



Le 17 juin 2021

**Le Premier président**

à

**Monsieur Jean Castex**  
Premier ministre

Réf. : S2021-1337

**Objet** : Le personnel civil du ministère des armées

En application des dispositions de l'article L 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné la gestion du personnel civil du ministère des armées pour les exercices 2015 à 2018.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Si le ministère des armées est principalement composé de personnels sous statut militaire, la place du personnel civil est loin d'y être négligeable : selon les données du bilan social 2018, ces agents formaient 23 % des effectifs totaux du ministère, soit 61 287 emplois équivalent temps plein au 31 décembre 2018, pour un total de dépenses de rémunération de 4,8 Md€.

Relevant de toutes les catégories de fonctionnaires ou niveaux de contractuels, et pour près de 15 000 d'entre eux du statut d'ouvrier de l'État, ils sont présents dans tous les services employeurs des armées, non seulement sur les métiers du soutien et de la santé mais aussi, dans les trois armées, sur les fonctions de maintenance en condition opérationnelle (MCO) et au sein de la direction générale de l'armement (DGA), qui dispose notamment d'ingénieurs et cadres technico-commerciaux et de techniciens technico-commerciaux (couramment désignés sous l'acronyme d'ICT-TCT), contractuels recrutés par le truchement d'un « quasi-statut » qui leur est propre.

Le contrôle de la Cour a mis en lumière que le contexte de recrutement dans lequel le ministère était engagé dans le cadre de la loi de programmation militaire 2019-2025, et l'émergence des nouveaux métiers spécialisés que les missions des armées requièrent, allaient indéniablement renforcer le rôle du personnel civil et sa part relative dans les effectifs totaux du ministère. Dans ce contexte, et même si une véritable prise de conscience de la reconnaissance de la valeur ajoutée apportée par cette diversification des profils s'est opérée au sein des armées, la Cour appelle à une modernisation et à une rationalisation de la gestion et des carrières de ces agents. Ainsi le ministère doit s'attacher à simplifier l'organisation de la gestion déconcentrée de ses personnels, établir un bilan qualitatif des mesures prises pour améliorer les techniques de recrutement, développer la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) via la conception d'un outil numérique et définir une doctrine d'emploi et une dynamique de formation, reposant notamment sur le « e-learning ».

De surcroît, l'enquête de la Cour a révélé que deux situations particulières, que le ministère des armées se refuse à rectifier, imposent que des mesures correctrices soient décidées et diligentées sans délai.

## 1. LE QUASI-STATUT ET LES MODALITÉS DE GESTION DES ICT-TCT DE LA DGA DOIVENT ÊTRE REVUS

Dans le cadre de son contrôle, la Cour a constaté que le quasi-statut des ICT-TCT était irrégulier au plan juridique et que les modalités de gestion de ces agents étaient peu transparentes. Or la DGA recourt de plus en plus au recrutement d'ICT : de 2 367 en 2017, le nombre de ces derniers est passé à 2 633 fin 2018 et 495 recrutements ont été réalisés en 2019.

Pourtant, le décret du 4 mai 1988<sup>1</sup> relatif à *certaines agents sur contrat des services à caractère industriel ou commercial du ministère de la défense*, ne prévoit pas que les ICT-TCT figurent au nombre des contractuels dont il autorise le recrutement. C'est en réalité un simple arrêté du même jour qui dispose *ex nihilo* que, dans les services de la DGA « *qui n'ont pas un caractère industriel ou commercial, des ingénieurs, des cadres technico-commerciaux et des techniciens peuvent être recrutés dans les cas prévus à l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984* ».

L'institution par un simple arrêté d'un tel quasi-statut alors même que le décret du même jour ne prévoit pas cette possibilité est irrégulière au plan juridique.

De surcroît, la référence à l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 précitée, laquelle constitue le statut général de la fonction publique de l'État, n'apparaît pas justifiée car cet article limite le recrutement des contractuels aux cas dans lesquels « *il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes* » ou « *pour des emplois de niveau A [...] lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* ».

Or il existe bien des corps d'ingénieurs fonctionnaires, sous statut militaire (ingénieurs de l'armement notamment) et civils (ingénieurs civils de la défense, dénommés antérieurement ingénieurs d'études et de fabrications), la loi de programmation militaire ayant prévu un reclassement catégoriel pour ces derniers.

Les responsables de la DGA ont indiqué qu'il existerait une différence de niveau entre les ICT et les ingénieurs civils de la défense. Pourtant, la Cour a constaté que les deux catégories d'agents pouvaient servir indifféremment sur de nombreux métiers spécialisés de la DGA et le délégué général à l'armement a aussi indiqué que les différents corps d'ingénieurs occupaient des postes à tous les niveaux hiérarchiques au sein de la DGA.

<sup>1</sup> [Décret n°88-541 du 4 mai 1988](#) relatif à certains agents sur contrat des services à caractère industriel ou commercial du ministère de la défense

<sup>2</sup> [Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat

S'agissant des techniciens contractuels (TCT), la même situation se présente puisqu'il existe un corps de catégorie B de technicien supérieur d'études et de fabrications. Par ailleurs, si l'on se réfère au deuxième alinéa précité de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, le quasi-statut s'avère irrégulier aussi en ce qu'il concerne des emplois de niveau B, alors même que la faculté prévue par la loi de recruter des contractuels ne concerne que le niveau A.

Enfin les modalités de gestion des ICT-TCT apparaissent atypiques et peu transparentes. Ils sont encore à ce jour recrutés et gérés par référence aux dispositions de conventions collectives de la métallurgie remontant à 1972 et classés dans des « positions » évoluant de manière croissante. Leur rémunération, encadrée entre des niveaux plancher et plafond, évolue par référence aux salaires minimaux conventionnels et fait l'objet d'augmentations dites personnalisées : ce système s'avère complexe et opaque, les niveaux de rémunération constituant un véritable « nuage de points » au vu des diagrammes communiqués à la Cour.

En résumé, la gestion de carrière des ICT-TCT fait l'objet d'une attention des gestionnaires sur les parcours professionnels au sein de la DGA, mais le « quasi-statut » actuel, clairement irrégulier, doit être régularisé et les fonctions concernées circonscrites par rapport à celles dévolues aux corps de fonctionnaires existants. D'ailleurs, les dispositions de la loi relative à la transformation de la fonction publique du 6 août 2019, qui facilitent le recours aux contractuels, posent la question du maintien du recours aux ICT-TCT et imposent d'examiner la compatibilité de ces différents modes de recrutement.

## **2. LE RECOURS AUX OUVRIERS DE L'ÉTAT A VOCATION À CESSER ET LEUR GESTION DOIT ÊTRE MODERNISÉE**

La Cour est intervenue sur la situation des ouvriers de l'État du ministère des armées, dans deux référés de 2011<sup>3</sup> et 2013<sup>4</sup> et une insertion au rapport public annuel de 2012<sup>5</sup>. Elle y avait relevé la charge budgétaire croissante des dépenses de rémunération (rémunérations moyennes élevées, évolutions salariales favorables, promotions avantageuses, régime des heures supplémentaires et organisation du travail à revoir, charges de pension progressant vivement) ainsi que l'irrégularité juridique de la plupart d'entre elles. Elle avait aussi constaté que la structure des professions occupées par les ouvriers de l'État posait problème, un ouvrier sur deux occupant des fonctions relevant de la fonction publique, et elle avait recommandé de ne plus recruter sous ce statut.

Le ministère a néanmoins obtenu son maintien en 2016 au prétexte qu'il était de nature à permettre de recruter et fidéliser des personnels qualifiés dans certains métiers requérant une haute technicité ou des compétences rares. En contrepartie, la réouverture des recrutements a été limitée à 21 professions correspondant essentiellement, d'après le ministère, au maintien en condition opérationnelle des matériels militaires (MCO).

La régularisation des textes fondant la rémunération principale et indemnitaire ainsi que les modalités de gestion ont été publiées fin 2016. Au total, la régularisation juridique du statut aura généré 13,27 M€ de mesures catégorielles sur 2017 et 2018. L'encadrement des modalités d'avancement, par restriction de l'assiette de calcul au choix, aux seuls agents éligibles, a été réalisé mais la baisse progressive et partielle des taux d'avancement s'achève seulement en 2021. En revanche, les modalités d'avancement demeurent nombreuses et devraient être resserrées car elles génèrent une grande complexité avec des procédures qui s'étalent sur toute l'année.

---

<sup>3</sup> Référé sur la gestion des ouvriers de l'Etat – 9 août 2011

<sup>4</sup> La gestion des ouvriers de l'État au ministère de la défense – [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>5</sup> [Rapport public annuel 2012](#) – Tome I - La gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense

Au total, ce statut reste coûteux et le taux d'absentéisme des ouvriers demeure élevé. Bien que le volume des recrutements ait été limité à un peu plus de 400 ouvriers en 2017 et 2018, cette relance du flux entrant reconstitue un vivier d'agents dont la seconde partie de carrière risque d'être une difficulté, en raison par exemple de grilles médicales qui les empêchent de continuer à exercer des fonctions de MCO. On relève d'ailleurs que 63 % des ouvriers occupaient en 2018 des fonctions correspondant à des branches professionnelles n'ouvrant plus droit à recrutement, à la suite de reclassements professionnels de seconde partie de carrière.

La voie des recrutements spécifiques sur contrat, qui avait été expérimentée avant la réouverture des recrutements ouvriers, a été abandonnée trop vite alors même qu'aujourd'hui de nouvelles dispositions législatives prévues par la loi du 6 août 2019 sur la transformation de la fonction publique permettent un recours plus aisé aux contrats. Pour certaines fonctions, comme la logistique, le recours à l'externalisation peut aussi être envisagé, comme cela se pratique d'ores et déjà dans des ateliers industriels de l'aéronautique.

La Juridiction formule donc les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1 :** *(destinataires : Premier ministre, ministre des armées, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, ministre de la transformation et de la fonction publique)* Clarifier le régime juridique et les modalités de gestion des ICT-TCT, ne recourir à ce « quasi-statut » que pour des fonctions ne pouvant être confiées aux corps de fonctionnaires existants et, enfin, examiner si les facilités de recrutement de contractuels permises par la loi sur la transformation de la fonction publique ne rendent pas inutile le recours à ce « quasi-statut ».

**Recommandation n° 2 :** *(destinataires : Premier ministre, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, ministre de la transformation et de la fonction publique)* Utiliser les possibilités de recrutement de contractuels sur des métiers de haute technicité et cesser les recrutements d'ouvriers de l'État.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>6</sup>.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Pierre Moscovici**

---

<sup>6</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).