecevabilité, *a minima* anonymisés ou sous forme de résumé ;

- lorsqu'une seconde délibération est rendue sur une demande d'avis, le premier et le second avis rendus, *a minima* anonymisés ou sous forme de résumé, en les présentant sur le moteur de recherche de manière liée ;
- les avis opérant une modification doctrinale par rapport à la pratique précédente, plus particulièrement lorsqu'est en cause la question de l'appartenance au secteur privé de l'organisme rejoint, *a minima* anonymisés ou sous forme de résumé ;
- une part croissante des autres avis de compatibilité avec réserves rendus par le collège, *a minima* anonymisés, ou sous forme de résumé.

En outre, le moteur de recherche en ligne des avis de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique n'étant pas adapté, il convient de mettre en place un outil informatique approprié. À cet égard, la HATVP pourra bénéficier de l'expérience qu'elle est en train d'acquérir en matière de systèmes d'information. Elle a en effet le projet de rendre public un répertoire numérique des activités d'influence étrangère, qui sera placé sous son contrôle en application de la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

Enfin, la Haute autorité indique réaliser des communications sur les réseaux sociaux. Ce type de politique de diffusion pourrait être développé, pour élargir la diffusion de la doctrine de la HATVP au-delà des interlocuteurs principalement et régulièrement intéressés par ses avis (déontologues, directions des ressources humaines des administrations, avocats ou juristes). Les agents publics pourraient ainsi être plus aisément sensibilisés.

B - Clarifier et élargir le caractère contradictoire des procédures de la HATVP

La procédure devant la HATVP pourrait être améliorée sur deux points.

1 - La formalisation de la procédure contradictoire

Bien qu'elle n'y soit pas soumise par un texte de nature législative ou réglementaire, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique a renforcé ses procédures internes pour permettre aux agents soumis au contrôle déontologique de présenter des observations par courriel avant la séance : systématiquement lorsque les services de la HATVP envisagent de proposer au collège un projet d'avis d'incompatibilité ; plus ponctuellement lorsque les services envisagent de présenter un projet d'avis de compatibilité comprenant des réserves particulièrement étendues.

La Haute autorité attache beaucoup d'importance à ce « contradictoire » préalable et se montre soucieuse de respecter sa procédure. En effet, elle a indiqué que si le collège décide en séance d'adopter un avis d'incompatibilité alors que ce n'était pas la teneur du projet de délibération qui lui a été soumis par les services, l'adoption de l'avis est « suspendue », afin qu'à l'issue de la séance, les services demandent à l'intéressé de présenter ses observations sur le projet d'avis d'incompatibilité. Le dossier est alors inscrit à l'ordre du jour d'une prochaine séance, à l'issue du délai imparti à l'agent public pour présenter ses observations. S'agissant des avis d'incompatibilité, les délibérations visent systématiquement les observations de l'agent concerné.

La Cour a également relevé, lors de l'examen de dossiers à la HATVP, que ces observations préalables à la séance revêtaient une importance particulière pour les agents concernés⁹⁵, compte tenu du formalisme et du caractère très circonstancié et juridique des réponses apportées par les intéressés sur des points de droit et de fait, régulièrement avec l'appui d'avocats.

D'ailleurs, des recours contentieux contre des avis de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ont fréquemment invoqué la question du contradictoire au titre des moyens de légalité externe. En 2020, le Conseil d'État a jugé que, l'avis de la HATVP ayant été rendu sur demande de l'intéressé, le moyen tiré de ce qu'il serait entaché d'illégalité faute d'avoir été précédé d'une procédure contradictoire devait être écarté⁹⁶. Il a en revanche récemment relevé que si la Haute autorité pour la transparence de la vie publique n'était pas soumise à une procédure contradictoire préalable, elle avait invité le requérant à présenter des observations avant la séance, et a vérifié que les deux attestations que ce dernier lui avait transmises avaient bien été transmises au collège⁹⁷. Il en ressort donc que la HATVP doit respecter la procédure qu'elle s'est elle-même fixée.

⁹⁵ L'existence d'une telle procédure contradictoire semble moins cruciale lorsque l'avis est rendu par l'administration de départ de l'agent ou le cas échéant le gestionnaire de son corps d'appartenance, compte tenu de la plus grande proximité avec l'agent et du caractère plus informel des échanges avec les interlocuteurs des bureaux des ressources humaines.

⁹⁶ Décision n° 440963 du 4 novembre 2020. Dans cette même décision, le Conseil d'État s'est reconnu compétent en premier et dernier ressort, en application des dispositions du 4° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, pour statuer sur les recours en excès de pouvoir dirigés contre les décisions de la HATVP se prononçant sur la compatibilité des projets d'activité privée lucrative avec les fonctions précédentes exercées dans l'administration.

⁹⁷ Décision n° 468470 du 12 mai 2023.

Néanmoins, la procédure contradictoire pâtit de son absence d'encadrement puisqu'elle n'est pas mentionnée dans le règlement intérieur de la HATVP et que son périmètre précis semble relativement incertain⁹⁸, ce qui est un sujet d'incertitudes et d'incompréhension pour les agents concernés. Il apparaît donc nécessaire de préciser le périmètre et les modalités d'application de cette procédure contradictoire, *a minima* dans le règlement intérieur de la Haute autorité.

2 - Élargir le droit à audition

Lors des entretiens avec la Cour, plusieurs administrations ont déploré que les agents ne puissent pas être plus fréquemment entendus en séance, sur le modèle de ce qui était prévu pour l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique⁹⁹.

En effet, le règlement intérieur de la HATVP ne prévoit l'audition de personnes par la Haute autorité qu'à l'initiative de cette dernière.¹⁰⁰ La HATVP a indiqué qu'il était toujours possible de demander à être auditionné par le collègue et qu'aucune demande d'audition n'avait jamais été refusée. Elle a ajouté que les agents pouvaient venir accompagnés d'un avocat. Il n'en demeure pas moins, qu'en l'absence de mention juridique de la possibilité d'être entendus, les agents sont vraisemblablement dissuadés de formuler une telle demande. En 2024, seuls six agents ont été auditionnés. Sur le fond, la Haute autorité estime que, dans le cadre d'une procédure écrite, une audition n'apporte pas d'élément supplémentaire et ne présente donc que peu d'utilité.

⁹⁸ Par exemple, le périmètre des avis de compatibilité avec réserves concernés n'est pas très précis.

⁹⁹ L'autorité administrative dont relevait l'intéressé pouvait assister aux séances (VII de l'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires : « *Selon le cas, le directeur du personnel du ministère ou de l'établissement public ou le chef du corps dont relève l'intéressé, le directeur de l'établissement hospitalier ou de l'établissement social ou médico-social dont relève l'intéressé ou leur représentant respectif, assiste aux séances de la commission, sans voix délibérative* »), et l'agent pouvait être entendu à sa demande ou convoqué si la commission le jugeait nécessaire, l'agent pouvant alors se faire assister par la personne de son choix (article 32 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique).

¹⁰⁰ Article 12 du règlement intérieur de la HATVP : « *Les personnes invitées à s'exprimer devant la HATVP peuvent, après information du président, être accompagnées des personnes de leur choix. (...)* » L'article L. 124-13 du code général de la fonction publique dispose que la HATVP peut entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile.

Cependant, la présente enquête a mis en évidence une forte demande des agents, relayée par les administrations, de pouvoir être entendus et s'expliquer sur certains points, lorsque l'avis susceptible d'être rendu par la HATVP est de nature à remettre en cause ou fragiliser leur projet de mobilité et d'influer assez fortement sur leurs parcours professionnel et personnel ultérieur. Cette possibilité était ouverte dans le cadre de l'ancienne Commission de déontologie.

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique craint que l'instauration d'une telle procédure ne conduise à augmenter considérablement la durée des séances du collège et à dégrader les délais de traitement des dossiers. Il apparaît cependant peu probable que les agents pour lesquels un avis de compatibilité simple ou assorti de réserves « classiques » est rendu soient incités à solliciter une audition.

Il apparaît donc nécessaire de modifier le règlement intérieur de la HATVP pour mentionner la possibilité pour l'agent public d'être entendu à sa demande, en se faisant assister par toute personne de son choix.

Le renforcement des éléments contradictoires de la procédure devant la Haute autorité pour la transparence de la vie publique est d'autant plus impératif qu'en cas de recours contentieux, les opportunités professionnelles qui se présentaient à l'agent au moment de la saisine de la HATVP ne sont plus forcément présentes au moment où le Conseil d'État est amené à statuer sur la requête, plusieurs mois après la saisine. La procédure de référé suspension reste certes ouverte aux intéressés mais ses conditions sont plus délicates à réunir¹⁰¹.

C - Fluidifier les procédures en réduisant les délais de rendu des avis

Deux orientations paraissent susceptibles de renforcer la fluidité des procédures en termes de délais, afin de favoriser la continuité du parcours professionnel des agents.

¹⁰¹ Existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée (étant entendu que les délibérations se prononcent sur l'existence de risques pénal et déontologique) et condition d'urgence. À ce jour, sur sept décisions du Conseil d'État relatives à des délibérations de la HATVP prises en application de l'article L. 124-10 du code général de la fonction publique, trois sont des ordonnances de référé, qui n'ont pas retenu l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée, et n'ont donc pas eu à examiner si la condition d'urgence était remplie. À noter que la condition d'urgence semble avoir été retenue par un tribunal administratif, en se fondant sur le préjudice grave et immédiat à la situation financière et professionnelle de l'intéressé.

Comme relevé *supra*, au sein de la HATVP, la distinction entre une orientation vers un avis à la signature du président ou une délibération du collège pour les dossiers les plus délicats intervient au moment de l'attribution du dossier au chargé de mission juridique, dans les premiers jours suivant la réception de la saisine. Cette distinction n'a cependant pas permis de réduire le délai de rendu des avis pour les dossiers les moins complexes. Au contraire, la proportion des avis de compatibilité avec réserves signés par le président rendus au-delà de 40 jours et de 50 jours a crû significativement entre 2022 et 2023, sans que cela puisse être imputé à la croissance globale du nombre d'avis de ce type. Certes, l'instruction d'une demande d'avis nécessite une période de temps incompressible, mais l'absence de passage devant le collège devrait permettre de rendre des avis dans des délais plus brefs. Ainsi, l'articulation entre les deux procédures doit se traduire concrètement par l'adoption des avis les moins complexes dans des délais plus courts.

Certains agents ont pu se heurter à une autre problématique relative au délai de notification des avis déontologiques par leurs précédents employeurs. Il s'agit du cas de figure, mentionné *supra*, où l'autorité hiérarchique de l'agent au moment de son départ vers le secteur privé saisit les précédents employeurs de l'agent pour solliciter leur avis déontologique. Les précédents employeurs ont alors un temps assez limité pour répondre puisque, lorsque la saisine de la HATVP est obligatoire, l'autorité hiérarchique de l'agent doit la réaliser dans le délai de 15 jours suivant la saisine.

Il n'apparaît pas souhaitable d'encadrer le délai de réponse des précédents employeurs, en fixant un délai inférieur à 15 jours. En effet, d'une part, si ce délai est considéré comme trop court par le ou les précédent(s) employeur(s), ces derniers risquent de rendre un avis insuffisamment détaillé, ce qui prolongera de fait l'instruction devant la Haute autorité. Par ailleurs, il est délicat de fixer arbitrairement un délai de rendu de l'avis plus court pour le précédent employeur que pour l'autorité hiérarchique saisie par l'agent.

Il serait donc préférable que la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction générale des collectivités locales et la direction générale de l'offre de soins, dans leur rôle de pilotage du dispositif, rappellent expressément à tous les employeurs relevant des trois fonctions publiques la nécessité, dans ce cas de figure, d'adresser leur avis déontologique dans les meilleurs délais à l'autorité hiérarchique de l'agent. En cas de non-respect important ou récurrent de la part de ces anciens employeurs, les trois directions pourraient se rapprocher des employeurs concernés pour résoudre cette difficulté.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour ne formule pas de recommandations qui nécessiteraient de modifier la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, récente et dont les dispositions ne sont pas encore totalement mises en œuvre. En revanche, elle propose d'améliorer le dispositif existant pour le rendre plus efficient, plus fluide et d'une compréhension plus accessible.

L'atteinte de ces objectifs nécessitera la mobilisation de tous les acteurs : la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, qui assure un rôle central dans le pilotage et l'animation du dispositif bien que non dévolu explicitement par la loi, mais également des employeurs publics (sous le pilotage de la DGAFP, de la DGCL et de la DGOS), qui sont chargés d'accompagner et de conseiller les agents dans leurs projets de mobilité.

La Cour des comptes formule donc les recommandations suivantes :

- 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 HATVP, 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).*
-

Liste des abréviations

AAI	Autorité administrative indépendante
ACOB.....	Comité consultatif sur les nominations professionnelles du Royaume-Uni (advisory committee on business appointments).
AEFE	Agence française pour l'enseignement à l'étranger
AFA.....	Agence française anticorruption
AFD.....	Agence française de développement
ANAC	Autorité italienne de lutte contre la corruption (autorità nazionale anticorruzione)
ANCDG	Association nationale des directeurs et directeurs-adjoints des centres de gestion de la fonction publique territoriale
AP-HP	Assistance publique - hôpitaux de Paris
Art.	Article
AT	Administrateurs territoriaux
BF.....	Business France
BRH	Bureau des ressources humaines
CA	Conseil d'administration
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CDD	Contrat à durée déterminée
CDFP.....	Commission de déontologie de la fonction publique
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CDG/CNF	Centre de gestion
CE	Conseil d'État
CGE.....	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CGFP.....	Code général de la fonction publique
CH/U	Centre hospitalier / universitaire
CIRAD	Coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIVIT	Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza et l'integrità delle amministrazioni pubbliche (commission italienne)

CNG	Centre national de gestion
CNGFPH.....	Centre national de gestion de la fonction publique hospitalière
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CP.....	Code pénal
CPF	Compte personnel de formation
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CSP	Code de la santé publique
CT	Comité technique
DATE	Directeur de l'administration territoriale de l'État
DB	Direction du budget
DGA	Direction générale de l'armement
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGDDI.....	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGOS.....	Direction générale de l'offre de soins
DGS.....	Directeur général des services
DGT ou DGTrésor :	Direction générale du Trésor
DI	Déclaration d'intérêt
DITP.....	Direction interministérielle de la transformation publique
DMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRH	Direction des ressources humaines
DSP	Déclaration de la situation de patrimoine
EF	Expertise France
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
Ena	École nationale d'administration
EPA	Établissement public administratif
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC.....	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPL	Établissement public local
ETP	Équivalent temps plein
FNCDG	Fédération nationale des centres de gestion
FMM	France média monde
FP	Fonction publique
FPE.....	Fonction publique d'État

FPT.....	Fonction publique territoriale
FPH.....	Fonction publique hospitalière
GRECO.....	Groupe d'États contre la corruption
HCL.....	Hospices civils de Lyon
IF.....	Institut français
IESPE.....	Indemnité d'engagement de service public exclusif
INSP.....	Institut national du service public
Insee.....	Institut national de la statistique et des études économiques
IGA.....	Inspection générale de l'administration
IGAENR.....	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS.....	Inspection générale de affaires sociales
IGF.....	Inspection générale des finances
IGPDE.....	Institut pour la gestion publique et du développement économique
IPEF.....	Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts
IRD.....	Institut de recherche pour le développement
JO/RF.....	Journal officiel / de la République française
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
LTFP.....	Loi de transformation de la fonction publique
MEN / MENJ	Ministère de l'éducation nationale / et de la jeunesse
MEF.....	Ministères économiques et financiers
MAE / MEAE	Ministère de l'Europe / et des affaires étrangères
MIOM.....	Ministère de l'intérieur et des outre-mer
NC.....	Non communiqué
NLAS.....	Non-lieu à statuer
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
OFPRA.....	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OTSS.....	Organisation et à la transformation du système de santé (loi n° 2019-774)
PDDS.....	Préfet délégué pour la défense et la sécurité
PHFE.....	Personnes occupant de hautes fonctions exécutives
PN.....	Police nationale
PU-PH.....	Professeur des universités-praticien hospitalier
RH.....	Ressources humaines
RSU.....	Rapport social unique
SEM.....	Société d'économie mixte
SNDGCT.....	Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

SG Secrétariat général
SGG..... Secrétariat général du gouvernement
SPL..... Société publique locale
TFP..... Transformation de la fonction publique
UE Union européenne
UGAP..... Union des groupements d'achats publics

Annexes

Annexe n° 1 : liste des travaux des juridictions financières utilisés	110
Annexe n° 2 : présentation du régime de la disponibilité pour convenance personnelle.....	113
Annexe n° 3 : présentation du dispositif de cumul d'activités incitant à la mobilité vers le secteur privé : la création ou reprise d'entreprise	114
Annexe n° 4 : le cadre normatif applicable aux mobilités professionnelles public-privé.....	116
Annexe n° 5 : les pratiques à l'étranger.....	122
Annexe n° 6 : la mobilité des chercheurs du CNRS	132
Annexe n° 7 : liste des personnes soumises au contrôle déontologique de la HATVP	135
Annexe n° 8 : les contrôles sur place et sur pièces	136

Annexe n° 1 : liste des travaux des juridictions financières utilisés

- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Département de l'Aude*, juillet 2023
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, *CHU de Poitiers*, juillet 2023
- CRC, Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, *Hospices civils de Lyon*, juin 2022
- CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, *Département des Yvelines*, janvier 2025
- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, *Commune d'Andrézieux-Bouthéon*, septembre 2023
- CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, *Société anonyme d'économie mixte d'aménagement Citallios*, mai 2021
- CRC Pays de la Loire, rapport d'observations définitives, *Société d'aménagement de la métropole ouest atlantique*, avril 2020
- CRC Île-de-France, rapport d'instruction à fin d'observations provisoires, *Établissement public La défense*, juillet 2024
- CRC Hauts-de-France, rapport d'observations définitives, *Communauté d'agglomération « Amiens métropole »*, février 2024
- CRC Hauts-de-France, rapport d'instruction à fin d'observations définitives, *Centre Hospitalier de Château-Thierry*, octobre 2024
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, *Bordeaux-métropole - enquête relative aux services rendus aux demandeurs de permis de construire*, novembre 2023
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, *Commune de Bordeaux*, enquête relative aux services rendus aux demandeurs de permis de construire, octobre 2023
- CRC Pays de la Loire, rapport d'observations définitives, *Commune de Saint Hilaire de Riez*, Février 2024
- CRC Pays de la Loire, rapport d'observations définitives, *Pays de Saint gilles croix de vie agglomération*, février 2024
- CRC Pays de la Loire, rapport d'observations définitives, *Département de la Sarthe*, mars 2024
- CRC Pays de la Loire, rapport d'observations définitives, *Commune du Mans*, janvier 2024

- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Commune de Montpellier*, janvier 2023
- CRC Centre-Val-de-Loire, rapport d'observations définitives, *Communauté d'agglomération Chartres métropole*, Cahier 2, juin 2022
- CRC Centre-Val-de-Loire, rapport d'observations définitives, *Centre hospitalier de l'agglomération montargoise*, juillet 2024
- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, *Société publique locale Sages*, septembre 2021
- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, *SPL du Velay*, avril 2024
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Société publique locale Haute-Garonne développement*, octobre 2021
- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, *Département de Haute-Savoie*, observations définitives, juillet 2024
- CRC Auvergne Rhône Alpes, *Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de l'Isère*, rapport d'observations définitives, décembre 2023
- CRC Auvergne Rhône Alpes, *Centre hospitalier de Saint Cyr au Mont d'Or*, rapport d'observations définitives, décembre 2024
- CRC Auvergne Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, *Commune d'Echirolles*, mars 2023
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *Société publique locale agence régionale d'équipement et d'aménagement région sud Provence-Alpes-Côte d'azur*, janvier 2022
- CRC Provence-Alpes Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *Assistance publique – Hôpitaux de Marseille (AP-HM)*, juin 2022
- CRC Bourgogne Franche-Comté, rapport d'observations définitives, *Centre Hospitalier de l'Agglomération de Nevers*, juin 2022
- CRC Grand Est, rapport d'observations définitives, *Département de la Haute-Marne*, septembre 2021
- CRC Bourgogne Franche Comté, rapport d'observations définitives, *Centre hospitalier de Novillars*, octobre 2024
- CRC Bourgogne Franche Comté, rapport d'observations définitives, *Commune de Besançon*, janvier 2024
- CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, *Centre hospitalier intercommunal de Poissy Saint-Germain-en-Laye*, janvier 2023

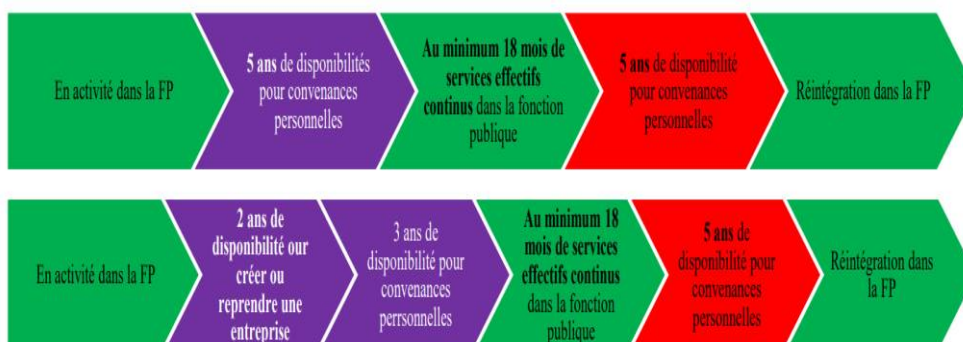
- CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, *Commune de Palaiseau*, octobre 2024
- CRC Nouvelle Aquitaine, rapport d'observations définitives, *Département de la Dordogne*, novembre 2024
- CRC Bretagne, rapport d'observations provisoires, *Centre hospitalier de Ploërmel*, juillet 2024
- CRC Bretagne, rapport d'observations provisoires, *Centre hospitalier Bretagne Atlantique*, juillet 2024
- CRC Hauts-de-France, rapport d'observations définitives, *Centre hospitalier de Beauvais*, mai 2023
- CRC Centre Val de Loire, rapport d'observations définitives, *Communauté de communes Éguzon-Argenton-Vallée de la Creuse*, janvier 2023
- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, *Service départemental et métropolitain d'incendie et de secours*, juin 2023
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Sem Sodéal*, 19 juillet 2023

Annexe n° 2 : présentation du régime de la disponibilité pour convenance personnelle

Régime de la disponibilité pour convenances personnelles avant l'entrée en vigueur du décret du 27 mars 2019 précité



Régime de la disponibilité pour convenances personnelles à l'issue de l'entrée en vigueur du décret du 27 mars 2019 précité



En vert
Affectation dans la FP

En violet
Disponibilité avec maintien des droits à l'avancement

En rouge
Disponibilité sans maintien des droits à l'avancement

Annexe n° 3 : présentation du dispositif de cumul d'activités incitant à la mobilité vers le secteur privé : la création ou reprise d'entreprise

Le principe général consiste en l'interdiction pour les agents publics d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Cependant, des dérogations sont admises, permettant, dans le cadre d'une autorisation accordée par l'administration, l'exercice d'activités privées lucratives accessoires. Ces dernières ne s'inscrivent pas systématiquement dans la perspective d'une mobilité ultérieure vers le secteur privé (enseignement, formation, expertise et consultation, aidant familial, services à la personne, activité d'intérêt général auprès d'une personne publique, activité agricole etc...). Elles peuvent d'ailleurs être autorisées sans limite de durée et compatibles avec l'exercice de fonctions publiques à temps plein.

En revanche, il existe un dispositif dérogatoire de cumul d'activités pour créer ou reprendre une entreprise, dans le cadre d'un temps partiel, prévu à l'article L. 123-8 du code général de la fonction publique, qui vise à faciliter la reconversion des agents publics dans le secteur privé. Cette autorisation spécifique est d'ailleurs accordée pour une durée limitée. La loi de transformation de la fonction publique a assoupli les conditions de cumul d'activité en portant la durée de l'autorisation de deux à trois ans, avec la possibilité d'une année supplémentaire, dans l'objectif de permettre aux agents d'avoir un délai suffisant, dans le cadre d'un exercice des fonctions publiques à temps partiel, pour s'assurer de la viabilité d'une entreprise avant de décider le cas échéant de quitter la fonction publique.

La procédure et le type de contrôle déontologique suivis lorsque l'agent sollicite une autorisation sont les mêmes qu'en cas de départ vers le secteur privé. Le risque d'interférence entre les fonctions fait l'objet d'une vigilance particulière, pouvant conduire à l'instauration de réserves, telles que l'interdiction d'exercer l'activité privée dans la zone de compétence des services de l'agent ou d'entretenir toute relation professionnelle avec les personnes physiques ou morales dont l'agent aurait à connaître dans le cadre de ses fonctions administratives.

Le nombre d'agents entrant dans ce dispositif de cumul reste limité. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, fait état, pour les établissements d'enseignement supérieur, d'une cinquantaine de demandes d'autorisation par an, qui sont majoritairement accordées par les établissements. En 2021, les ministères économiques et financiers ont été saisis de 46 demandes d'autorisations, et en ont accordé 36 sur ce fondement

(dont 32 pour la direction générale des finances publiques). En 2022, le nombre de demandes a décru, avec 31 demandes, ayant donné lieu à 15 refus. Le ministère de l'intérieur et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'ont pas été en mesure de fournir des données concernant spécifiquement ce type de cumul d'activité. Quant à la HATVP, elle est souvent amenée à rendre des avis d'incompétence ou d'irrecevabilité sur ce fondement, et n'a rendu qu'un nombre très limité d'avis sur la période de l'enquête (3, 11, 5 et 2, respectivement en 2020, 2021, 2022 et 2023). En effet, le caractère essentiellement subsidiaire de la saisine de la Haute Autorité a pu être méconnu dans les premières années de son activité, dès lors que la commission de déontologie, à laquelle elle succédait, était quant à elle compétente pour la totalité des demandes de cumul relevant de l'article L. 123-8 du code général de la fonction publique.

Les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ainsi que le ministère de l'intérieur (s'agissant de la police nationale) ont relevé l'essor des demandes d'autorisation concernant l'exercice de pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique, qui sont examinées avec une attention particulière. D'une part, les agents sont souvent réticents à solliciter un temps partiel pour exercer ce type d'activités, qui relèvent pourtant de l'article L. 123-8 du code général de la fonction publique, puisqu'elles n'apparaissent pas dans la liste des activités accessoires. D'autre part, les ministères considèrent qu'une partie de ces activités sont susceptibles de porter atteinte à la dignité des fonctions publiques.

Annexe n° 4 : le cadre normatif applicable aux mobilités professionnelles public-privé

Le contrôle déontologique des agents publics souhaitant exercer une activité dans le secteur privé concurrentiel ou intégrant le secteur public après une première partie de carrière dans le privé doit être apprécié au regard de la liberté d'entreprendre et du respect du droit à la vie privée garantis par la Constitution.

Une jurisprudence constante du Conseil Constitutionnel reconnaît que la liberté d'entreprendre est une liberté constitutionnellement garantie par l'article 4 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce principe connaît des limitations justifiées par l'intérêt général dès lors que les atteintes portées à cette liberté ne sont pas disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Le Conseil Constitutionnel garantit également le droit au respect de la vie privée, affirmé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. De la même manière, le Conseil Constitutionnel veille à ce que les dispositions législatives assurent une conciliation entre le droit au respect de la vie privée et d'autres objectifs d'intérêt général. Parmi les objectifs d'intérêt général qui peuvent être conciliés avec ces libertés constitutionnellement garanties, figure l'objectif d'intérêt général de prévention des conflits d'intérêts, également reconnu par le Conseil Constitutionnel.

Au-delà, le dispositif de contrôle déontologique comprend un système de prévention des conflits d'intérêts qui impose notamment aux agents publics, dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, l'obligation de déclarer leurs intérêts ou leur situation patrimoniale ainsi qu'un dispositif resserré d'autorisation des cumuls d'activités par les agents publics. Il comprend également un dispositif particulier de détection des faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme, dont la loi a confié le pilotage à l'agence française anticorruption (AFA). Il soumet par ailleurs les agents publics à des obligations déontologiques qui sont depuis 2016 introduites dans le statut général de la fonction publique.

La transmission d'une déclaration d'intérêts et d'une déclaration de patrimoine obligatoire pour certains agents publics

L'article 25 *ter* de la loi de 1983 prévoit désormais qu'une déclaration d'intérêts préalable à la nomination dans certains emplois est transmise, selon le cas, soit à l'autorité investie du pouvoir de nomination soit à l'autorité hiérarchique dont relève l'emploi.

À compter du 1er février 2020, les personnes qui candidatent à un emploi relevant du pouvoir de nomination du président de la République, à l'exception de ceux occupant un emploi à la décision du Gouvernement nommés en conseil des ministres, ou du Premier Ministre doivent transmettre leur déclaration d'intérêt et leur déclaration de patrimoine à l'autorité hiérarchique dont relève l'emploi.

L'autorité hiérarchique doit procéder à l'analyse de la demande et informer l'autorité investie du pouvoir de nomination de l'existence ou de l'absence de conflit d'intérêt faisant obstacle à la nomination mais également des éléments qui, sans faire obstacle complètement à la nomination, pourraient placer la personne dans une situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions et qui nécessitent des précautions particulières telles que la mise en place de mesures de déport.

Ces déclarations, qui facilitent le contrôle lors de la prise de fonctions, doivent être renouvelées lors de la cessation de fonction.

En application du 5° du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ces obligations sont également applicables au directeur général des établissements publics industriels et commerciaux, des offices publics de l'habitat gérant un parc comprenant plus de 2 000 logements, des sociétés ou autres personnes morales dans lesquelles le plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes publiques.

Dans plusieurs contrôles relatifs au secteur parapublic, les chambres régionales et territoriales des comptes ont constaté que certains directeurs n'avaient pas adressé leur déclaration d'intérêts à la HATVP : ainsi le directeur général délégué de la SEM Sodéal a régularisé sa situation après l'ouverture du contrôle de la chambre régionale des comptes Occitanie ; à la SPL Société d'Aménagement Grenoble Sud (SAGES), le directeur en exercice en 2021 n'avait pas produit de déclaration d'intérêts à la HATVP

Comme le montre le tableau qui suit, le cadre normatif relatif aux contrôles déontologiques et des mobilités professionnelles public-privé s'est fortement enrichi depuis 2013. Plusieurs lois sont venues le préciser, accompagnées ou précédées par la publication de divers rapports.

Tableau n° 7 : le contenu des lois de déontologie

<i>Lois</i>	<i>Contenu</i>
2013 <i>Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique</i>	La loi instaure un cadre déontologique global pour les responsables publics visant à prévenir les atteintes à la probité et à développer la transparence de la vie publique : <ul style="list-style-type: none"> - Définition du conflit d'intérêt et des outils de régulation de ces conflits d'intérêts ; - Création de la HATVP ; - Obligation de déclarer leurs intérêts et patrimoines pour les exécutifs des grandes collectivités et les hauts fonctionnaires.
2016 <i>Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Consécration des règles déontologiques applicables aux agents publics (dignité, probité, intégrité et impartialité) ; - Création de la fonction de référent déontologue ; - Transposition dans le statut de la fonction publique des règles en matière de prévention des conflits d'intérêts ; - Extension du champ de contrôle de la commission de déontologie (saisine obligatoire dès qu'il y a départ définitif ou temporaire vers une entreprise du secteur concurrentiel, un organisme privé ou pour exercer une activité libérale). - Modification des règles en matière de cumul d'activités et de mobilités professionnelles public-privé.
2019 <i>Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Suppression de la commission de déontologie de la fonction publique le 1er février 2020 et transfert de ses activités, élargies à d'autres, à la HATVP ; - Clarification des règles applicables en matière de mobilités professionnelles public-privé.

Source : Cour des comptes

Ce dispositif légal a été complété par plusieurs textes réglementaires dont les principaux sont les suivants.

Tableau n° 8 : le contenu des textes réglementaires

Référence du texte	Contenu
Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique	<p>Ce décret fixe les modalités de désignation des référents déontologues dans les trois fonctions publiques.</p> <p>Les missions de référent déontologue peuvent être assurées par une ou plusieurs personnes qui relèvent ou ont relevé de l'administration, l'autorité, la collectivité territoriale ou l'établissement concerné.</p> <p>Elles peuvent aussi être assurées par un collège dont la composition et les attributions sont fixées par un arrêté du chef de service. Ce collège peut comprendre des personnes extérieures à l'administration concernée ou à la fonction publique. Elles sont choisies en raison de leur compétence ou expérience particulière jugée utiles pour la mise en œuvre des missions du référent déontologue.</p>
Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique	<p>Ce décret précise les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'interdiction qui est faite aux agents publics d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative. Il détermine les modalités du contrôle déontologique exercé par l'administration ou la HATVP d'une demande de cessation de fonctions, définitive ou temporaire, pour exercer une activité privée lucrative. Il fixe la liste des emplois pour lesquels la saisine de la HATVP est obligatoire pour ce type de demandes. Il détermine les modalités du contrôle préalable à la nomination à certains emplois d'une personne ayant exercé une activité privée au cours des trois années précédentes.</p>
Arrêté du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique	<p>Cet arrêté fixe la composition du dossier de saisine qui doit être constitué lorsqu'un agent souhaite exercer une activité privée lucrative ou lorsque l'administration envisage de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à un emploi de haut niveau.</p>

Source : Cour des comptes

La Commission de déontologie de la fonction publique

Le décret du 17 janvier 1991, pris pour l'application de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, a institué une commission ad hoc chargée d'émettre un avis sur la compatibilité des activités privées envisagées avec les fonctions administratives effectivement exercées par le fonctionnaire concerné. La saisine de cette commission, compétente à l'égard des seuls fonctionnaires de l'État, n'était toutefois obligatoire que dans l'hypothèse où l'administration envisageait d'opposer une incompatibilité.

Ce dispositif a été renforcé, en deux temps, par le législateur.

Souhaitant étendre la procédure de contrôle, le législateur a, tout d'abord, prévu par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, l'instauration d'une commission consultative commune aux trois fonctions publiques, chargée d'émettre un avis sur la compatibilité avec les fonctions antérieures de l'activité privée envisagée.

Puis, et avant même d'entrer en vigueur, ce dispositif a été modifié par la loi du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'État et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées. La loi prévoit l'institution de trois commissions consultatives distinctes, propres à chacune des fonctions publiques, mais, surtout, il fait de leur consultation une obligation.

Ces dispositions elles-mêmes ont subi deux évolutions en 2007 et en 2009.

Avec la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, la commission de déontologie de la fonction publique est compétente pour l'ensemble des agents publics. Elle donnait un avis sur les déclarations des agents qui quittent le secteur public, de manière temporaire ou définitive, pour exercer une activité privée lucrative, ainsi que sur les cas de cumul pour création ou reprise d'entreprise par des fonctionnaires ou agents publics, ou bien de poursuite d'activité comme dirigeant d'entreprise, pour une personne entrant dans la fonction publique.

La saisine de la commission n'était pas obligatoire, lorsque l'agent rejoignait le secteur privé, dans le cas de personnes qui n'ont manifestement pas été chargées dans leurs fonctions publiques, soit d'assurer le contrôle ou la surveillance d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur ces contrats, soit de proposer des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur ces décisions.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a conforté le rôle de la commission de déontologie de la fonction publique en lui donnant le pouvoir de se saisir elle-même d'un cas d'espèce lorsque les conditions en sont réunies, alors que ni l'administration, ni l'agent ne l'avaient fait. Elle répondait ainsi à une lacune de la loi de 2007.

Elle a également rendu expressément obligatoire la saisine de la commission pour les membres des cabinets ministériels ainsi que pour les collaborateurs du Président de la République. Enfin, elle a instauré une obligation d'information de la commission de déontologie, pour les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales qui désiraient exercer, après leur départ de la collectivité, une activité privée lucrative.

Annexe n° 5 : les pratiques à l'étranger

Pour réaliser ce parangonnage, qui ne porte que sur les mobilités sortantes, la Cour des comptes a utilisé les informations qui lui ont été communiquées par la HATVP et la DGAFP et celles qu'elle a pu consulter dans les sources ouvertes. Elle a également utilisé les réponses apportées à un questionnaire qu'elle a adressé à l'ambassade de France au Canada et à l'institution supérieure de contrôle du Royaume-Uni (National audit office).

Allemagne¹⁰²

Ces dispositions concernent la fonction publique fédérale.

Les activités ultérieures des anciens fonctionnaires fédéraux sont régies par l'article 105 de la loi sur la fonction publique fédérale¹⁰³. En vertu de cet article, les anciens fonctionnaires doivent déclarer tout emploi en dehors du service public avant de l'occuper, si cet emploi est lié à l'activité officielle au cours des cinq dernières années précédant la fin de la relation de service et si l'emploi peut porter atteinte aux intérêts officiels. L'obligation de déclaration prend fin trois ans après la cessation de fonctions, lorsque les fonctionnaires ont pris leur retraite après avoir atteint l'âge normal de la retraite, sinon, cinq ans après la cessation de fonctions.

Depuis le 1er avril 2024, des dispositions plus restrictives sont prévues pour les anciens hauts fonctionnaires, et les anciens fonctionnaires qui ont été chargés d'au moins une activité sensible du point de vue de la sécurité au cours des cinq dernières années précédant leur départ de la fonction publique. Ils sont soumis à l'obligation de déclarer toute activité lucrative ou tout emploi en dehors de la fonction publique. Pour ces emplois, la durée de la période de restriction a été allongée (5 ans après la fin de la relation de service lorsque les fonctionnaires ont pris leur retraite après avoir atteint l'âge normal de la retraite, et dans les autres cas, 7 ans après la fin de la relation de service). Les anciens fonctionnaires qui ont été chargés d'au moins une activité sensible du point de vue de la sécurité au cours des cinq dernières années précédant leur départ de la fonction publique doivent également obtenir une autorisation préalable pour travailler pour une puissance étrangère, si l'activité envisagée est liée à des questions de sécurité.

¹⁰² Informations apportées par la DGAFP et issues de sources ouvertes.

¹⁰³ BBG.pdf (gesetze-im-internet.de)

Les membres sortants du gouvernement fédéral et les secrétaires d'État parlementaires sont également assujettis à des restrictions depuis 2015.

Les fonctionnaires sont soumis à une obligation déclarative auprès de leur administration d'origine lors du départ vers le secteur privé. Tous les anciens employeurs concernés – sections et départements dans lesquels le fonctionnaire a travaillé au cours des cinq années précédant sa cessation de fonctions – sont invités à vérifier s'il est possible que le fonctionnaire ou le militaire ait eu une influence sur les activités économiques de son futur employeur ou partenaire contractuel. Les sections et départements concernés doivent aussi indiquer le degré de « connaissance officielle » du fonctionnaire en cause.¹⁰⁴ La déclaration doit être effectuée au moins un mois avant le début de l'activité. Si ce délai n'est pas respecté, l'autorité compétente peut interdire provisoirement le début de l'activité pendant une durée maximale d'un mois.

Les sanctions, qui concernent tous les agents, peuvent être pénales et disciplinaires. Par exemple, la pension de retraite du fonctionnaire peut être réduite en cas de manquement aux règles de l'après-mandat en vigueur au sein de l'administration fédérale¹⁰⁵.

Canada¹⁰⁶

Les employés de la fonction publique sont soumis à la Directive sur les conflits d'intérêts et doivent respecter des règles plus ou moins strictes en fonction de leur poste. Chaque ministère est en charge de désigner les postes à risques assujettis à des restrictions, en se fondant sur différents facteurs (niveau, autonomie dans la conduite des opérations, fonctions de supervision, ancienneté, visibilité, etc.). Cependant, de manière générale, tous les agents travaillant dans la fonction publique, même ceux qui ne sont pas assujettis à une période de restriction, doivent respecter le Code de valeur et d'éthique du secteur public, qui prévoit que les agents prennent

¹⁰⁴ OCDE. *L'emploi d'après-mandat. Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêt*. 2011. Réponse de l'Allemagne à l'enquête de l'OCDE sur les emplois d'après mandat.

¹⁰⁵ Réponse de l'Allemagne à l'enquête de l'OCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/l-emploi-d-apres-mandat_9789264056725-fr?jsessionid=a5Egda14a7xY0WDW-IHBxnq3QCHsE01zoleA0j4J.ip-10-240-5-42

¹⁰⁶ Informations fournies par l'ambassade de France au Canada et issues de sources ouvertes <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/valeurs-ethique/conflits-interets-apres-mandat/guide-application-apres-mandat-termes-politique-conflits-interets-apres-mandat.html#sec4>

toutes les mesures possibles pour prévenir et résoudre, dans l'intérêt public, tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel, entre leurs responsabilités officielles et leurs affaires personnelles.

Par ailleurs, les titulaires de charge publique (TCP)¹⁰⁷ sont soumis à des restrictions.

La directive sur les conflits d'intérêts s'appliquant à tous les employés de la fonction publique, mentionne les interdictions auxquelles un fonctionnaire occupant un poste désigné par l'administrateur général du ministère¹⁰⁸ doit se soumettre pendant l'année qui suit son départ. Il lui est interdit d'accepter une nomination à un conseil d'administration ou à un emploi auprès d'entités extérieures avec lesquelles il a entretenu des rapports officiels importants dans l'année précédant son départ. Il lui est également interdit de présenter des observations au nom d'entités extérieures au gouvernement auprès de toute organisation gouvernementale avec laquelle il a entretenu des rapports officiels dans l'année précédant son départ. Il lui est enfin interdit de fournir des conseils à ses clients ou à son nouvel employeur, au moyen de renseignements qui ne sont pas publics, sur des programmes ou des politiques des instances publiques pour lesquelles il travaillait ou avec lesquelles il entretenait des rapports importants, cette dernière interdiction n'ayant pas de limite de durée.

Si le ministère dont dépendait le fonctionnaire constate que l'agent ne respecte pas ces interdictions, il les lui rappelle, lui expose les mesures correctives devant être envisagées et lui demande des explications sur la manière dont il entend se conformer à ses explications.

Les titulaires de charge publique, nommés par le gouvernement et dont le mandat est souvent temporaire ou politique, soumis à la Loi sur les

¹⁰⁷ Il s'agit des ministres, ministres d'Etat, secrétaires parlementaires, directeur général des élections, directeur parlementaire du budget, personnel ministériel, conseillers ministériels et la plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil, ainsi que certains titulaires d'une nomination ministérielle. Ces titulaires de charge publique peuvent être simplement des « titulaires de charge publique » (notamment membres à temps partiel de conseils, de commissions et de tribunaux fédéraux et de certains membres à temps partiel du personnel ministériel), ou de « titulaires de charge publique principales ou principaux », à savoir les ministres, secrétaires parlementaires, personnel ministériel et personnes nommées à temps plein par le gouverneur en conseil, comme les sous-ministres, les chefs de sociétés d'Etat et les membres à temps plein de tribunaux fédéraux, qui se voient appliquer des mesures plus contraignantes. <https://ciiec-ccie.parl.gc.ca/fr/compliance-ordonnance/Pages/POH-TCP.aspx>

¹⁰⁸ Il s'agit des postes précédemment évoqués assujettis à des restrictions d'après-mandat.

conflits d'intérêts¹⁰⁹, se voient interdire à vie, sans possibilité d'exemption, d'annulation ou de réduction, de tirer un avantage indu de leur charge publique antérieure, de changer de camp (agir au nom ou pour le compte d'une personne ou d'un organisme relativement à une instance, une opération, une négociation ou une autre affaire dans laquelle ils ont représenté ou conseillé le gouvernement), et de donner à leurs clients, associés ou employer des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public obtenus au cours de leur mandat. Les ex-titulaires de charge publique principaux doivent respecter des règles supplémentaires, pendant un an ou deux ans pour les anciens ministres ou ministres d'Etat, qui leur interdisent de conclure un contrat avec une entité avec laquelle ils ont eu des rapports officiels directs et importants et d'intervenir auprès de celle-ci.

S'agissant des fonctionnaires, le contrôle est uniquement effectué par l'administration dont dépend l'agent. Avant de quitter leur emploi, les fonctionnaires doivent présenter un rapport écrit à leur administrateur général de tous les emplois futurs et activités qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts. Les fonctionnaires ayant un poste désigné doivent également présenter ce rapport dans l'année qui suit leur départ.

Pour les titulaires de charge publique, c'est le commissariat aux conflits d'intérêts qui applique la loi sur les conflits d'intérêts. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique est un haut fonctionnaire de la Chambre des communes indépendant qui est chargé d'administrer la Loi sur les conflits d'intérêts, qui vise les titulaires de charge publique, et le Code régissant les conflits d'intérêts des députés.¹¹⁰ Il peut ainsi mener une enquête au sujet d'un ancien titulaire de charge publique à la demande d'un député, d'un sénateur, ou de son propre chef, s'il a des motifs raisonnables de croire que la personne a contrevenu à certaines dispositions. Pendant leur période de restriction, les ex-titulaires de charge publique principaux sont tenus de signaler au commissaire aux conflits d'intérêt certaines communications et entrevues organisées avec des titulaires de charge publique, selon ce que prescrit la Loi sur le lobbying.¹¹¹

Les titulaires de charge publique principaux toujours en exercice doivent communiquer toute offre d'emploi extérieure à la fonction publique au Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (CCIE) dans

¹⁰⁹ Plus de 2 700 fonctionnaires fédéraux doivent s'y soumettre. <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/fr/compliance-ordonnance/Pages/default.aspx>

¹¹⁰ <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/fr/About-APropos/Pages/WhoWeAre-QuiNousSommes.aspx>

¹¹¹ <https://prciec-rpccie.parl.gc.ca/FR/ReportsAndPublications/Pages/INPERules.aspx>

les sept jours après l'avoir reçue. Si le CCIE l'autorise à accepter l'offre et que le titulaire l'accepte, il doit le signaler dans les sept jours suivants.

En termes de sanctions, le code de valeurs et d'éthique de la fonction publique prévoit qu'un fonctionnaire qui ne se conforme pas aux dispositions du code s'expose à des mesures disciplinaires, y compris, le cas échéant, le congédiement. D'après le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique, « *un fonctionnaire qui ne se conforme pas aux dispositions du Code s'expose à des mesures disciplinaires, y compris, le cas échéant, le congédiement.* »

Dans le cas d'un non-respect de la Loi sur les conflits d'intérêt, les TCP s'exposent à des amendes. Par ailleurs, tous les rapports d'enquête sont rendus publics et envoyés au Premier Ministre qui peut prendre des mesures supplémentaires.

Espagne¹¹²

Tous les agents publics sont soumis à un contrôle déontologique préalable lorsqu'ils souhaitent exercer une mobilité vers le secteur privé.

La loi sur les incompatibilités du personnel des administrations publiques¹¹³ prévoit des cas où la mobilité des agents publics vers le privé n'est pas autorisée : il s'agit des mobilités dans une entreprise privée avec laquelle l'agent public a travaillé durant les deux dernières années dans le cadre de ses fonctions dans le service public et des activités en tant que membre du conseil d'administration ou de l'organe de direction d'une entité privée si ces activités sont directement liées à celles du service au sein duquel l'agent a travaillé dans le secteur public.

Les restrictions imposées sont plus importantes pour les hauts fonctionnaires que pour les autres agents publics¹¹⁴. Ils ne peuvent, pendant les deux années qui suivent la date de leur départ, exercer des fonctions dans des entités privées qui ont été affectées par des décisions auxquelles ils ont participé (l'interdiction s'étend à la fois aux entités privées concernées et à celles qui appartiennent au même groupe de sociétés).

Les hauts fonctionnaires doivent déposer auprès du bureau des conflits d'intérêts une déclaration avant le début de l'activité à réaliser, en indiquant :

¹¹² Informations communiquées par la DGAFP issues de sources ouvertes.

¹¹³ Loi 53/1984.

¹¹⁴ Article 15 de la loi 3/2015 réglementant l'exercice des hautes fonctions de l'administration générale.

- si elle est exercée à titre indépendant ou salariée. Dans ce dernier cas, les coordonnées de la société ou de l'entité ainsi que l'objet social de l'entité rejointe ;
- une déclaration expresse que ladite activité privée n'est pas directement liée aux compétences du poste dernièrement occupé.

Après avoir reçu la déclaration du haut fonctionnaire concerné, le Bureau des conflits d'intérêts peut demander au département ministériel, à l'organisme ou à l'entité dans lesquels le déclarant a exercé en dernier lieu une fonction de haut niveau, les informations nécessaires pour prendre une décision de compatibilité ou d'incompatibilité. Cette décision est rendue dans un délai d'un mois à compter de la présentation de la déclaration. Le Bureau des conflits d'intérêt en informe l'intéressé ainsi que la société ou l'entreprise qu'il souhaite rejoindre. Si sa décision est défavorable et que la personne concernée commence l'activité privée, le bureau des conflits d'intérêts recommande à l'organisme compétent d'entamer une procédure administrative aboutissant à une sanction.¹¹⁵

Au titre des sanctions disciplinaires, l'agent encourt les sanctions les plus graves susceptibles d'être publiées au Journal officiel, peut se voir interdire d'occuper une charge publique pendant 5 à 10 ans. Les anciens fonctionnaires risquent également de voir leur pension de la fonction publique réduite.¹¹⁶

Etats-Unis

Tous les agents publics sont soumis à des restrictions lors de leur mobilité vers le secteur privé. Ces restrictions les empêchent de conduire certaines activités liées à leurs anciennes fonctions. Elles varient d'un à trois ans. Elles n'empêchent pas un agent public de rejoindre le secteur privé.

Les agents doivent déclarer qu'ils partent en mobilité à leur employeur mais ils n'ont pas à obtenir une autorisation préalable à leur départ. C'est à eux de s'assurer qu'ils respectent les restrictions au départ le cas échéant en lien avec le responsable de l'éthique de leur employeur public.

¹¹⁵https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/etica/altos_cargos/GUIA-ASPECTOS-RELEVANTES-DEL-REGIMEN-DE-LOS-ALTOS-CARGOS0

¹¹⁶ Enquête de l'OCDE mentionnée supra.

Le bureau de l'éthique de l'administration peut faire des contrôles *a posteriori*. Des sanctions peuvent être appliquées à l'issue de ces contrôles.

Grande-Bretagne¹¹⁷

Tous les fonctionnaires de la Couronne sont soumis à des règles d'acceptation des postes lorsqu'ils quittent le service de la Couronne. La durée de la période de restriction varie en fonction du grade, de 1 an à 2 ans.

Les fonctionnaires doivent adresser une demande préalable à leur département des ressources humaines et leur responsable hiérarchique dans plusieurs cas de figure, par exemple lorsqu'ils ont participé à l'élaboration de politiques touchant leur employeur potentiel, ou eu accès à des renseignements privilégiés concernant cet employeur au cours des 2 années précédentes, lorsqu'ils ont été responsables de décisions touchant l'employeur potentiel au cours des deux années précédentes, eu des rapports officiels répétés avec lui au cours des 2 années précédentes, eu accès à des informations confidentielles sur les concurrents du potentiel employeur, ou encore si la nomination impliquerait d'effectuer du lobbying auprès du gouvernement pour le compte du nouvel employeur.

Quant à eux, les hauts fonctionnaires se voient appliquer une période de restrictions de 2 ans, et doivent demander l'avis de l'ACoba, autorité indépendante chargée de donner un avis sur les projets de mobilités des fonctionnaires quittant le service de la Couronne, avant d'occuper leurs nouvelles fonctions.¹¹⁸ Ils doivent remplir un formulaire de demande précis et détaillé adressé à l'ACoba, qui est également complété par le ministère concerné. L'ACoba examine la demande et se prononce sur le projet professionnel du demandeur, en indiquant les conditions qui doivent le cas échéant s'appliquer à cette nomination. Au cours de la procédure, des échanges ont lieu entre l'ACoba et le demandeur afin de s'assurer que ce dernier est en accord avec les réserves/conditions posées. L'ACoba émet une recommandation au premier ministre ou au décideur compétent. Le nouvel employeur privé est informé par le ministère des conditions posées à l'occupation du nouveau poste.¹¹⁹ Tant que l'ACoba n'a pas rendu sa

¹¹⁷ Informations communiquées par l'ISC britannique, par la HATVP et issues de sources ouvertes.

¹¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/business-appointment-rules-for-crown-servants>

¹¹⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/business-appointment-rules-for-crown-servants/how-to-make-an-application-to-acoba-for-senior-crown-servants-at-grade-scs3-and-above-or-equivalent>

décision, les hauts fonctionnaires ne peuvent occuper de nouvelles fonctions. En cas d'irrespect des règles, l'ACOPA en informe l'administration compétente, qui détermine les suites à donner.

L'ACOPA publie régulièrement des rapports d'activités contenant des éléments descriptifs et statistiques sur les contrôles qu'elle effectue.¹²⁰ Dans son dernier rapport, elle émettait plusieurs recommandations pour réformer ce contrôle des mobilités : favoriser davantage de prévisibilité, appliquer des sanctions en cas d'irrespect des règles en vigueur, adopter une approche par les risques, d'une part en exemptant certaines mobilités vers des secteurs ne présentant que peu de risques et d'autre part en clarifiant les mobilités considérées comme risquées et en les soumettant à des conditions supplémentaires, par exemple, des périodes de restrictions plus longues.

Entre 2020 et 2024, l'ACOPA a rendu plus de 800 avis.

Italie¹²¹

Les employés du secteur public, qui ont exercé des pouvoirs de coercition et de négociation au nom des administrations publiques au cours des trois dernières années de service, ne peuvent pas exercer d'activités professionnelles avec des entités privées qui avaient précédemment des relations avec leur administration dans les trois ans suivant la fin de leurs fonctions publiques.¹²² Les contrats conclus et les missions confiées en violation de cette règle sont nuls et non avenue, et il est interdit aux entités privées qui les ont conclus de contracter avec les administrations publiques pendant les trois années suivantes avec l'obligation de restituer toute rémunération perçue.

L'Autorité Nationale Anti-Corruption (ANAC)¹²³ qui est une autorité administrative indépendante, qui a pour mission de prévenir la corruption dans tous les domaines de l'activité administrative, surveille le respect de cette règle par les administrations publiques, y compris en exerçant des pouvoirs d'inspection et de vérification. Elle exerce des pouvoirs d'inspection et d'enquête dans des cas individuels de nomination. Elle effectue des contrôles a posteriori.

¹²⁰

[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/669923de0808eaf43b50d22c/Advisory Committee on Business Appointments-21st Report - April 2020 to March 2024 PDF.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/669923de0808eaf43b50d22c/Advisory_Committee_on_Business_Appointments-21st_Report_-_April_2020_to_March_2024_PDF.pdf)

¹²¹ Informations fournies par la DGAFP et issues de sources ouvertes.

¹²² Article 53, 16 ter du décret-loi 165/2001 du 30 mars 2001.

¹²³ <https://www.anticorruzione.it/-/relazione.annuale.2024>

La fonction publique européenne¹²⁴

Le statut des fonctionnaires européens prévoit que le fonctionnaire qui se propose d'exercer une activité professionnelle, rémunérée ou non, dans les deux années suivant la cessation de ses fonctions, est tenu de le déclarer à son institution. Si cette activité a un lien avec l'activité exercée par l'intéressé durant les trois dernières années de service et risque d'être incompatible avec les intérêts légitimes de l'institution, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut, en fonction de l'intérêt du service, soit interdire au fonctionnaire l'exercice de cette activité, soit le subordonner à toute condition qu'elle juge appropriée. L'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis de la commission paritaire, notifie sa décision dans un délai de trente jours ouvrables à compter de la réception de la déclaration. À l'expiration de ce délai, l'absence de notification de décision vaut décision implicite d'acceptation.

Dans le cas des anciens membres du personnel d'encadrement supérieur, l'autorité investie du pouvoir de nomination leur interdit, en principe, pendant les douze mois suivant la cessation de leurs fonctions, d'entreprendre une activité de lobbying ou de défense d'intérêts vis-à-vis du personnel de leur ancienne institution pour le compte de leur entreprise, de leurs clients ou de leurs employeurs concernant des questions qui relevaient de leur compétence pendant leurs trois dernières années de service.¹²⁵

Les anciens commissaires, durant les deux années qui suivent la cessation de leurs fonctions (trois ans pour l'ancien président de la commission), doivent informer la Commission de leur intention d'exercer toute activité professionnelle, rémunérée ou non, n'ayant aucun lien avec les activités de l'Union européenne et qui ne donne pas lieu à des activités de lobbying ou de représentation d'intérêts à l'égard de la Commission et de ses services. La Commission examine les informations fournies afin de déterminer si la nature de l'activité envisagée est compatible avec l'article 245 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si l'activité envisagée est liée à l'ancien portefeuille du commissaire, la Commission ne peut donner son approbation qu'après avoir consulté le comité d'éthique indépendant¹²⁶. Par ailleurs, les anciens membres de la commission ne peuvent exercer d'activités de lobbying pendant une période de deux ans

¹²⁴ Informations issues de sources ouvertes.

¹²⁵ Règlement n° 31 (CEE) 11 (CEE) fixant le statut des fonctionnaires, article 16.

¹²⁶ Le comité d'éthique indépendant conseille la Commission sur la compatibilité avec les traités des activités prévues par les commissaires après la cessation de leurs fonctions.

après la cessation des fonctions, auprès des membres ou de leur personnel, pour le compte de leur entreprise, de leur employeur ou de leur client, concernant des questions qui relevaient de leur portefeuille.¹²⁷

La Commission publie un rapport annuel sur les « activités professionnelles des anciens membres du personnel d'encadrement supérieur » ainsi que sur l'application du code de conduite des membres de la Commission européenne.

En cas de manquement à leurs obligations, la Cour de justice peut priver les anciens commissaires de leurs droits à pension ou à d'autres prestations. La Commission peut également décider, compte tenu de l'avis du comité d'éthique indépendant et sur proposition du président, d'exprimer un blâme et, le cas échéant, de le rendre public.

¹²⁷ Décision de la Commission du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne (2018/C 65/06), article 11.

Annexe n° 6 : la mobilité des chercheurs du CNRS

Le contrôle des départs vers le secteur privé de ses chercheurs revêt une grande importance pour le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). En effet, même si le nombre de mobilités reste limité (environ 85 départs par an entre 2020 et 2023, dont trois quarts au titre des actions visant à favoriser la valorisation de la recherche sur une population de l'ordre de 11 000 chercheurs), la possibilité d'exercer une activité privée lucrative au cours de sa carrière constitue un élément d'attractivité du statut des chercheurs. Toutefois, cette liberté nécessite d'être conciliée avec les intérêts du CNRS et plus largement ceux de la recherche publique française. À cet égard, les principes déontologiques régissant les mobilités sécurisent les intérêts du CNRS mais garantissent également l'indépendance de la recherche scientifique par rapport aux intérêts privés. Cette question prend d'autant plus d'acuité que les niveaux de rémunération servis aux chercheurs titulaires dans certaines disciplines, par exemple l'intelligence artificielle, sont souvent moins attractifs que ceux proposés dans des entreprises privées.

Le CNRS a mis en œuvre un système de contrôle qui garantit l'absence de risque déontologique ou pénal aux termes du cadre juridique applicable.

Premièrement, le CNRS exerce un contrôle des mobilités de ses chercheurs vers le privé, le détachement et la disponibilité n'étant jamais de droit et pouvant tout d'abord être refusées sur la base des « nécessités de service », notion encadrée de façon étroite et de longue date par la jurisprudence.

Deuxièmement, en cas de départ vers une activité privée lucrative, le CNRS exerce le contrôle déontologique prévu par le code de la fonction publique qui est destiné à assurer la compatibilité avec les critères fixés dans la loi parmi lesquels l'absence de conflit d'intérêt. Ce contrôle concerne les trois dernières années d'exercice des fonctions. Au terme du contrôle, le CNRS peut autoriser, autoriser avec réserves ou refuser le départ.

En complément, la loi prévoit que, quand un chercheur sollicite un détachement pour effectuer des missions scientifiques d'intérêt général, l'intéressé ne doit pas avoir eu, au cours des cinq dernières années, ni à exercer un contrôle sur l'entreprise ou l'organisme privé, ni à participer à l'élaboration ou à la passation de marchés avec cette entreprise ou cet organisme. Ce contrôle particulier, qui ne s'applique que dans le cas de

détachement dans une entreprise prévu par le code de la recherche est complémentaire du contrôle déontologique, tant par sa profondeur de temps (cinq ans et non trois ans) que par les sujets qu'il questionne (contrôle exercé sur l'organisme, élaboration ou passation de marchés avec cet organisme).

Jusqu'en 2020, l'autorisation était délivrée après avis de la commission de déontologie ; depuis 2020, la procédure a été internalisée. Jusqu'en mars 2024, c'est la direction des ressources humaines (DRH) du CNRS qui rendait un avis, la décision étant ensuite prise par le délégué régional. Depuis mars 2024, la procédure a été entièrement déconcentrée aux délégations régionales. La DRH continue de jouer un rôle d'animation et de conseil. Elle a ainsi diffusé une circulaire et une note d'accompagnement aux services déconcentrés afin d'encadrer les décisions prises, en particulier à travers des décisions-types intégrant des réserves d'usages. Ces documents fournissent également des cas-types : par exemple, devrait être refusé le départ d'un chercheur vers une entreprise s'il est porteur d'un projet bénéficiant d'un financement important (car le laboratoire serait en difficulté financière si le projet n'est pas mené) ou s'il encadre une thèse (le doctorant a droit au bon déroulement de sa thèse). Autre exemple : un refus pourrait être fondé sur la préservation de la réputation du CNRS, par exemple à l'occasion d'un départ vers une activité de médecine douce pratiquée de manière individuelle. S'agissant des réserves, la note précise par exemple qu'un chercheur créant une société en lien avec le thème de recherche de son laboratoire doit s'abstenir de toute relation professionnelle avec son unité de départ ainsi qu'avec tous ses partenaires industriels durant trois ans.

Troisièmement, le CNRS exerce le contrôle pénal destiné à apprécier l'existence pour l'agent du risque de se trouver en situation de prise illégale d'intérêts. Ce contrôle, distinct et complémentaire du contrôle déontologique, repose également sur les délégations régionales qui a la charge de caractériser les liens existants entre le chercheur, son unité et l'organisme qu'il veut rejoindre.

La délégation régionale peut saisir le haut-fonctionnaire de sécurité et de défense quand un dossier de mobilité, en particulier à l'étranger, soulève un enjeu en termes de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation. Ce point revêt une importance particulière et trouve aussi à s'appliquer pour le départ vers des entités publiques étrangères (universités, organismes de recherche). Il serait en effet contre-productif de disposer de procédures efficaces pour surveiller la mobilité des chercheurs vers les entreprises de droit privé, y compris lorsque l'État est le principal actionnaire, et de ne pas avoir de contrôle suffisant lorsqu'il s'agit d'un

départ vers une entité publique d'un État en concurrence, voire en confrontation avec la France.

Par ailleurs, le CNRS doit saisir la HATVP pour une mobilité concernant un personnel « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient », ce qui n'a été fait qu'une fois en 2020. Au-delà, il n'existe pas de relations formalisées particulières entre le CNRS et la HATVP, ni entre le CNRS et les autres organismes nationaux de recherche sur ce sujet. Enfin, le CNRS a recruté un déontologue, qui est un enseignant-chercheur, dont le rôle est de conseiller les personnels du CNRS notamment au moment de leur mobilité.

Le CNRS a identifié un enjeu particulier pour les départs liés à la valorisation de la recherche, et mis en place un processus de contrôle *ad hoc*.

Le CNRS a identifié un enjeu particulier pour les départs vers des entreprises de valorisation pour lesquelles le CNRS a institué un collège de déontologie spécifique chargé de rendre un avis au délégué régional. Ce collège est présidé par le référent déontologue du CNRS, et comprend deux représentants de la DRH, un représentant de CNRS innovation et le cas échéant le haut-fonctionnaire de défense et de sécurité. Le CNRS justifie ce contrôle déontologique et pénal renforcé au regard des enjeux et des risques : la valorisation est fortement encouragée par l'État et doit donc être bien contrôlée ; les chercheurs qui créent ou rejoignent des start-ups sont souvent amenés à en devenir actionnaires.

Au total, le CNRS a rendu 80 avis sur les départs « de droit commun » (hors valorisation) entre 2020 et 2023. Aucun refus n'a été pris, l'ensemble des dossiers ayant fait l'objet d'autorisations avec réserves. Parallèlement, le collège de déontologie a examiné 259 dossiers pour la valorisation de la recherche, dont huit ont été refusés, ce qui confirme bien leur plus grande sensibilité (les motifs invoqués relevant en effet du conflit d'intérêt entre l'agent et l'entreprise ou de la protection des intérêts de la recherche publique).

Annexe n° 7 : liste des personnes soumises au contrôle déontologique de la HATVP



MOBILITÉS PUBLIC / PRIVÉ : LES PERSONNES SOUMISES AU CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

- ✓ **Saisine obligatoire de la HATVP** : l'administration doit saisir la Haute Autorité : la personne concernée peut faire une saisine uniquement si son autorité hiérarchique ne l'a pas faite.
- ✓ • **Cas particulier** : c'est au responsable public de saisir personnellement la Haute Autorité.
- ✓ **Saisine subsidiaire de la HATVP** : l'autorité hiérarchique effectue le contrôle déontologique. En cas de doute, elle peut demander l'avis du référent déontologique ; si le doute persiste, elle peut saisir la Haute Autorité.
- ✗ **Aucune saisine de la HATVP**

Responsables publics

		Cumul d'activités (création ou reprise d'une entreprise)	Mobilité vers le secteur privé
GOUVERNEMENT	Membres du Gouvernement	✗	✓ •
	Présidents des conseils régionaux	✗	✓ •
EXÉCUTIFS LOCAUX	Présidents des conseils départementaux	✗	✓ •
	Présidents des EPCI à fiscalité propre (+20.000 hab. ou recettes de fonctionnement supérieures à 8 M€)	✗	✓ •
	Maires (communes +20.000 hab.)	✗	✓ •
	Présidents de la métropole de Lyon, de l'assemblée et du conseil exécutif de Corse et de Martinique, de l'assemblée de Guyane, d'un exécutif de collectivité ou d'une assemblée territoriale d'outre-mer	✗	✓ •
AAI / API	Membres des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API)	✗	✓ •



Agents publics (fonctionnaires et agents contractuels)

	Avis préalable à la nomination (en cas d'exercice d'une fonction dans le secteur privé au cours des 3 années précédant la nomination)	Cumul d'activités (création ou reprise d'une entreprise)	Mobilité vers le secteur privé
	Tout agent public, sauf emplois mentionnés ci-dessous	✗	✓ •
FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT	Directeurs d'administrations centrales	✓	✓
	Directeurs d'établissements publics de l'état nommés par décret en conseil des ministres	✓	✓
	Membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel	✓	✓
	Membres de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes	✓	✓
	Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints des AAI et API	✓	✓
	Autres personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement et nommées en conseil des ministres	✓	✓
	Autres agents occupant un emploi soumis à déclaration d'intérêts en vertu du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016	✓	✓
	Directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des services des régions, des départements et des communes et EPCI à fiscalité propre (+40.000 hab.)	✓	✓
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	Directeurs généraux des services techniques des communes et EPCI à fiscalité propre (+40.000 hab.)	✓	✓
	Autres agents occupant un emploi soumis à déclaration d'intérêts en vertu du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016	✓	✓
FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE	Directeurs des établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros	✓	✓
	Autres agents occupant un emploi soumis à déclaration d'intérêts en vertu du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016	✓	✓
COLLABORATEURS DE CABINET	Collaborateurs du Président de la République	✓	✓
	Membres des cabinets ministériels	✓	✓
	Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des présidents des régions, des départements, des EPCI à fiscalité propre (+20.000 hab. ou recettes de fonctionnement supérieures à 8 M€), des maires (communes +20.000 hab.) et des autres autorités territoriales mentionnées au 2° du I de l'article II de la loi n° 2013-507 du 11 octobre 2013	✓	✓

Annexe n° 8 : les contrôles sur place et sur pièces

Afin de s'assurer de l'effectivité des contrôles mis en œuvre dans les services de l'État, la Cour a examiné des dossiers d'agents, relevant essentiellement de corps administratifs (administrateurs de l'État ou inspecteurs des finances) ou techniques (ingénieurs des mines), affectés dans deux services des ministères économiques et financiers : la Direction générale du Trésor (DGTrésor) et le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET).

Les deux entités disposent de services qui assurent, en sus d'autres missions, l'accompagnement des agents en recherche de mobilité. Deux bureaux relevant du secrétariat général de la DGTrésor suivent ce dossier des mobilités : le premier est en charge des agents de l'administration centrale, le second suit les agents en poste dans les services économiques à l'étranger. Au sein du CGEIET, cette fonction est assurée par le chef du service du CGE et une petite équipe placée auprès de lui (4 personnes), en capacité d'échanger avec les 894 membres du corps sur leur projets d'évolution professionnelle. Cette attente est moins forte à la DGTrésor car les deux bureaux assurent essentiellement une fonction administrative ; leur fonction de conseil est moins importante. Elle l'est d'autant moins que la DGTrésor dispose d'une déléguée à l'encadrement supérieur directement placée auprès de la secrétaire générale.

La DGTrésor instruit les dossiers de tous ses agents en qualité d'autorité hiérarchique, sauf ceux des membres de grands corps techniques (Insee, Mines) ou administratifs (IGF), pour lesquels les dossiers sont instruits par chacun de ces corps selon une pratique acceptée par l'ensemble des parties prenantes aux procédures de contrôle déontologique¹²⁸.

Les deux services disposent d'un référent déontologue. Celui de la DGTrésor est placé directement auprès du directeur général auprès duquel il exerce les fonctions de responsable des affaires juridiques ; il assure également les fonctions de référent laïcité et de référent lanceur d'alerte. Au CGE, le référent déontologue est la secrétaire générale, qui comme le chef de service, appartient au corps des mines.

¹²⁸ La « délégation » de l'instruction de la DGTrésor à l'IGF ne revêt qu'un caractère administratif. Sur le fond, en effet, l'IGF ne saurait se substituer à l'employeur effectif à qui il incombe, en tant qu'autorité hiérarchique, d'apprécier la compatibilité du projet de mobilité avec les fonctions effectivement exercées pendant tout ou partie de la période considérée

Les référents déontologues sont associés très tôt aux procédures de contrôle. Ainsi, à la DGTrésor, le référent déontologue est systématiquement informé de toutes les demandes de mobilité des agents de la DGTrésor car il est destinataire des messages de saisine des supérieurs hiérarchiques des agents soumettant leur projet de mobilité. Il fait part de ses observations par écrit s'il le juge nécessaire.

Le CGE s'est doté d'un comité de déontologie présidé par le vice-président du corps ; le référent déontologue y participe systématiquement. La DGTrésor, quant à elle n'a pas fait ce choix puisqu'elle ne dispose pas de comité de déontologie et n'envisage pas de s'en doter.

Les deux services saisissent très rarement le référent déontologue ministériel en faisant état d'un doute sérieux. Sur les dossiers étudiés, le référent déontologue ministériel a été saisi trois fois par le CGE et une fois par la DGTrésor, mais davantage dans le cadre de sa fonction de conseil.

La Cour a analysé vingt-huit dossiers de mobilités « sortantes » et sept dossiers de mobilités « entrantes » à la DGTrésor ainsi que trente dossiers de mobilités sortantes et quinze dossiers de radiation du corps au CGE.

Les dossiers consultés sont bien tenus, bien organisés et complets. Ceux de la DGTrésor sont totalement dématérialisés ; ceux du CGE ne le sont pas (la Cour a uniquement consulté des dossiers papier).

Les deux services se sont dotés de procédures claires qui impliquent les agents, les référents déontologues et les responsables hiérarchiques actuels et passés. Ils disposent de modèles de documents « type ». Ces procédures et ces documents sont connus des agents et acceptés par eux.

Le CGE a mis en place une mesure intéressante : l'ingénieur signe un engagement à respecter les réserves émises. Cet engagement est visé dans l'arrêté de mise en disponibilité qui lui est adressé ainsi qu'à son futur employeur.

La DGTrésor met en moyenne 15 jours pour obtenir les avis des supérieurs hiérarchiques (min : 6 ; max : 27). Elle émet ses avis très rapidement après avoir reçu les avis des supérieurs hiérarchiques (deux jours en moyenne). Ses avis sont rendus avant la prise de poste sauf dans un cas (43 jours plus tard). Au CGE, 32 jours s'écoulent en moyenne entre la saisine et la signature de l'arrêté de mise en disponibilité. Le CGE veille à respecter les délais fixés par la loi et sait faire preuve de réactivité lorsqu'il le faut : il estime essentiel de tenir cet engagement, très attendu des ingénieurs des mines.

Les deux services n'ont émis aucun avis d'incompatibilité. Sauf cas très rares d'avis de compatibilité sans réserve, ils émettent essentiellement des avis de compatibilité avec réserves. La DGTrésor reprend toujours les

avis des supérieurs hiérarchiques (conduisant essentiellement à interdire les liens avec la DGTrésor et l'utilisation d'informations confidentielles obtenues à la DGTrésor).

Le CGE ajoute, s'il le juge nécessaire, des réserves complémentaires (interdiction de contacter les personnes ayant été en fonctions avec l'agent pendant les trois années précédentes, interdiction de prendre pour client (pour les activités de conseil) une entreprise sur laquelle un acte relevant du délit de prise illégale d'intérêt a été effectué les 3 années précédentes) à celles émises par les supérieurs hiérarchiques afin de donner un égal traitement aux ingénieurs et à garantir la réputation du corps.

Dans l'échantillon, un seul cas de départ vers le privé n'a pas respecté le cadre déontologique en vigueur. L'agent concerné n'a pas donné suite à un courriel du CGE lui demandant d'adresser les pièces de son dossier. Quelques mois après, le CGE a découvert sur les réseaux sociaux que la personne était bien partie dans le privé, et a repris contact pour que le contrôle soit effectué, en la menaçant le cas échéant de nullité de son contrat. Le contrôle a donc été effectué ex post et donné lieu à un avis de compatibilité avec réserves.

Aucun des avis émis par la DGTrésor ou le CGE n'a fait l'objet de recours hiérarchique ou contentieux.

Concernant les mobilités entrantes, elles font l'objet à la DGTrésor d'un traitement unifié depuis octobre 2023. En effet la DGTrésor applique de manière systématique, depuis cette date, une procédure commune à tout le ministère, définie par le secrétariat général des ministères économiques et financiers. Le candidat remplit un formulaire type qui est transmis pour visa à sa future hiérarchie voire au déontologue directionnel (sa saisine n'est pas systématique). Antérieurement, il n'existait aucune procédure formelle mais il appartenait – comme aujourd'hui – à chaque agent de veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il pouvait se trouver.

Concernant les procédures de radiations du corps des mines, la Cour n'a pas constaté de défaillance dans le suivi des dossiers. En revanche, elle a constaté que le CGE pouvait avoir des difficultés pour obtenir des ingénieurs leur demande de radiation du corps (trois cas sur quinze) pourtant nécessaire malgré les mesures d'accompagnement mises en place : information écrite lors du dernier renouvellement de mis en disponibilité, envoi de deux messages électroniques dans les mois précédents la date butoir, relance téléphonique par le chef de service, envoi de deux lettres recommandées à un mois d'écart.