



PORTES TOURNANTES

Comment les allers-retours
entre le public et le privé
minent notre démocratie



À retenir

➔ C'EST QUOI UNE PORTE TOURNANTE ?

On parle de « portes tournantes » pour désigner les reconversions de responsables publics (ministres, élus, fonctionnaires, conseillers) dans le secteur privé, et inversement le recrutement d'anciens employés du privé à des postes de responsabilité publique.

➔ EST-CE QUE C'EST VRAIMENT AUSSI GÉNÉRALISÉ QUE ÇA ?

Cédric O, Christophe Castaner, Muriel Pénicaud... Les reconversions d'anciens ministres macronistes ont défrayé la chronique ces dernières années. Mais au-delà de ces cas qui font la une des médias, le phénomène concerne aussi, de manière moins visible, des députés, des conseillers, ou des hauts fonctionnaires. Dans beaucoup de lobbys du secteur privé, on retrouve systématiquement d'anciens responsables publics. Nous avons établi pour ce rapport un échantillon de plus de 500 cas de portes tournantes entre janvier 2022 et janvier 2025, soit un cas tous les deux jours.

➔ POURQUOI C'EST UN PROBLÈME ?

La généralisation des portes tournantes est nocive pour la bonne santé de notre démocratie à plusieurs titres. Elles sont une source de multiples conflits d'intérêts qui alimentent la suspicion envers les dirigeants politiques. Elles donnent aux acteurs privés un accès privilégié aux décideurs et aux informations qui leur permettent de peser plus efficacement sur les décisions. Elles favorisent les phénomènes d'entre-soi entre secteur public et secteur privé.

➔ EST-CE QUE CE N'EST PAS NORMAL QUE TOUT UN CHACUN PUISSE ALLER TRAVAILLER DANS LE PRIVÉ APRÈS AVOIR TRAVAILLÉ DANS LE PUBLIC ET VICE-VERSA ?

Bien sûr que si. Nous ne parlons ici que des reconversions de responsables publics détenteurs d'un certain pouvoir, qui dans 98% des cas vont travailler dans ou sont issus du monde des grandes entreprises et des cabinets de conseil, et qui dans 71% quittent la sphère publique pour exercer des fonctions de lobbying... souvent auprès de leurs anciens collègues.

➔ EST-CE QUE CELA N'EXISTE QU'EN FRANCE ?

Non. Les « portes tournantes » sont une pratique bien documentée aussi bien aux États-Unis qu'au niveau des institutions européennes à Bruxelles, où plusieurs reconversions d'anciens commissaires, comme José Manuel Barroso à Goldman Sachs, ont fait scandale.

➔ N'Y A-T-IL PAS DES RÉGLES POUR PRÉVENIR LES ABUS ?

Des règles existent mais elles restent faibles et faciles à contourner. Elles permettent d'éviter certaines reconversions particulièrement problématiques, mais ne s'attaquent pas vraiment au fond du problème : protéger l'intégrité des décisions publiques contre les risques de capture par les grands intérêts privés.



Table des matières

L'enjeu	4
De la pantoufle à la porte tournante	5
Un problème démocratique de fond	6
Les «pantoufleurs» se reconvertissent dans leur grande majorité dans le lobbying	9
Quand régulateurs et régulés échangent leur place	11
Des institutions publiques très complaisantes	15
Comment les portes tournantes se sont normalisées depuis 2017	17
Une régulation très insuffisante	20

L'enjeu

Les « portes tournantes » public-privé se sont **largement normalisées dans notre système politique**. Elles s'inscrivent dans des traditions spécifiquement hexagonales de collusion des élites publiques et privées, mais reflètent aussi l'importation croissante en France de pratiques généralisées aux États-Unis ou au niveau des institutions européennes.

Avec d'autres phénomènes parallèles – la place croissante de structures de concertation et de cogestion avec le secteur privé au sein des institutions, le recours aux cabinets de conseils comme McKinsey, l'austérité budgétaire qui réduit la place du secteur public, la place croissante des aides aux entreprises – ces « portes tournantes » sont une pièce centrale de **la perversion progressive de notre système démocratique**, où les valeurs du service public et le sens de l'intérêt général cèdent la place à une gouvernance publique-privée sur laquelle les citoyens ont de moins en moins prise.

La poussée actuelle à **la dérégulation**, avec les directives « omnibus » au niveau européen et la loi dite de « simplification » en France, constituent une nouvelle étape dans cette dérive. L'agenda politique est

aujourd'hui accaparé par la dénonciation tous azimuts de « régulations » trop complexes et bureaucratiques. Pourtant, si elles le sont, c'est souvent précisément – dans le secteur de la finance et du numérique par exemple – parce qu'elles ont dû être négociées pied à pied avec les géants du secteur privé¹. On voit même aujourd'hui d'anciens responsables publics mener l'assaut contre des régulations qu'ils avaient eux-mêmes contribué à mettre en place.

Les leaders populistes et autoritaires comme Donald Trump ou les champions de l'extrême-droite européenne ont beau jeu de dénoncer la collusion des élites et la corruption des responsables publics, mais la solution qu'ils proposent est, de fait, d'aller encore plus loin **dans la transformation de l'État sur le modèle d'une entreprise privée, au service de ses dirigeants et des cliques au pouvoir**.

Ne pas mettre en place maintenant les garde-fous nécessaires pour limiter la capture de la sphère publique par les intérêts privés, c'est leur donner du grain à moudre, et préparer le terrain à quelque chose d'encore pire.

+ MÉTHODOLOGIE

Ce rapport est le résultat du travail de veille et d'analyse effectué par l'Observatoire des multinationales au sujet des « portes tournantes » depuis 2022. Il s'appuie aussi – pour produire les chiffres que nous mettons en avant – sur un échantillon de 528 individus impliqués dans une ou plusieurs mobilités public-privé ou privé-public identifiées en France entre janvier 2022 et janvier 2025. Cet échantillon est basé sur deux sources : les mobilités mentionnées dans la lettre *Contexte Pouvoirs* (à l'exception de celles qui concernent les institutions de l'Union européenne) et les avis publiés de la HATVP. Il est impossible d'être exhaustif, notamment à mesure que l'on des-

cend les échelons hiérarchiques. Cet échantillon n'est donc qu'un aperçu partiel, mais suffisamment illustratif puisqu'il regroupe les cas qui ont attiré l'attention d'un média spécialisé et/ou dont a été ou s'est saisie l'autorité de régulation. De par la nature de leurs fonctions et encore plus en raison des changements successifs de gouvernement sur cette période, les conseillers en cabinets ministériels sont sur-représentés dans l'échantillon par rapport à d'autres fonctions publiques, représentant un peu plus des deux tiers de l'échantillon. 78 % des cas concernent des mobilités du public vers le privé, et 22 % dans le sens inverse. 58 % concernent des hommes et 42 % des femmes. Les données détaillées sont disponibles sur demande auprès des auteurs de ce rapport.

¹ Jézabel Couppey-Soubeyran, « Comment le lobby bancaire colonise le ministère de l'économie et des finances », *Le Monde*, 30 novembre 2019.

INTRODUCTION

De la pantoufle à la porte tournante

En France, on parle traditionnellement de « pantoufflage » pour désigner les reconversions de responsables politiques ou de hauts fonctionnaires dans le secteur privé.

Le terme, issu du jargon des grandes écoles et de la fonction publique, évoque le confort matériel que les commis de l'État sont réputés aller chercher en fin de carrière dans le giron des grandes entreprises. Du coup, le mot a un côté presque inoffensif, comme une manière un peu coupable, mais aussi au fond assez compréhensible, de compenser les sacrifices faits au service de l'intérêt général.

L'objet de ce rapport est d'expliquer pourquoi ces mobilités public-privé sont en réalité **un problème profond et sérieux**. Derrière leur apparente banalité, les échanges de personnel avec le monde des grandes entreprises et des lobbys sont devenus la norme dans de larges pans de la sphère publique, ce qui contribue à miner de l'intérieur le bon fonctionnement de notre démocratie.

Tout le monde a en tête des exemples récents qui ont fait au moins brièvement la une des médias : le recrutement de l'ancien secrétaire général de l'Élysée Alexis Kohler par Société générale, l'embauche de l'ancien ministre Christophe Castaner comme conseiller par l'entreprise chinoise de « fast-fashion » Shein, ou encore la reconversion de Cédric O comme lobbyiste pour la start-up française de l'intelligence artificielle Mistral AI, dont il est également un investisseur. Autant de cas qui suscitent l'indignation dans une partie de l'opinion, mais qui restent envisagés au niveau individuel.

En réalité, **il y a longtemps que les passages du public au privé ne se font plus seulement en fin de carrière, et plus seulement dans un seul sens**. Il ne s'agit plus d'allers simples et définitifs – qui d'une certaine manière maintiennent la légitimité de la frontière entre public et privé en même temps qu'ils la fran-

chissent – mais d'un effet d'aller-retour permanent qui a pour effet de **brouiller, voire d'abolir cette frontière**.

Par ailleurs, les ministres et les élus, s'ils sont les plus exposés au regard, sont loin d'être les seuls concernés. Pour produire ce rapport, nous avons établi une liste de **528 cas de passages du public au privé ou inversement entre janvier 2022 et janvier 2025** – environ un cas tous les deux jours. Et encore cet échantillon ne donne qu'un aperçu partiel, l'exhaustivité étant impossible (voir note méthodologique). Pour beaucoup de hauts fonctionnaires, une carrière parsemée de passages plus ou moins longs dans le secteur privé est devenue naturelle – de préférence en restant au sein du même secteur d'activité, en passant simplement d'un côté à l'autre de la barrière. Les postes occupés à la tête de l'administration ou dans les cabinets ministériels ne paraissent parfois plus que des tremplins pour obtenir rapidement des emplois bien plus lucratifs dans les comités de direction de grandes banques ou de multinationales.

Les controverses occasionnées par le recrutement ou le retour dans le giron public d'anciens lobbyistes ou cadres de grandes entreprises ont obligé à inventer le terme barbare de « rétro-pantoufflage », voire de « rétro-rétro-pantoufflage ». Le terme de « portes tournantes », utilisé en anglais (*revolving doors*) et dans d'autres langues, nous paraît plus facile à manier, et plus pertinent.

Quel que soit le terme utilisé, l'enjeu est clair : ces passages du public au privé et inversement sont désormais **un phénomène structurel qui – faute des garde-fous nécessaires – permet aux intérêts privés de « capturer » plus facilement les processus et décisions publics** et contribue à l'éloignement entre la sphère politique et les citoyens.

Un problème démocratique de fond

Rien de plus normal que de changer de travail ou de domaine d'activité au cours d'une carrière. Il ne s'agit pas ici de critiquer ni d'empêcher les mobilités professionnelles de tout un chacun. Si les « portes tournantes » sont un problème, c'est évidemment pour les responsables publics (élus, conseillers, hauts fonctionnaires) **détenteurs d'un certain pouvoir**. Dans la plupart des cas, d'ailleurs, on le verra, les personnes concernées ne changent pas vraiment de domaine d'activité : elles restent précisément dans le même domaine, tout en se mettant au service d'autres intérêts. Les mobilités public/privé semblent particulièrement nombreuses tout en haut de l'échelle de la fonction publique, comme à l'Inspection générale des Finances².

Une source inépuisable de scandales et de conflits d'intérêts

Les portes tournantes sont souvent d'abord appréhendées dans une perspective éthique et déontologique. On accuse les élus ou les grands serviteurs de l'État qui se reconvertissent dans le privé de « vendre leur âme » aux milieux d'affaires pour des raisons basiquement matérielles. Dans certains cas, ces passages du public au privé ou inversement sont entachés de soupçons de corruption – par exemple si un responsable public favorise les intérêts d'une entreprise lorsqu'il est en poste puis s'empresse de rejoindre cette même entreprise à un poste grassement rémunéré lorsqu'il quitte ces fonctions. On pense au cas de Nelly Kroes, qui a soutenu l'entreprise Uber pendant qu'elle était commissaire européenne au Numérique en 2014, et a rejoint un conseil de l'entreprise peu après son départ. Les « Uber Files » ont montré qu'elle avait préparé son embauche alors qu'elle était encore en fonctions à Bruxelles³.

Les règles en vigueur en France, sous l'égide de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ont précisément pour objet d'éviter les cas de ce type. Elle a par exemple refusé de donner son feu vert à l'ancien ministre des Transports Jean-Baptiste Djebbari qui souhaitait rejoindre l'entreprise de fret maritime CMA-CGM, ou l'ancien secrétaire d'État au Numérique Cédric O qui voulait rejoindre Atos, précisément parce que les administrations dont ils avaient la charge ont soutenu ces entreprises.

Malheureusement, ces exemples flagrants ne sont que la **pointe émergée de l'iceberg**. Dès lors que les portes tournantes sont une réalité omniprésente dans les institutions publiques, il devient très rare qu'un responsable n'ait pas affaire à une entreprise pour laquelle lui, un (ex) collègue ou un de ses (ex) conseillers, subordonnés ou supérieurs hiérarchiques travaille ou a travaillé. Les liens d'intérêts sont innombrables et inextricables. Les individus concernés jureront la main sur le cœur qu'ils ne sont pas influencés dans leurs décisions par ces considérations et qu'ils savent maintenir une frontière étanche entre l'intérêt général et les intérêts privés. Dans la plupart des cas, ils sont sincères. Mais la généralisation de ces situations au niveau des responsables publics génère des conflits d'intérêts potentiels, qui sont parfois très bien gérés mais que l'on retrouve aussi fréquemment en arrière-plan d'affaires politico-financières.

Il devient très rare qu'un responsable n'ait pas affaire à une entreprise pour laquelle lui, un (ex) collègue ou un de ses (ex) conseillers, subordonnés ou supérieurs hiérarchiques travaille ou a travaillé.

² Agnès Rousseaux, « Inspection générale des finances : quand l'élite de l'administration préfère servir les intérêts privés », *Basta !*, 3 juin 2021.

³ Adrien Sénécât, « "Uber Files" : les liaisons dangereuses entre Uber et la commissaire européenne Neelie Kroes », *Le Monde*, 12 juillet 2022.

+ DERRIÈRE LES « AFFAIRES », LES PORTES TOURNANTES

Beaucoup des scandales politico-financiers de ces dernières années ont pour ingrédient (parmi d'autres) des reconversions problématiques du public vers le privé ou inversement. Dans l'affaire Alstom, on pointe par exemple le cas de Hugh Bailey, conseiller d'Emmanuel Macron à Bercy au moment du rachat par General Electric en 2014, qui a rejoint cette dernière entreprise quelques années plus tard. L'ex secrétaire général de l'Élysée Alexis Kohler a été mis en examen pour prise illégale d'intérêts parce qu'il a participé activement à plusieurs décisions stratégiques relatives à la gestion de STX (Chantiers de l'Atlantique) et du port du Havre alors qu'il entretenait des liens personnels et familiaux avec l'un de leurs principaux clients et partenaires, le géant du transport maritime MSC. Il a même été quelques mois le directeur financier de MSC. L'affaire McKinsey elle aussi a donné lieu à la dénonciation de nombreux cas de mobilités entre cabinets de conseil et institutions⁴.

L'arme fatale des lobbys

Les portes tournantes ne sont pas seulement un problème de probité individuelle et collective de nos responsables publics. Elles sont aussi un puissant levier d'influence directe et indirecte pour les intérêts privés. **Recruter d'anciens élus ou responsables publics fait partie intégrante des stratégies de lobbying des grandes entreprises.** Avec de tels recrutements, elles s'achètent une très bonne connaissance des dossiers, des régulations en place et des rouages de l'administration. Elles s'achètent aussi un carnet d'adresses et un accès privilégié aux décideurs, souvent décisif pour disposer des bonnes informations avant tous les autres et pour cibler les interlocuteurs décisionnaires, tout en étant sûres d'être écoutées et entendues. Le tout sans contradicteurs et à l'abri des regards scrutateurs du public.

Les portes tournantes rendent le lobbying foncièrement inégalitaire et donc problématique. En théorie, tout le monde – associations, petites entreprises, syndicats, simples citoyens – a le droit et les moyens de défendre ses intérêts et de faire entendre sa voix. En pratique, les grandes entreprises sont les seules ou presque à avoir les moyens de recruter d'anciens hauts responsables, s'assurant ainsi un avantage crucial en matière d'information, d'accès aux décideurs et d'influence. Parmi les 528 cas de portes tournantes que nous avons collectés pour ce rapport, seulement neuf concernent des organisations non

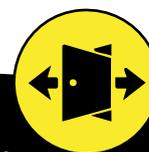
gouvernementales (dont certaines elles-mêmes liées aux entreprises comme la Fondation pour l'inclusion), trois concernent le secteur de l'économie sociale et solidaire, et toutes les autres des entités du secteur privé à but lucratif.

En pratique, les grandes entreprises sont les seules ou presque à avoir les moyens de recruter d'anciens hauts responsables, s'assurant ainsi un avantage crucial en matière d'information, d'accès aux décideurs et d'influence.

Le secteur privé à but lucratif représente

98 %

des portes tournantes.



⁴ Voir « Covid-19 : ces consultants au cœur de la "défaillance organisée" de l'État », Observatoire des multinationales, juin 2020.

Les allers-retours public-privé contribuent à renforcer une culture de l'entre-soi, où dirigeants politiques et économiques se fréquentent quasi quotidiennement, et parfois échangent leurs rôles, entretenant une vision du monde partagée à l'abri des contradicteurs. Les interlocuteurs du secteur privé seront perçus comme des partenaires sérieux qui parlent la même

langue que les responsables publics, et non comme des intrus portant des revendications partiales ou un discours négatif comme le seront les syndicats et les associations. En ce sens, les portes tournantes sont aussi un facteur de distanciation entre les élites et le reste de la population, bien plus que d'ouverture comme on le prétend parfois.

+ UN OUTIL D'INFLUENCE AUSSI POUR LES GAFAM

Les grandes entreprises françaises ne sont évidemment pas les seules à recourir aux « portes tournantes » pour défendre leurs intérêts. Les géants américains du numérique sont eux aussi des spécialistes de cette pratique partout où ils ont affaire aux régulateurs, à Washington, à Bruxelles, mais aussi à Paris. Le directeur des affaires publiques Europe d'Amazon est par exemple un ancien conseiller à Bercy et Matignon, maître des requêtes au Conseil d'État. Le géant de l'e-commerce peut également compter sur les services d'un ancien de l'Arcom (ex CSA) et d'un ex haut fonctionnaire des Affaires étrangères. Parmi les lobbyistes de Google, on trouve ou on a trouvé un ancien de l'Autorité de régulation des télécommunications et du ministère des Affaires étrangères, l'ex directeur du programme industrie du Secrétariat général de la planification écologique, un ancien chef de cabinet à Matignon, une ancienne fonctionnaire du Parlement européen, une ancienne chef de cabinet du parti LREM, et un ancien directeur général d'une autre autorité de régulation, l'Arcep. Idem peu ou prou chez Apple, Microsoft, Facebook, Uber ou Airbnb.

Le sens du public

Le phénomène des portes tournantes engendre des conflits d'intérêts structurels et alimente la suspicion envers les responsables publics, qu'elle soit fondée ou non. Il est l'un des facteurs décisifs qui font que les grands intérêts privés sont en mesure de peser sur les lois, les régulations et les décisions officielles au détriment de l'intérêt général.

L'échangisme public-privé reflète enfin un certain **déclin du sens de l'État et du service public**. Car la circulation entre les deux sphères est tout sauf équilibrée. À travers les portes tournantes, ce sont les modèles, les critères et les objectifs des milieux d'affaires qui pénètrent dans la sphère publique et non l'inverse. « *En France, le lobby, c'est l'État* », disait une ancienne ministre de l'Environnement. Elle parlait du nucléaire, mais le même constat pourrait être fait sur bien d'autres dossiers. Dans certains ministères, une partie des responsables publics sont acquis à la cause

des intérêts économiques qu'ils sont chargés de réguler, de sorte que ces derniers n'ont même pas besoin de les « influencer ». Quel besoin même de faire du lobbying au sens conventionnel du terme lorsque vous avez vos entrées privilégiées auprès des décideurs au cœur de l'État - mieux : que vous êtes, serez ou avez été l'un de ces décideurs ?

À travers les portes tournantes, ce sont les modèles, les critères et les objectifs des milieux d'affaires qui pénètrent dans la sphère publique et non l'inverse.

Les « pantoufleurs » se reconvertissent dans leur grande majorité dans le lobbying

Chez ceux et celles qui minimisent l'importance des portes tournantes, on entend fréquemment l'argument selon lequel ces mobilités entre secteur public et secteur privé seraient non seulement normales, mais même utiles. En effet, elles apporteraient aux anciens et futurs responsables publics une expérience du monde de l'entreprise, présenté comme la quintessence de la « vraie vie ».

En réalité, les portes tournantes concernent quasi exclusivement des postes de direction ou de cadre supérieur, qui ne sont pas véritablement représentatifs de la diversité de la population française. On peut même se demander si l'augmentation de la mobilité des élites entre secteur public et secteur privé n'est pas un phénomène parallèle à la réduction de la place des classes populaires dans les hautes sphères de la décision publique. L'Assemblée nationale élue en 2017 sous la bannière de « l'ouverture à la société civile » de la majorité présidentielle d'Emmanuel Macron ne comptait notoirement aucun ouvrier dans ses rangs (comme en 2017) – une proportion qui a à nouveau augmenté en 2022 avec le retour de logiques partidaires traditionnelles.



71 %

des portes tournantes concernent des postes de lobbying et de conseil.

+ LA TROUBLANTE MISSION DE CHRISTOPHE CASTANER POUR SHEIN

En décembre 2024, l'entreprise chinoise de « fast-fashion » Shein a annoncé la nomination de Christophe Castaner – ex ministre de l'Intérieur et ex président du groupe LREM à l'Assemblée nationale – au sein d'un comité chargé de conseiller l'enseigne sur sa « politique RSE ». Y ont également été nommés au même moment l'ancienne secrétaire d'État de Jean-Pierre Raffarin Nicole Guedj (2004-2005) et le responsable du Medef Bernard Spitz, issu du Conseil d'État. Hasard du calendrier ou non, Shein est particulièrement visée par un projet de loi sur l'impact environnemental de la mode.

Lors de sa retraite politique, Christophe Castaner a créé une société de conseil, Villanelle Conseil, qui déclare des activités de lobbying pour le compte de Transdev (transport urbains), The Exploration Company, la chambre de commerce et d'industrie Lyon-Saint-Étienne et Oyam, une entité liée au cabinet de lobbying Stan. Il a assuré que sa nomination par Shein n'avait pas pour objet de faire du lobbying. Il a pourtant multiplié les déclarations dans la presse pour défendre l'enseigne contre ses critiques et de nombreux observateurs lui reprochent de faire du lobbying sans le dire. En outre, Shein a publiquement admis que la prestation de Christophe Castaner est rémunérée « dans la fourchette basse pour des prestations de conseil », ce qui jette le trouble sur la nature de sa « nomination » au conseil RSE de l'enseigne⁵.

Surtout, la plupart des responsables publics qui partent dans le privé se reconvertissent dans des postes de conseil ou de chargé des affaires publiques au sein d'entreprises, d'associations professionnelles ou bien directement de cabinets de lobbying – quand ils ne les créent pas eux-mêmes⁶. Autrement dit, il restent dans la même

sphère qu'avant, mais simplement de l'autre côté de la barrière public-privé. Loin de refléter une conversion à « l'entrepreneuriat », ces reconversions sont plutôt le symptôme de **la profonde symbiose entre une partie du monde des affaires et la puissance publique.**

COMMENT L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE CULTIVE SES SOUTIENS AU SEIN DE L'ÉTAT

Entre les ministères et les lobbys de l'agriculture industrielle et de l'agroalimentaire, les portes ne sont pas seulement tournantes mais grandes ouvertes. Dans notre échantillon, nous avons trouvé de nombreux exemples de mobilités de conseillers dans les deux sens entre l'industrie et les instances chargées de la réguler, à commencer par le ministère de l'Agriculture. C'est le cas par exemple d'une conseillère au ministère de l'Agriculture de 2020 à 2022, devenue depuis directrice de la communication du syndicat professionnel Brasseurs de France, ou encore d'une conseillère de Marc Fesneau alors qu'il n'était pas encore ministre de l'Agriculture, devenue responsable des affaires publiques chez Intercéréales. Dans le sens inverse, la directrice de communication de l'Ania (Association nationale des industries agroalimentaires, le principal lobby du secteur) est devenue en 2022 la conseillère communication... du ministre de l'Agriculture Marc Fesneau.

La situation d'Éléonore Leprettre pose également question. Elle était cheffe de cabinet de Marc Fesneau lorsqu'il était ministre chargé des relations avec le Parlement et a été recrutée par le puissant lobby des pesticides, Phyteis, au moment même où il a été pressenti pour le ministère de l'Agriculture. Cette anticipation de génie a permis à Phyteis de passer à travers les mailles de la HATVP, qui a rendu un avis positif à cette mobilité seulement quatre jours avant que Marc Fesneau arrive à l'Agriculture⁷. Mme Leprettre est devenue

directrice des affaires publiques de Phyteis dans un contexte loin d'être anodin, puisque la mise en œuvre de la stratégie européenne « *farm to fork* », adoptée quelques mois avant, et son objectif de réduction de l'utilisation des pesticides de 50 % d'ici 2030 étaient à l'ordre du jour. Ils ont depuis été abandonnés.

Les entreprises agroalimentaires comme Danone sont elles aussi concernées. Aurore Limoges, qui avait fait un premier passage de 10 mois dans l'entreprise en 2016, y est ainsi retournée en 2022 après un passage de deux ans à la Direction générale des entreprises à Bercy en tant que « chargée des projets d'industries agroalimentaires ». C'est ainsi que celle qui pilotait pour la France la stratégie « alimentation durable favorable à la santé » s'est trouvée chargée du lobbying d'une entreprise qui a décidé de sortir du dispositif Nutriscore, dispositif pourtant majeur pour promouvoir ladite « alimentation favorable à la santé ». Ce choix de Danone s'explique par l'entrée en vigueur en janvier 2024 de nouvelles règles prenant en compte les édulcorants, qui ont rétrogradé certains de ses produits, comme le yaourt à boire Danonino, aromatisé et sucré, passé de B à D. Danone a également recruté, en 2024, l'ancienne conseillère discours de Stanislas Guerini (Fonction publique) et une ancienne conseillère de Franck Riester au Commerce extérieur.

Dans plus de la moitié des « portes tournantes » recensées dans notre échantillon qui concernent le secteur agricole et agroalimentaire, les personnes concernées sont restées dans ce même secteur, ne faisant que passer d'un côté à l'autre de la barrière public-privé.

⁶ Pour ce rapport, nous intégrons dans la catégorie « lobbying » au sens large les affaires et relations publiques, le conseil en communication, le conseil juridique et les sociétés de conseil créées par d'anciens ministres ou élus.

⁷ Aurélien Soucheyre, « Entre lobbys et Macronie, c'est du pantouflage artistique », *L'Humanité*, 2 juin 2022.

Quand régulateurs et régulés échangeront leur place

Quoi de plus efficace pour convaincre un décideur que de lui envoyer... un de ses anciens collègues ?

Les cabinets de lobbying, les associations industrielles et les équipes d'affaires publiques des multinationales raffolent des profils d'ex élus ou hauts fonctionnaires, particulièrement s'ils avaient des responsabilités dans le secteur d'activité qui les intéresse directement. Carnet d'adresses, maîtrise technique des dossiers et des rouages de l'administration, facilité d'accès aux décideurs... Ces recrutements ont de nombreux avantages.

Ce jeu de chaises musicales incessant est un phénomène récurrent désormais alimenté par les ministres eux-mêmes qui recrutent une partie de leurs conseillers dans les entreprises et les lobbys des secteurs dont ils ont pourtant la responsabilité, notamment dans le domaine agricole et agroalimentaire (voir encadré).

C'est sans doute pourquoi, même si les portes tournantes de notre échantillon ne sont pas systématiquement effectuées au sein du même secteur, c'est tout de même le cas 44 % du temps en moyenne.

Certains secteurs semblent particulièrement propices à cette circulation public-privé, pour des raisons diverses. Dans le secteur de l'éducation, 78 % de pantoufleurs restent dans le même domaine lorsqu'ils traversent la frontière entre le public et le privé. Cela s'explique par la conjoncture de croissance forte de l'enseignement supérieur privé, soutenue par les aides à l'apprentissage (voir encadré). Le même phénomène a été observé lors de la libéralisation du secteur des transports urbains, qui a poussé les entreprises concernées à multiplier les recrutements stratégiques⁸. L'importance des mobilités public-privé internes à un même secteur peut s'expliquer aussi par des raisons structurelles comme la nature même des métiers (communication, conseil), ou encore le besoin de ces secteurs de cultiver



des relations étroites avec les pouvoirs publics, en tant qu'acheteurs (aéronautique et armement, immobilier et BTP, transport) ou en tant que régulateurs (agroalimentaire, finance, numérique). On peut faire le même constat à propos de secteurs controversés et menacés à ce titre par des réglementations plus strictes, comme celui des cryptomonnaies. En 2022, le recrutement de Stéphanie Cabossioras, directrice juridique de l'Autorité des marchés financiers, par Binance avait fait scandale et suscité une plainte de l'association Anticor⁹.

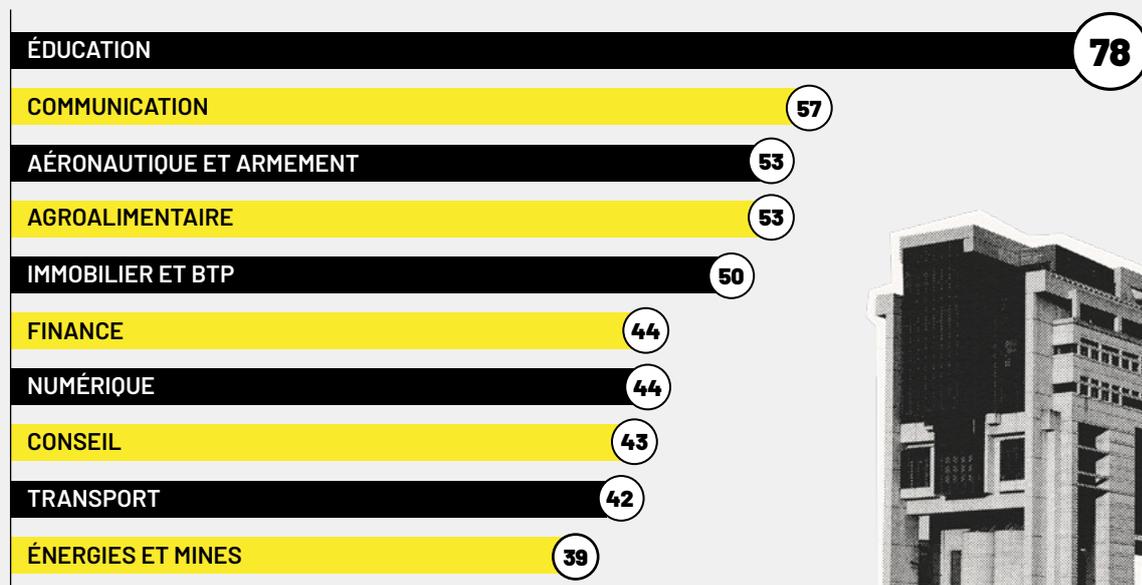
La conséquence, c'est que lorsque les représentants de l'État s'assoient à la même table que les représentants de l'industrie qu'ils ont pour rôle de superviser et de réguler, ils se retrouvent souvent avec pour interlocuteurs...une majorité d'anciens collègues.

Si l'on compare leurs profils et leurs parcours, il devient de plus en plus difficile de discerner une différence entre régulateurs et régulés.

⁸ David Bensoussan, « Pantouflages en série chez Transdev », *Challenges*, 28 octobre 2022.

⁹ *Affaire AMF*, 15 mars 2024.

Les secteurs les plus propices à l'échange de place régulateur-régulé¹⁰ (en %)



Dialogues entre (ex) collègues

Il suffit d'examiner les profils des équipes de certaines des grandes associations professionnelles chargées de défendre les intérêts d'un secteur d'activité dans son entier et avant tout des grands groupes qui le dominent. La moitié de l'équipe de la Fédération française des télécoms, porte-parole d'Orange, Free, Bouygues et SFR, est ainsi issue du secteur public, et pour une large part d'entités chargées de réguler... les télécoms. Son directeur général actuel a travaillé à la DG Concurrence de la Commission européenne, à l'Arcep, mais aussi au ministère de l'Économie et des Finances en tant que sous-directeur des réseaux et des usages numériques.

La moitié de l'équipe de la Fédération française des télécoms, porte-parole d'Orange, Free, Bouygues et SFR, est ainsi issue du secteur public, et pour une large part d'entités chargées de réguler... les télécoms.

Même constat en ce qui concerne l'Union française de l'électricité (UFE) : deux membres de l'équipe viennent du secteur public, et l'un d'eux était économiste à la direction générale de la Concurrence de la Commission européenne. L'UFE a recruté une nouvelle directrice générale début avril 2025 dans les rangs de l'Ademe, où elle était directrice adjointe après avoir été chargée de mission au ministère de la Transition énergétique.

Le cas le plus frappant reste cependant celui de la Fédération bancaire française (FBF), principal lobby de la finance en France. Du côté du ministère des Finances, il serait inimaginable de commencer à travailler sur un projet de loi ou de réglementation sans les rencontrer et récolter leur avis bien en amont, avant même que les parlementaires et a fortiori la société civile soient même avertis que quelque chose se prépare. Ils pourront d'ailleurs échanger en toute confiance, puisque leurs interlocuteurs ne seront autres que **d'anciens collègues de Bercy**. Si la présidence de la FBF est assurée, de manière tournante, par l'un ou l'autre des patrons de BNP Paribas, Société générale, Crédit agricole ou BPCE (eux-mêmes très souvent issus des rangs de la haute fonction publique), quatre des cinq membres de l'équipe de direction actuelle sont issus

¹⁰ Note méthodologique : Pourcentage des cas de portes tournantes concernant le secteur où la personne reste dans le même secteur lorsqu'elle passe du public au privé ou inversement. Les secteurs où il n'y avait que 5 cas ou moins n'ont pas été pris en compte par souci de représentativité.

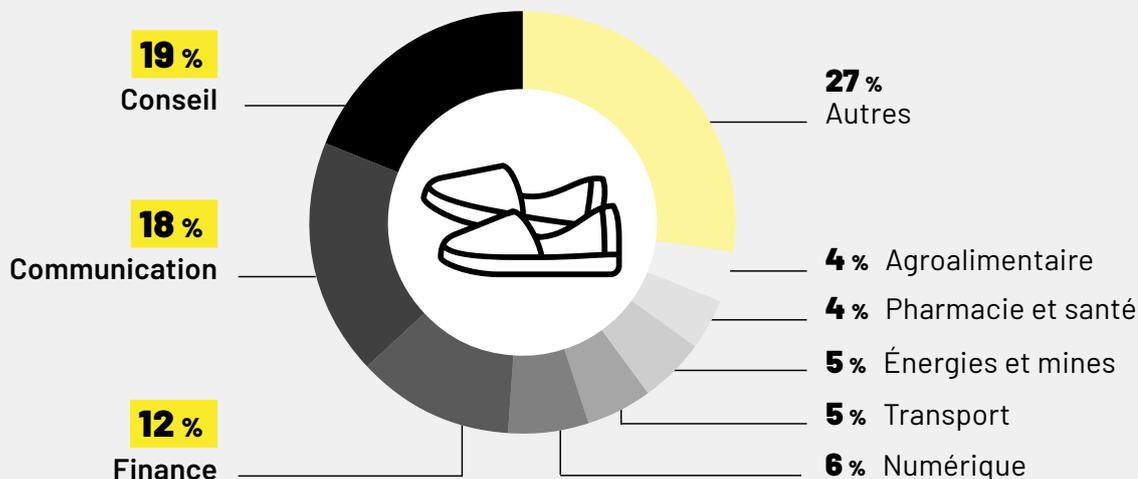
d'administrations publiques et avant tout... de Bercy. Ainsi, la directrice générale était directrice adjointe chez France Trésor, le directeur général délégué est un ancien inspecteur des finances, le directeur général adjoint était à la direction générale du Trésor, tandis que la dernière directrice générale adjointe était auparavant cheffe du cabinet du ministre de l'Économie. Le mouvement se fait aussi en sens inverse : Marie-Anne Barbat-Layani, il y a peu déléguée générale de cette

même Fédération bancaire française, est aujourd'hui à la tête de l'Autorité des marchés financiers (voir encadré). Pour symbolique qu'elle soit, cette nomination n'est en réalité que le dernier épisode en date d'une **longue histoire d'allers-retours entre les plus hauts échelons de l'État et les géants bancaires**. En 2015, la nomination de François Villeroy de Galhau, dirigeant de BNP Paribas, à la tête de la Banque de France, avait déjà fait scandale.

+ DE CHEF LOBBYISTE À RÉGULATRICE EN CHEF

Après 14 ans à la Direction du Trésor puis trois ans aux « affaires européennes » du Crédit agricole (consistant à défendre à Bruxelles les intérêts de son entreprise), Marie-Anne Barbat-Layani repart dans le public auprès du Premier Ministre François Fillon. En 2014, après un passage de 20 mois à l'Inspection générale des finances, elle rejoint la Fédération bancaire française (FBF). Durant six ans elle occupe dans ce lobby le poste de directrice générale, usant de sa connaissance des institutions et de leurs occupants pour défendre les intérêts des membres de la FBF. La porte tourne à nouveau en 2019 lorsque Marie-Anne Barbat-Layani rejoint le ministère de l'Économie. Trois ans plus tard, dès que le délai traditionnel pour les déports est expiré, Emmanuel Macron nomme celle qui se décrit sur le réseau LinkedIn comme « *passionnée par la régulation financière* » à la présidence de l'Autorité des marchés financiers (AMF). La régulation des entreprises bancaires est donc entre les mains de l'ancienne directrice de leur lobby.

Les secteurs les plus concernés par le pantouflage



LES ANTENNES DE TOTALENERGIES DANS LA DIPLOMATIE ET AU MINISTÈRE DES ARMÉES

Le groupe pétrogazier TotalEnergies est concerné par de nombreuses portes tournantes dans le sens public-privé ou privé public. Une large part d'entre elles est concentrée dans le ministère des Affaires étrangères et celui des Armées.

En plus du PDG Patrick Pouyanné lui-même, passé jadis par le ministère de l'Industrie et divers cabinets ministériels, les exemples ne manquent pas : Romaric Roignan, pantoufleur à double sens ayant alterné des emplois chez TotalEnergies, au sein du cabinet du Premier Ministre en 2012, puis de nouveau chez TotalEnergies en tant que chargé de la stratégie climat, avant d'être nommé à une direction stratégique du Quai d'Orsay en février 2025 ; Hélène Dantoine, employée du groupe TotalEnergies de 2011 à 2019, devenue directrice de la diplomatie économique au ministère des Affaires étrangères ; Julien Pouget, conseiller à l'industrie à l'Élysée entre 2014 et 2016, devenu vice-président de TotalEnergies en charge des énergies renouvelables ; Jean-Claude Mallet, conseiller spécial de Jean-Yves Le Drian au ministère de la Défense puis au ministère des Affaires étrangères entre 2012 et 2019, devenu directeur des affaires publiques du géant pétrolier ; Ahlem Gharbi, chargée des relations internationales chez TotalEnergies entre 2015 et 2017, devenue conseillère Afrique du Nord et Moyen-Orient d'Emmanuel Macron à l'Élysée ; Madji Abed qui a passé 20 ans dans des postes à haute responsabilité au sein du ministère des Affaires étrangères, devenu directeur délégué pour les relations institutionnelles internationales de TotalEnergies en 2019 ; Rémi Rioux qui a passé un an au sein de la multinationale et qui est aujourd'hui directeur général de l'Agence française de développement, avec pour directeur de cabinet Tristan-Aurel Mouline dans la même situation ; et plus récemment Simon Desindes, passé par l'Agence des participations de l'État et ancien conseiller des affaires industrielles au ministère des Armées, aujourd'hui chez TotalEnergies ; Nathalie Cantan, conseillère

Europe et Afrique du Ministère des Armées, devenue directrice des relations extérieures de TotalEnergies en 2023 ; Clément Le Gouellec, conseiller industrie et innovation au ministère des Armées et pilier du corps des Mines, recruté par le groupe en 2024.

Le cas d'Arnaud Suquet est particulièrement révélateur : ce fin connaisseur de l'Afrique de l'Est et des pays du Golfe, ayant exercé dans l'administration pendant la première partie de sa carrière, décide en 2017 de se mettre en disponibilité et part exercer la direction des affaires publiques internationales de TotalEnergies entre 2017 et 2019, période durant laquelle il se charge des dossiers sensibles. En 2019, il revient au ministère des affaires étrangères comme conseiller au cabinet de Jean-Yves Le Drian jusqu'en 2022, puis en tant qu'ambassadeur de France au Kenya, pays voisin de l'Ouganda – où Patrick Pouyanné développe un projet de pipeline décrit par des multiples ONG comme climaticide et occasionnant des violations des droits humains. Un enquêteur du *Monde*¹¹ du 23 mai 2024 avance que même si Arnaud Suquet « se défend désormais de toute promotion des intérêts de la compagnie pétrolière dans la région, il maintient des liens avec Total, comme en témoignent des photos visibles sur les réseaux sociaux d'une visite dans une réserve naturelle aux côtés d'un dirigeant de Total en Afrique, en décembre 2023 ». Cet ambassadeur n'est pas le seul à promouvoir les intérêts de TotalEnergies, puisque *Mediapart* a comptabilisé que « près d'une ambassade de France sur trois à travers le monde – 52 ambassades sur 168 – s'était faite le relais diplomatique du géant pétrolier depuis 2021 » [à la date de mars 2024]¹².

Le résultat de ces portes tournantes est résumé par Juliette Renaud, des Amis de la Terre, auprès de *Mediapart* : « Quand il s'agit de promouvoir les intérêts privés de TotalEnergies, le Quai d'Orsay répond toujours présent. Mais lorsque nous alertons le ministère des Affaires étrangères ou la cellule diplomatique de l'Élysée suite à des arrestations en Ouganda de militants des droits humains ou d'habitants qui contestent le mégaprojet pétrolier local de TotalEnergies, il n'y a jamais de condamnation publique de leur part. »

11 Nabil Wakim, Perrine Mouterde et Ynés Khoudi, « Comment TotalEnergies et la diplomatie française travaillent main dans la main », *Le Monde*, 23 mai 2024.

12 Mickaël Correia, « TotalEnergies : quand la diplomatie française se met au service du géant pétrolier, contre le climat », *Mediapart*, 28 mars 2024.

Des institutions publiques très complaisantes

L'Assemblée nationale est l'entité publique la plus concernée par les portes tournantes de notre échantillon, avec 15 % des cas. Globalement, cependant, celles-ci restent **bien plus nombreuses du côté du pouvoir exécutif**. Le ministère le plus touché est Bercy (12 % des cas), ce qui reflète la place prépondérante du secteur financier dans notre échantillon du côté privé, suivi de Matignon avec 10 %. Viennent ensuite les ministères de la Santé et de la Transition écologique.

La promotion des allers-retours public-privé semble de plus en plus décomplexée au sein même des institutions publiques. Il y a quelques années, la direction du Trésor à Bercy a fait scandale en vantant sur les réseaux sociaux le fait que l'un de ses cadres ait été recruté par le cabinet de conseil en stratégie BCG. En réalité, ce type de reconversion s'inscrit aussi dans

des **traditions bien établies au sein de certains grands corps de l'État** comme celui des Mines (pour tout ce qui concerne l'énergie) ou l'Inspection générale des finances. Ainsi, selon un décompte réalisé par *Basta!* sur les promotions successives de l'IGF entre 1975 et 2019, 59% des inspecteurs des finances ont fait au moins un passage dans le secteur privé, et plus d'un tiers ont travaillé pour une grande banque¹³.

Cette influence des grands corps à cheval entre le public et le privé participe de la puissance des lobbys. Si les personnels des ministères, les dirigeants des autorités de régulation et les cadres des entreprises sont tous issus du même moule et du même cénacle et s'échangent régulièrement leurs places, il y a aussi peu de chances qu'ils remettent en cause le modèle dominant.

Les institutions publiques les plus concernées par les portes tournantes (en %)



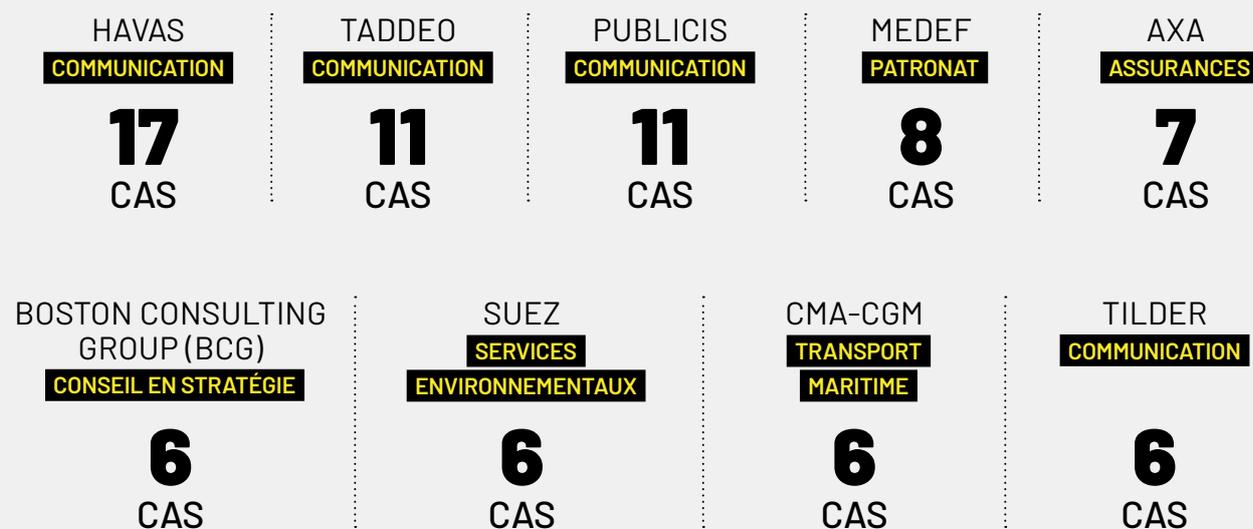
¹³ Agnès Rousseaux, « Inspection générale des finances : quand l'élite de l'administration préfère servir les intérêts privés », *Basta !*, 3 juin 2021.

+ LA VOIX DE LA FRANCE À BRUXELLES REJOINT UN CABINET D'AVOCATS D'AFFAIRES

Avec une carrière de 50 ans dans des postes stratégiques dans les cabinets ministériels et les ambassades, dont le poste de Haut représentant de la France à Bruxelles à deux reprises (2002-2009 et 2014-2017), Pierre Sellal est un spécialiste des arcanes européennes. Ainsi rejoint-il en 2018 le cabinet d'avocats d'affaires August Debouzy pour, déclare-t-il sur le site, « [...] apporter [son] expérience et [son] éclairage en [s]’investissant aux côtés des clients et des équipes du cabinet ». Ce cabinet est l'un des plus importants de la place parisienne et son inscription au registre de la transparence européen atteste de l'élargissement de ses activités de lobbying à la sphère bruxelloise. Il a pour clientèle une pléiade de multinationales dont Airbus, Dassault, Lafarge, L'Oréal, Orpea, Vivendi, mais aussi TotalEnergies¹⁴. Défendre les intérêts de ces entreprises est une mission que Pierre Sellal partage avec d'autres recrues d'August Debouzy comme Bernard Cazeneuve ou Emmanuelle Mignon (ex-directrice de cabinet du Président N. Sarkozy).

Le même phénomène s'observe à tous les échelons de la hiérarchie de la Représentation de la France auprès de l'UE. Un conseiller sur l'énergie à la Représentation a par exemple travaillé pour TotalEnergies et d'anciens conseillers en énergie sont devenus lobbyistes pour Engie, Arianespace et EDF Renouvelables. De même, d'anciens conseillers sur les questions financières à la Représentation travaillent désormais pour la Société générale, Amundi ou encore pour la Fédération bancaire française¹⁵.

Les entreprises et cabinets les plus représentés dans notre échantillon



¹⁴ Nicolas Bastuck, « August Debouzy, ce grand cabinet d'avocats, véritable antichambre du pouvoir », *Le Point*, 7 janvier 2024.

¹⁵ « Une présidence sous influence : les priorités biaisées de la France pour l'UE », Observatoire des multinationales, décembre 2021.

Comment les portes tournantes se sont normalisées depuis 2017

Emmanuel Macron, locataire actuel du palais de l'Élysée, est le symbole même des « portes tournantes », puisqu'entre un poste à Bercy et sa nomination comme secrétaire général adjoint de l'Élysée puis comme ministre sous François Hollande, il a passé quelques années au sein de la banque d'affaires Rothschild. Qui sait d'ailleurs ce qu'il fera à l'issue de son deuxième quinquennat ?

Les premiers ministres d'Emmanuel Macron ont longtemps confirmé la tendance. Édouard Philippe, en sus de sa carrière politique, est à l'origine un haut fonctionnaire du Conseil d'État qui a travaillé pour un cabinet d'avocats d'affaires, puis en tant que responsable des affaires publiques – autrement dit lobbyiste en chef – du groupe nucléaire Areva. Après avoir quitté Matignon, il a intégré le conseil d'administration du groupe Atos (services numériques) tout en conservant ses fonctions et ses ambitions politiques. Jean Castex, pour sa part, a pris la direction de la RATP après avoir brièvement fondé une société de conseil. Avant d'être ministre puis Première ministre, Élisabeth Borne a alterné des postes dans des cabinets ministériels ou à la mairie de Paris avec des passages au sein de grands groupes – la SNCF, le groupe de BTP Eiffage, puis la RATP. La liste des ministres macronistes passés par le secteur privé

inclut Emmanuelle Wargon et Muriel Pénicaud (toutes deux de Danone), Amélie de Montchalin et Laurence Boone (Axa), Amélie Oudéa-Castera (Axa et Carrefour), Benjamin Griveaux (Unibail), Cédric O (Safran), Olivia Grégoire (Saint-Gobain), Brune Poirson (Veolia), Philippe Baptiste (TotalEnergies) et quelques autres. **Beaucoup sont retournés dans le privé lors de leur sortie du gouvernement**, à l'image de Cédric O, Julien Denormandie, Jean-Michel Blanquer ou Christophe Castaner, parmi les exemples évoqués au fil de ce rapport. Beaucoup l'ont fait via la création de sociétés de conseil. Le phénomène se vérifie au-delà du gouvernement, avec des exemples comme celui d'Alexis Kohler cité plus haut. Selon un décompte que nous avons réalisé à l'été 2023, 34 % des ministres et secrétaires d'État des quinquennats d'Emmanuel Macron venaient du monde des grandes entreprises, et 51 % de ceux qui avaient quitté le gouvernement avaient rejoint le secteur privé.

Les élections présidentielles et législatives de 2022 ont cependant marqué une rupture de ce point de vue. Dépourvu de majorité parlementaire, Emmanuel Macron a été obligé de composer avec les partis politiques traditionnels et d'appeler à Matignon et dans les ministères des hommes politiques « à l'ancienne » comme Michel Barnier ou François Bayrou.

+ DE L'ÉTAT À LA BANQUE D'AFFAIRES ET VICE-VERSA

Emmanuel Macron n'est pas le seul responsable public à avoir gravité entre la sphère publique et la banque d'affaires, en l'occurrence Rothschild. C'est aussi le cas d'anciens responsables de l'Agence des participations de l'État, chargée de gérer les entreprises à capitaux publics. Martin Vial, directeur de l'APE jusque juin 2022, est parti travailler pour le fonds d'investissement Montefiore. Son prédécesseur Régis Turrini est aujourd'hui dans la banque UBS, et le prédécesseur de celui-ci, David Azéma, chez Perella Weinberg Partners. Plus récemment, le conseiller « concurrence et participations publiques » de l'Élysée a lui aussi rejoint cette dernière banque, spécialiste des fusions-acquisitions. L'APE a régulièrement affaire à ces banques dans le cadre des dossiers dont elle traite.

Emmanuel Macron n'est certes pas le premier dirigeant de la République à pratiquer l'échangisme public-privé. Georges Pompidou a lui aussi passé quelques années dans la même banque Rothschild dans les années 1950. Plus récemment, d'anciens ministres de François Hollande sont eux aussi partis dans le secteur privé, à l'image de Bernard Cazeneuve (retourné dans le cabinet d'avocats d'affaires August Debouzy), Fleur Pellerin (fonds d'investissement Korelya et Crédit mutuel, entre autres), Axelle Lemaire (Roland Berger) ou Myriam El Khomri, qui a créé une société de conseil. L'habitude de recruter des conseillers dans le secteur privé existait déjà. Et le Parlement avait déjà connu son lot d'affaires retentissantes, à commencer par les révélations sur les douteuses activités de « conseil »

de François Fillon. Pourtant, on peut considérer qu'un pas a bien été franchi en 2017. **Jamais l'échangisme entre l'État et milieux d'affaires ne s'était trouvé à ce point normalisé et légitimé.**

Selon un décompte que nous avons réalisé à l'été 2023, 34 % des ministres et secrétaires d'État des quinquennats d'Emmanuel Macron venaient du monde des grandes entreprises, et 51 % de ceux qui avaient quitté le gouvernement avaient rejoint le secteur privé.

+ UNE PLACE PLUS OU MOINS GRANDE DES PORTES TOURNANTES SELON LES EMPLOIS PUBLICS OCCUPÉS

Dans un rapport récent¹⁶, la Cour des comptes regrette l'absence de statistiques fiables sur les mobilités public-privé, mais donne quelques chiffres sur l'ampleur du phénomène selon les emplois publics occupés et les corps auxquels appartiennent les fonctionnaires concernés : « 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. »

¹⁶ Cour des comptes, « Les mobilités entre secteurs public et privé », 14 mai 2025.

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PRIVÉ S'EST DÉVELOPPÉ GRÂCE À PARCOURSUP, AUX AIDES À L'APPRENTISSAGE... ET AUX PORTES TOURNANTES

Récemment, la journaliste Claire Marchal a mis en lumière dans un livre les conditions de scolarité déplorables qui règnent dans une part de l'enseignement supérieur lucratif, et notamment dans un groupe aux 61 écoles privées, Galileo. Le développement de ce secteur a largement été encouragé par les pouvoirs publics ces dernières années, ainsi que par les craintes suscitées chez les jeunes et leurs parents par le dispositif Parcoursup d'accès à l'enseignement supérieur public. Les 150 témoignages recueillis par la journaliste dans son livre *Le Cube* décrivent une course au profit avec des classes surchargées, de formations non certifiantes, et l'absence d'accompagnement personnalisé dans les écoles du groupe Galileo, qui comptent notamment Lisaa, l'EM Lyon, les cours Florent ou encore l'atelier de Sèvres.

Ce qui a permis à ces écoles de se développer aussi vite, c'est, selon le chercheur en sciences politiques Mathis d'Aquino, la création d'un marché de l'enseignement supérieur, qui n'existait pas avant que l'État ne réoriente ses financements des universités publiques vers les écoles privées¹⁷. D'un côté, le budget de l'enseignement supérieur a diminué d'environ 15 % par étudiant depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron (et d'encore 1 milliard d'euro cette année) et de l'autre est adopté en 2018 un dispositif très incitatif d'aide à l'embauche d'alternants qui permet dans les faits de financer indirectement les écoles privées avec de l'argent public.

Le comble ? Cette loi a été présentée en avril 2018 par la ministre du Travail de l'époque, Muriel Pénicaud, qui a intégré le conseil d'administration du groupe Galileo à sa sortie du gouvernement en 2022. Coïncidence ou non : la holding de la famille Bettencourt-Meyers est devenue le principal actionnaire du groupe Galileo ce même mois de l'année 2018. Or Muriel Pénicaud connaît bien cette famille, puisqu'elle a siégé au conseil d'administration de leur fondation (2014 à 2019)¹⁸. Elle n'est pas la seule à pantoufler chez Galileo, qui a également recruté Guillaume Pepy, ex-patron de la SNCF, et Martin Hirsch, ancien directeur général de l'AP-HP, devenu en 2022 vice-président exécutif du groupe.

D'autres groupes d'enseignement supérieur privé ont procédé ces dernières années à des recrutements ciblés de responsables, convoités pour leur connaissance des rouages du secteur public et leur carnet de contacts. Ainsi, Charline Avenel, nommée rectrice de l'Académie de Versailles par Emmanuel Macron en 2018, est devenue directrice générale du groupe Ionis, aux 35 000 étudiants, en 2023. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale entre 2017 et 2022, a été recruté par Veolia pour diriger l'école « de la transformation écologique » nommée Terra Academia et ayant pour projet de former 150 000 personnes du CAP au master d'ici 2030. Dans les rangs de cette structure dont les activités concrètes restent limitées, on trouve plusieurs anciens responsables publics, au point qu'elle a été qualifiée de « *bidule pour anciens hauts fonctionnaires en mal de poste* »¹⁹.

¹⁷ Mathis d'Aquinot, M. (2024). *Des toboggans, des ChupaChups et une demande artificielle. Création et captation d'une demande pour les formations privées du supérieur*, Sciences Po Bordeaux.

¹⁸ Marion Perroud et Kira Mitrofanoff, « Lobby : quand le géant de l'enseignement privé Galileo recrute des politiques au cœur de l'État », *Challenges*, 3 mars 2025.

¹⁹ Charlotte Bozonnet, « Terra Academia, l'étrange école de Jean-Michel Blanquer », *Le Monde*, 20, mars 2025.

Une régulation très insuffisante

Depuis 2019, la supervision des « mobilités public-privé » est du ressort de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui rend publics une partie de ses avis. Il lui est arrivé de mettre son veto à la reconversion de certains responsables politiques, comme lorsque l'ancien ministre des Transports a voulu rejoindre le groupe CMA-CGM, ou bien encore lorsque l'ancien secrétaire d'État au Numérique a souhaité partir chez Atos. **Ces avis défavorables restent très minoritaires.** 83 % des décisions rendues publiques par la HATVP depuis 2019 sont des avis de comptabilité « avec réserves », et 9 % sont des avis de comptabilité sans réserves. Les incompatibilités représentent 4 % des cas²⁰. Cette proportion prédominante de « compatibilité avec réserves » reflète bien le fait que la plupart des portes tournantes génèrent des situations de conflits d'intérêts.

Un article de la revue scientifique *Politix*²¹ va jusqu'à décrire les déontologues (la HATVP) comme étant en charge de légitimer le développement de la mobilité public-privé des agent-es. À cet égard, la HATVP serait moins une autorité de régulation que de validation des mobilités, participant à une « mise en scène de la gestion de la frontière public-privé ». La HATVP applique les règles en vigueur, qui restent insuffisantes, et évalue le plus souvent les cas qui lui sont présentés dans une optique de gestion du risque juridique, en particulier en termes de prise illégale d'intérêts. Elle ne bloque que les cas les plus ouvertement problématiques, et « régularise » *a priori* les conflits d'intérêts potentiels en fixant des conditions qui peuvent souvent paraître purement formelles (voir les encadrés sur Julien Denormandie et Cédric O). Ces risques juridiques ne sont pourtant que l'une des facettes du problème : les portes tournantes mettent en cause l'intégrité des processus de décision publique et contribuent à créer des effets d'accès privilégié et d'entre-soi qui nuisent à la responsabilité des élus et des hauts fonctionnaires vis-à-vis des citoyens. Les « risques démocratiques », quand ils sont particu-

lièrement importants (au regard des postes visés, du profil des personnes, des sujets traités), pourraient justifier d'interdire une mobilité ou en tout cas de l'assortir de conditions beaucoup plus contraignantes, ce qui n'est jamais le cas aujourd'hui comme l'a encore souligné récemment la Cour des comptes. C'est pourtant un principe bien établi en matière de prévention des conflits d'intérêts que l'on peut poser des véto *a priori* à certaines situations trop risquées, sans attendre d'en documenter les effets concrets (« théorie des apparences »).

Les « risques démocratiques », quand ils sont particulièrement importants (au regard des postes visés, du profil des personnes, des sujets traités), pourraient justifier d'interdire une mobilité.

Nous listons ci-dessous certaines pistes d'amélioration du cadre juridique et réglementaire au regard des diagnostics formulés dans ce rapport.

Comblent les lacunes de la réglementation

➔ Intégrer les parlementaires et les assistants (avec des règles différenciées pour ces derniers), ainsi que la haute magistrature, **au dispositif de supervision des mobilités public/privé par la HATVP.** La régulation des portes tournantes sera plus cohérente et efficace si elle est centralisée.

²⁰ Le reste sont des avis d'incompétence.

²¹ « Gardes-frontières ou passeurs ? Les référent-es déontologues en gestionnaires de la frontière public-privé », publié en 2024.

➔ **Supprimer le « joker » de la création de sociétés de conseil.** Créer des sociétés de conseil permet aux ex-responsables publics de maintenir un voile d'ignorance sur leurs clients et sur la teneur de leurs nouvelles activités²². A minima, ces sociétés de conseil devraient être soumises à des obligations de transparence renforcées sur leurs clients et leurs budgets.

Améliorer la transparence et les moyens de contrôle

➔ **Assurer la transparence des mobilités public-privé et privé-public et des avis des autorités compétentes.** La publication des avis devrait être systématique pour les échelons supérieurs de responsabilité, et les autres avis devraient être soumis au droit d'accès aux documents administratifs.

➔ **Créer un registre public des déports et des réserves aisément accessible.**

➔ **Renforcer les moyens d'investigation et de contrôle de la HATVP** pour évaluer les risques des portes tournantes qui lui sont soumises et surtout pour contrôler le respect des conditions qu'elle fixe, en cas de risques particulièrement élevés.

➔ **Formaliser la procédure de signalement de cas potentiellement problématiques de mobilité public-privé à la HATVP,** avec publication d'avis argumentés de la Haute autorité même lorsqu'elle conclut qu'il n'y a pas infraction.

Limiter et interdire les « portes tournantes » quand c'est nécessaire

➔ **Distinguer et traiter différemment les différents types de « portes tournantes ».** Actuellement, le dispositif d'encadrement des mobilités public-privé ne fait pas de différence entre fonctions économiques « normales » (qui ne sont qu'une minorité des cas) et fonctions de « lobbying », qui devraient faire l'objet d'un contrôle et d'obligations renforcés.

➔ **Faire évoluer la jurisprudence de la HATVP pour mieux caractériser et intégrer dans les avis les risques** que les portes tournantes entraînent une « capture » de la décision publique (risque démocratique plutôt que pénal).

+ JULIEN DENORMANDIE, « MULTI-PANTOUFLEUR »

Julien Denormandie, ministre de la Ville et du Logement en 2018 puis de l'Agriculture et de l'Alimentation entre 2020 et 2022, multiplie à son départ du gouvernement les activités dans le privé. Entre autres, il rejoint la start-up Sweep, une plateforme de pilotage des émissions carbone. Dans ce cadre, malgré l'avis de « compatibilité avec réserves » rendu par la HATVP, il s'entretient directement avec les décideurs publics, comme en témoigne la rencontre prévue le 9 novembre 2022 dans l'agenda du ministre délégué au Numérique Jean-Noël Barrot. En l'occurrence, cependant, ces deux ministres de la même majorité parlementaire, en poste sous le même président dans deux gouvernements dont les membres sont largement les mêmes, n'ont jamais été ensemble au gouvernement, à un mois et demi près. Donc apparemment tout va bien.

➔ **Élargir les réserves dans les avis de la HATVP, voire interdire purement le passage entre sphère publique et fonction de lobbying pendant trois ans.** Actuellement, quand elle examine le passage dans le privé d'anciens responsables, la HATVP se contente de leur enjoindre de ne pas exercer d'activités de représentation d'intérêts auprès de leurs anciens collègues ou conseillers, en ne visant que les contacts directs. Idem dans le sens inverse : quand un ancien employé d'une organisation de lobbying est recruté, la HATVP lui interdit d'avoir affaire directement à son ancien employeur. Ces réserves minimales doivent être considérablement étendues pour inclure tous les cas où la « porte tournante » peut offrir un accès privilégié à un intérêt privé. Du fait de la difficulté à vérifier s'il n'y a effectivement pas de contacts, on peut se poser la question d'interdire purement et simplement ce type de mobilité pendant trois ans.

22 Olivier Petitjean, « Sociétés de "conseil" : le très discret business des anciens ministres d'Emmanuel Macron », Observatoire des multinationales, juin 2023.

➔ **Réguler beaucoup plus strictement la circulation de personnel entre régulateurs et régulés**, et en particulier interdire les postes de direction des autorités indépendantes et agences de régulation aux hauts fonctionnaires qui ont travaillé dans le secteur régulé du côté privé.

➔ **Interdire purement et simplement les portes tournantes pour certaines industries ou certaines fonctions.** Certains secteurs d'activité particulièrement problématiques et connus pour leurs tactiques de lobbying agressives, comme l'industrie du tabac ou celle du pétrole, pourraient faire l'objet d'une interdiction pure et simple de portes tournantes (avec un délai de trois ans par exemple), ou pour le moins de mesures plus coercitives que les autres. De même pour les entités liées à des États étrangers se livrant à des activités d'ingérence. Inversement, les pantouflages ou rétro-pantouflages pourraient être rendus plus difficiles ou impossibles pour certaines fonctions ou certaines institutions de l'État particulièrement stratégiques.

➔ **Rendre tout départ de la fonction publique définitif au bout de cinq ans cumulés**, sauf autorisation motivée accordée par la HATVP.

Renforcer les mécanismes de sanction

➔ **Élargir le champ d'application matériel d'infractions pénales telles que la prise illégale d'intérêt, le trafic d'influence, la corruption ou le favoritisme** pour s'assurer qu'elles puissent sanctionner toutes les formes variées d'influence telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui, notamment via des avantages en nature divers (invitations ciblées, nominations professionnelles, etc.).

Combattre aussi le problème à la racine

Encadrer les portes tournantes est nécessaire mais ce n'est pas suffisant. Il faut aussi s'attaquer aux causes profondes du problème. Cela impliquerait, en premier lieu, de revaloriser les emplois dans la fonction publique et de renoncer aux politiques de réduction systématique du nombre de fonctionnaires. La reconstruction d'une expertise indépendante au sein de la haute administration est la première étape pour se libérer de la nécessité de faire appel aux com-

pétences venues des entreprises. Cela impliquerait aussi de favoriser un recrutement reflétant la diversité de la société aux plus hauts niveaux de l'administration. Cet effort doit aller de pair avec un changement de culture, l'État s'étant acharné depuis des années à dévaloriser les fonctions du service public et le secteur non lucratif.

+ CÉDRIC O, DE RÉGULATEUR À RÉGULÉ

En 2017, Cédric O devient conseiller à l'Élysée chargé de l'économie numérique, puis secrétaire d'État chargé du Numérique en 2019. En mai 2023, après son départ du gouvernement, entre autres nouvelles activités, il co-fonde et rejoint Mistral AI, une start-up spécialisée dans l'intelligence artificielle (IA) qui reçoit des fonds publics via Bpifrance (ce qui ne semble pas s'aligner avec la jurisprudence de la HATVP qui avait refusé que Cédric O rejoigne le conseil d'administration d'Atos pour cette raison précise). En septembre il devient membre du Comité de l'IA générative, chargé de conseiller la Première Ministre Elisabeth Borne sur la manière de réguler le secteur dans lequel il travaille. Pour Mistral AI, il multiplie les interventions publiques – y compris parfois à la même tribune que son ex collègue Bruno Le Maire, alors encore ministre de l'Économie – contre une régulation trop stricte de l'IA pour ne pas étouffer les champions européens. Avec succès, puisque la loi européenne sur l'IA est modifiée à la dernière minute en ce sens. Lorsqu'il était au gouvernement, il tenait exactement le discours inverse. Pour la HATVP, aucune de ces démarches ne peut être caractérisée comme du lobbying²³.



PORTES TOURNANTES

**Comment les allers-retours
entre le public et le privé
minent notre démocratie**

MAI 2025

RECHERCHE ET RÉDACTION : Cléa Vidal et Olivier Petitjean

Merci à Laura Bourgeois, Pierre Condamine, Kevin Gernier,
Ariane Lambert-Mogiliansky, Juliette Renaud, Cécile Robert,
Anne-Sophie Simpère.

GRAPHISME : Zelda Mauger



L'Observatoire des multinationales, média en ligne dédié à l'investigation, a pour but de promouvoir une information indépendante sur les grandes entreprises et leurs relations avec les pouvoirs publics. Il joue aussi un rôle de centre de ressources sur ces questions à destination des médias et de la société civile.

observatoire@multinationales.org

observatoiredesmultinationales.org

