

N° 216

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la **préparation et l'emploi des forces**,*

Par M. Olivier CIGOLOTTI et Mme Michelle GRÉAUME,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Abdallah Hassani, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	5
I. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE.....	5
II. LA VERTICALISATION DES CONTRATS DE MAINTENANCE AÉRONAUTIQUE : UNE RÉFORME QUI NE DOIT PAS ÊTRE DÉVOYÉE	9
III. L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL : UN RYTHME DE DÉPLOIEMENT ILLISIBLE POUR LE PARLEMENT.....	12
IV. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES TOUJOURS FRAGILE FACE À L'OBJECTIF DE LA HAUTE INTENSITÉ.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	23

L'ESSENTIEL

Les crédits de paiement de la préparation et de l'emploi des forces augmentent de 462 M€ (contre 333,4 M€ en 2021), soit 4,47 % pour financer l'effort en faveur de l'entretien programmé du matériel (EPM). Les autorisations d'engagement, qui avaient connu une progression de 17 % en 2021 pour permettre de notifier des marchés pluriannuels dimensionnants de maintien en condition opérationnelle, diminuent de 22% en 2022. Les crédits alloués à l'entretien programmé du matériel (EPM) sont-ils à la hauteur des ambitions affichées ? Ces efforts budgétaires produisent-ils les effets attendus pour permettre aux armées de remplir pleinement leurs contrats opérationnels ? La remontée de la préparation et de l'activité opérationnelles n'est-elle pas trop lente dans la perspective de l'ambition 2030 de la haute intensité et dans un monde caractérisé par l'accroissement des menaces ? Les services de soutien, et notamment le service de santé des armées (SSA), durement éprouvés par les attritions budgétaires des précédentes périodes de programmation, sont-ils en mesure de maintenir le haut niveau d'engagement nécessaire ?

I. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE

L'activité opérationnelle des forces est évaluée en fonction des normes partagées par les armées occidentales de même standard (soit les normes OTAN). Ces normes sont une référence en termes de **savoir-faire**, une exigence pour l'intégration de nos moyens nationaux en coalition, c'est-à-dire **leur interopérabilité** (tant dans le cadre des exercices internationaux, que dans le cadre de déploiements sur les terrains d'opération) et une référence pour la **sécurité de nos forces en opération**, ce qui explique l'attention que leur porte la commission.

Alors que les crédits de la préparation et de l'emploi des forces augmentent, l'activité opérationnelle reste inférieure aux objectifs fixés, de près de 10 %, et la situation se détériore pour 2 indicateurs d'activité opérationnelle (contre 4 en 2021) en 2022.

Armée de terre : un taux d'entraînement de	Armée de l'air et de l'espace :	Marine nationale :
de la norme LPM	des indicateurs d'activité en baisse sur deux ans	de baisse de navigation des bâtiments hauturiers en 2022

Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement

		Unités	2021 Prévisions actualisées	Prévisions 2022	Cible 2023	LPM 2019/2025
Armée de Terre	JPO	Jours	81	82	83	90
	Journées de formation et d'entraînement	Jours	120	120	120	X
	Norme/équipage	%	57	64	85	100
	Pilotes d'hélicoptère	Hdv	142	148	158	200
	(dont forces spéciales)	Hdv	146	154	168	220
Armée de l'Air et de l'espace	Chasse	Hdv	158	162	170	180
	Hélicoptères	Hdv	174	183	175	200
	Transport	Hdv	219	208	245	320
Marine Nationale	Bâtiment (bâtiment hauturier)	JdM	95(109)	90(95)	100(110)	100(110)
	Pilote de chasse (pilote qualifié appontage de nuit)	Hdv	188	188	200	180(220)
	Pilote d'hélicoptère	Hdv	198	218	220	220
	Pilote de patrouille	Hdv	315	340	350	350

Source : CAED, à partir des réponses au questionnaire budgétaire et du PAP

Pour l'armée de terre, depuis le déploiement de Sentinelle, la cible de 90 jours de préparation opérationnelle par militaire n'a plus été atteinte. Réduite à 72 en 2016, elle est remontée à 81 jours en 2017 mais aucun progrès n'a été constaté jusqu'en 2020. Cette stagnation perdurera encore en 2021. L'indisponibilité des équipements, la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT), l'opération Sentinelle et les renoncements qu'elle a impliqués, ainsi que le nombre élevé d'OPEX expliquent en grande partie les difficultés des armées à atteindre le niveau de réalisation des activités et d'entraînement prévu. À cela s'ajoute que pour les cinq parcs majeurs de l'armée de terre (chars Leclerc et AMX 10 RC, VBCI, VAB, CAESAR), le taux d'entraînement des équipages atteint 57 % en 2021, ce qui était la cible pour 2019, du fait d'une disponibilité globale réduite. Pour 2022, une hausse des potentiels alloués aux parcs Leclerc, AMX

10RC et VAB devrait permettre d'atteindre un **taux d'entraînement annuel par équipage fixé à 64 % de la norme LPM.**

Pour l'armée de l'air et de l'espace, on note un **déficit de formation des plus jeunes équipages**, 25 % de l'activité aérienne des unités étant réalisée en opérations. De plus, l'annulation de la majeure partie des exercices en 2020 a **fragilisé les compétences de niveau d'expertise « haut du spectre »**. Le seul indicateur d'activité progressant en 2022 et 2023 est celui du nombre d'heures de vol des pilotes de chasse. **Les exportations annoncées ou espérées de Rafale pourraient peser sur la capacité d'entraînement des pilotes français et fera l'objet de l'attention de la commission.**

Pour la marine nationale, les difficultés concernent principalement **l'activité des pilotes de chasse** qui a souffert en 2020 de la crise sanitaire et de **l'absence de pilote qualifié à l'appontage de nuit durant 1 mois**. Pour les autres composantes de l'aéronavale, la **priorisation** de l'entraînement des équipages opérationnels s'est faite au **détriment** de la formation des équipages *ab initio*, notamment sur l'hélicoptère Caïman. La disponibilité des Caïman en 2022 reste fragile et devra être surveillée. On constate une diminution des jours de mer en 2022 (en raison de la forte contribution de la marine aux missions opérationnelles en 2021, non reconduite en 2022), qui devrait être **compensée en 2023 par l'atteinte des objectifs de la LPM.**

Le report à la fin de la période de programmation des objectifs de remontée de l'activité opérationnelle paraît peu satisfaisant dans un monde caractérisé par la multiplication des affrontements.

**Disponibilité technique opérationnelle des équipements
(en pourcentage des contrats opérationnels)**

	Taux de disponibilité (en %)	2021 Prévisions actualisées	Prévisions 2022	Cible 2023
Armée de Terre	Char Leclerc	92	94	93
	EBRC (dont AMX10RC)	89	92	90
	EBMR (dont VAB)	100	89	98
	VBCI	59	53	60
	Pièces de 155 mm	90	90	92
	Hélicoptères de manœuvre	52	61	61
	Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	64	64	69
Marine nationale	Porte-avions	95	94	62
	SNA	56	56	52
	Autres bâtiments de la marine	78	76	80
	Composante frégates	61	59	65
	Chasse	69	69	70
	Hélicoptères	50	63	68
	Guet aérien, Patrouille et surveillance maritime	59	64	68
Armée de l'Air et de l'espace	Avions de combat	85	84	109
	Avions de transport tactique	71	85	93
	Avions d'appui opérationnel	78	91	110
	Vecteur ISR	65	96	207
	Avions à usage gouvernemental	89	94	143
	Hélicoptères de manœuvre et de combat	74	78	90
	Système sol-air moyenne portée	75	73	113

Source : CAED, à partir des réponses au questionnaire budgétaire et du PAP

Les évolutions remarquables en termes de disponibilité technique opérationnelle sont les suivantes :

- pour **l'armée de terre**, la situation paraît **fragile**, sur 7 indicateurs, 2 sont en diminution (VAB et VBCI), et 2 autres stagnent (Tigre et Caesar). Les obsolescences du char Leclerc identifiées ont donné lieu à la notification au premier trimestre 2021 d'un marché de soutien visant la remontée de sa disponibilité ;

- pour la **marine nationale**, l'indisponibilité de l'une des FREMM et des patrouilleurs de service public, de chasseurs de mine tripartite et de patrouilleurs de haute mer expliquent les **faibles résultats des indicateurs de disponibilités**. Sur 7, 3 baissent et 2 stagnent ;

- enfin pour **l'armée de l'air et de l'espace**, des difficultés spécifiques aux flottes Caïman NFH, Mirage 2000 et C130H ont nécessité la

mise en place de **plans d'actions dédiés** afin de retrouver au plus tôt un niveau de disponibilité conforme aux attentes. **La situation globale s'améliore grâce aux contrats verticalisés** qui seront examinés ultérieurement.

L'amélioration de la disponibilité des matériels est globalement limitée aux matériels aéronautiques, tout en restant loin des cibles de 2023, à l'exception notable des Cougar et des Caracal de l'armée de terre.

II. LA VERTICALISATION DES CONTRATS DE MAINTENANCE AÉRONAUTIQUE : UNE RÉFORME QUI NE DOIT PAS ÊTRE DÉVOYÉE

L'attention portée au niveau de disponibilité technique opérationnelle (DTO) des équipements des armées tient à son lien de causalité évident avec la capacité d'assumer les niveaux d'engagement les plus élevés demandés. La DTO dépend largement du plan de transformation du **maintien en condition opérationnelle (MCO)** qui a été défini pour chaque milieu. Les coûts de MCO, hormis leur lien étroit avec les objectifs d'activité, sont **dépendants** des politiques contractuelles, du paysage industriel (environ deux tiers des marchés de MCO sont passés de gré à gré), de la montée en puissance des nouveaux parcs, de leur degré de complexité et de la capacité à maintenir des flottes existantes au-delà de leur durée de vie prévisionnelle. Dans ce contexte, les actions pour maîtriser les coûts de MCO et améliorer la DTO partagent plusieurs axes communs :

- le **renforcement de la gouvernance** qui doit fixer les objectifs et les grandes orientations ;

- le positionnement des **maîtrises d'ouvrage déléguées** (structures de soutien), acteurs centraux de leur milieu d'exercice ainsi que le rôle et le **statut des maîtrises d'œuvres industrielles (MOI) étatiques** qui préservent l'autonomie d'action et contribuent à la défense des intérêts de l'État ;

- et une juste répartition des charges entre les services étatiques (armées et services industriels) et **les opérateurs privés pour gagner en performance globale**, tout en préservant des niveaux d'autonomie, de résilience et de réactivité adaptés aux exigences opérationnelles. La nécessité de mieux **responsabiliser** les industriels, à travers des contrats de moyenne ou longue durée englobant l'ensemble du MCO d'un équipement a dicté les grandes lignes de ces réformes de la maintenance.

La verticalisation implique maîtrise d'ouvrage, services de soutien et maîtrises d'œuvres étatiques autant que les opérateurs privés, responsabilisés autour de contrats globaux de moyen et long terme, au service de l'amélioration de la performance des parcs d'équipement.

Dans le milieu aéronautique, la transformation du MCO, portée par la direction de la maintenance aéronautique (DMAé), se traduit par de **nouveaux contrats de soutien verticalisés et globalisés confiant à un maître d'œuvre unique un périmètre d'actions couvrant la quasi-intégralité d'un aéronef et la gestion logistique des stocks sur une longue durée**. Ces contrats assignent des objectifs de performance les engageant sur une amélioration de la disponibilité globale d'une flotte ou de pièces de rechange et sont rémunérés en fonction de l'atteinte de ces objectifs. La verticalisation des contrats donne de la visibilité aux industriels retenus pour organiser leurs prestations, leur chaîne d'approvisionnement et de sous-traitance et planifier leurs investissements sur le long terme, ce qui doit permettre de maîtriser les coûts dans la durée. Ces contrats donnent déjà des résultats positifs, comme le montrent :



- **l'amélioration de la disponibilité de la flotte Rafale** grâce aux réductions des délais d'attente de décision et d'attente de pièces. Le contrat Ravel impose à l'industriel de limiter les indisponibilités de son fait à un maximum de 20 % du parc, soit un gain de 10 % par rapport à la situation initiale à la notification du contrat. Un avenant a prévu de **rééquiper des Rafale pour pallier les effets de l'exportation vers la Grèce**. En 2021, cet engagement se traduira, à parc équivalent, par une **augmentation de la disponibilité de 4 appareils** qui sera portée à **10 appareils d'ici 2022** ;



©État-major des armées

- **l'augmentation de la disponibilité de l'A400M** grâce aux dispositifs favorisant la disponibilité des pièces de rechange et à l'engagement du SIAé a permis **l'accroissement du nombre d'heures d'utilisation de chaque appareil**. Sans cette progression, l'opération Apagan de rapatriements de ressortissants en Afghanistan le 15 août 2021 n'aurait pas pu avoir lieu dans les mêmes conditions.

- la création d'un guichet de pièces de rechange pour les flottes **Cougar et Caracal** sur toutes les bases concernées et d'un pôle technique à Bordeaux dans le cadre du contrat Chelem. Le MCO de 5 Cougar destinés à la formation a été entièrement externalisé. Les autres Cougar sont maintenus par l'armée de terre ce qui garantit le maintien de la compétence MCO sans attente de pièces ou de décisions ;

- ou **le quasi-doublement d'activité de la flotte Fennec de l'armée de Terre en 2020 par rapport à 2018**. Ce contrat prévoit la fourniture d'une activité annuelle nominale de 4000 heures de vol (mais 5000 heures réalisées en 2020), à comparer aux 3000 heures de vol réalisées les années précédentes. Il n'y a ainsi plus de rupture dans la formation des pilotes de l'armée de terre.

La verticalisation appelle toutefois les remarques suivantes :

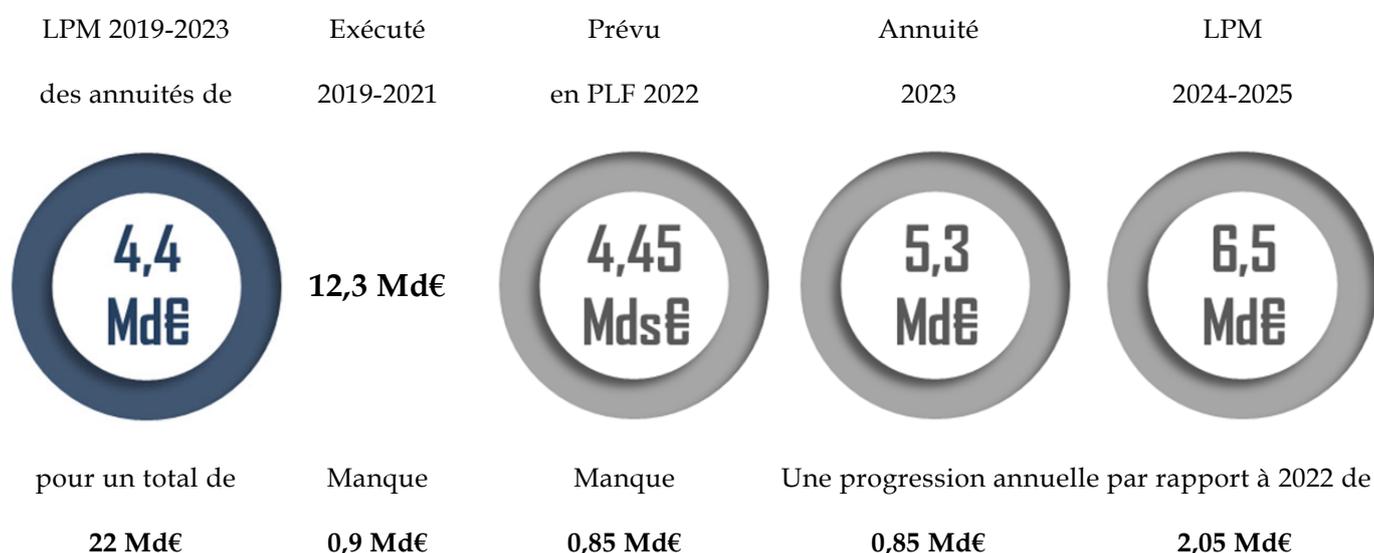
- à **isopérimètre, les contrats de verticalisation veillent à ce que le coût à l'heure de vol n'augmente pas**. En revanche, la mise en œuvre des contrats se traduit par une remise à niveau des stocks, qui avaient souvent subi un sévère sous-investissement les années précédentes. Le besoin de crédits en début de contrat peut donc donner l'impression que la verticalisation se traduit par une hausse des coûts de MCO, ce qui n'est pas le cas, les acteurs étatiques du MCO y veillent ;

- la tentation existe de rechercher d'un **optimum économique arbitrant entre deux variables majeures : l'activité et la Disponibilité Technique (DT)**, fournie à partir de pièces de rechanges et de réponses techniques transmises par l'industriel titulaire du marché et par l'action des unités de maintenance des armées. Il est notable que cette réflexion se tient alors que la DT est désormais **protégée par une classification**. Le raisonnement visant à **réduire une supposée « sur-disponibilité » pour financer plus d'heures d'activité n'est pas rationnel économiquement et techniquement**. Il conduirait à une **surabondance des équipements et à l'érosion plus rapide du capital technique des armées**. La commission sera particulièrement attentive à ce que la DT **ne devienne pas la variable d'ajustement dans un contexte budgétaire qui sera particulièrement difficile à tenir à partir de 2023**, année d'une augmentation extrêmement conséquente des crédits tels que prévus par la loi de programmation militaire ;

- enfin, le **plan de charge du SIAé** doit être l'objet d'une attention particulière. La répartition de l'entretien des matériels aéronautiques entre le SIAé et les industriels privés, s'appuyant sur les compétences existantes ou sur l'analyse des compétences à acquérir, s'effectue prioritairement pour **assurer l'autonomie et la résilience des forces**. Pour les parcs proches des aéronefs civils, le soutien par des industriels privés est privilégié (Falcon, Airbus A330). Pour les parcs spécifiquement militaires, le soutien de niveau industriel est généralement confié au SIAé (Rafale, Mirage 2000, Alphajet). Pour les parcs dont le volume d'activité de maintenance est important,

l'activité est partagée entre le SIAé et l'industrie privée pour garantir une plus grande résilience globale et optimiser l'outil industriel. **Pour maintenir les compétences du SIAé et des forces, il est essentiel de maintenir un niveau d'activité suffisant sur le matériel, en rapport avec les effectifs concernés et le périmètre de compétences à préserver.** Enfin, le SIAé doit pouvoir **équilibrer son budget.** En l'occurrence, il lui est **nécessaire d'obtenir la pleine responsabilité de la maintenance des 10 C-130 J de la nouvelle unité franco-allemande d'Évreux.**

III. L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL : UN RYTHME DE DÉPLOIEMENT ILLISIBLE POUR LE PARLEMENT



La LPM 2019-2025 tirait les leçons de l'accroissement des besoins et portait une réelle ambition pour l'entretien programmé du matériel (EPM) en lui dédiant 35 milliards sur la période de programmation, dont 22 Mds entre 2019 et 2023 (soit des annuités de 4,4 Mds), puis 13 milliards entre 2024 et 2025 (soit des annuités de 6,5 milliards). **La LPM reportait ainsi une partie décisive de l'effort après 2022, or ce report a encore été accentué par les premières années d'exécution.**

Les montants inscrits en LFI en 2019, 2020 et 2021 ont en effet été inférieurs à l'annuité moyenne de 4,4 Mds d'EPM fixée par la LPM : soit 4,2 Mds en 2019 et 4 Mds en 2020 et 4,1 Mds en 2021. Le rythme d'inscription des crédits dédiés à l'EPM en loi de finances initiales connaît donc un **retard de 900 millions** par rapport à l'annuité moyenne arithmétique. Dans le PLF 2022, l'EPM représente **57 % des AE du P178, et 41 % de ses CP, soit 4,448 Mds€.**

Pour respecter la LPM, le PLF 2023 devra prévoir une augmentation de 850 M€ sur l'EPM, le PLF 2022 n'ayant réduit que de 50 M€ l'écart constaté entre les objectifs et la réalisation de la programmation militaire depuis 2019.

Or une telle **accélération** ne se décrète pas aisément. Il n'est pas certain qu'elle soit compatible avec les rythmes de réalisation des contrats verticalisés. Surtout, elle **accroît encore l'effort budgétaire décisif** qui doit porter les dernières annuités de la période de programmation à une accélération inédite de consommation de crédits d'EPM (soit une augmentation initiale prévue par la LPM de **2,1 milliards par an par rapport aux premières années de programmation**).

IV. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES TOUJOURS FRAGILE FACE À L'OBJECTIF DE LA HAUTE INTENSITÉ

Le modèle de soutien, réformé pour accentuer son caractère interarmées il y a une dizaine d'années, **a souffert du double effet de la révision générale des politiques publiques et de la LPM 2014-2019, mettant en œuvre de fortes attritions des ressources humaines des services de soutien**. Or la pandémie a rappelé que la **Résilience** (nom donné à l'opération associant les forces armées à l'effort de lutte contre la pandémie) **de la nation passait par l'engagement de ses forces armées**, lequel **dépend largement de la capacité de ses services de soutien à faire face, dans l'urgence, aux objectifs assignés**. Il ne s'agit pas de remettre en cause le modèle de soutien déployé mais de **veiller à l'adéquation des moyens aux impératifs d'efficacité pesant sur les services de soutien dans un contexte de plus en plus exigeant**, comprenant l'accroissement de la population soutenue avec la remontée de la force opérationnelle terrestre (FOT), le réinvestissement du territoire national avec Sentinelle et Résilience, la multiplicité des théâtres extérieurs et enfin, **l'objectif de faire face à la haute intensité à l'horizon 2030**.

Durant la précédente LPM, **le service de santé des armées (SSA) a perdu 8 % de ses effectifs, soit 1 600 personnels**. La remontée de la FOT et le niveau élevé de l'engagement de la France sur les théâtres extérieurs, supérieur aux objectifs de construction de la LPM et du modèle SSA 2020, ont mécaniquement induit un besoin supplémentaire de soutien par le SSA. La LPM 2019-2025 s'est concrétisée par **l'arrêt de la déflation des effectifs du SSA dès 2019 et prévoit leur stabilisation jusqu'en 2023, puis leur remontée modérée au-delà**. La difficulté centrale tient à la trop lente **remontée en puissance de la médecine des forces**. Le service dispose de 700 médecins des forces. Entre le plafond ministériel des emplois autorisés et l'effectif moyen réalisé, on constate un écart de « **100 médecins manquants** » (ce chiffre correspond à un **effectif lissé** qui évolue en cours de gestion au gré des départs, des mutations et des indisponibilités). Les tensions sur les

effectifs concernent également la **composante hospitalière**, où certaines spécialités font l'objet d'une **réelle tension** : chirurgie (orthopédique, viscérale, vasculaire, thoracique, urologique, tête et cou), médecine d'urgence en exercice hospitalier, psychiatrie et radiologie. Plusieurs spécialités **paramédicales** essentielles se révèlent également sous tension, à l'instar des infirmiers de bloc opératoire, ou encore des masseurs-kinésithérapeutes.

Au 1^{er} juillet 2021, manquaient 125 personnes :	
	
médecins de la médecine des forces, essentiellement dans les centres médicaux des armées de la région parisienne et du Grand Est	praticiens hospitaliers en chirurgie viscérale, anesthésie réanimation, biologie, radiologie et médecine interne

Dans les spécialités sous tension, le SSA est confronté à une très forte concurrence du secteur civil, qui se montre très attractif et réactif, notamment dans le domaine de la rémunération, ce qui contribue à **entretenir le flux de départs prématurés subi par le SSA**. En conséquence, pour remplir son contrat opérationnel, le SSA **sur-projette ses personnels soignants**, avec un risque d'usure et d'épuisement accentué depuis mars 2020 par la crise sanitaire. La concentration **sur les mêmes personnels de la charge de projection du service se traduit par des taux de projection supérieurs à 100 %**, malgré l'apport des réservistes. Ce taux atteint 200 % pour les équipes chirurgicales.

Cette sur-sollicitation du personnel a des **conséquences néfastes sur la fidélisation des professionnels de santé militaires**. Elle a également un impact notable sur le parcours professionnel du personnel de santé, notamment à travers la difficulté de satisfaire à l'obligation de développement professionnel continu. Elle pèse sur les perspectives d'évolution des effectifs du SSA.

Les priorisations sont revues régulièrement pour **satisfaire aussi bien que possible, dans ce contexte de pénurie de personnels, les besoins des forces armées**, en fonction des activités effectives et des possibilités de renforcement ponctuelles.

La situation du SSA doit faire l'objet d'un suivi particulier tout au long de la période de programmation militaire. La commission avait appelé au renforcement des moyens du SSA dans le cadre de l'actualisation de la LPM.

En juillet 2021, les rapporteurs se sont rendus à Chanteau. Ils ont visité la **pharmacie centrale** du SSA et se sont fait présenter la **chaîne du ravitaillement médical au sein de l'établissement central des matériels du SSA (ECMSSA)**. Ils ont pu constater que le SSA était parvenu, malgré les attritions subies, à **conserver l'entièreté** de ses compétences et pouvait fabriquer, à hauteur des besoins des forces, tous les types de produits médicaux nécessaires, quelle que soit leur forme (baume, pilule, injection, produits lyophilisés, etc.). De même, ils ont pu apprécier la réactivité de la Direction des approvisionnements en produits de santé des armées (DAPSA) qui prépare et déploie notamment les « **Éléments Militaires de Réanimation** » (EMR-SSA), dont le premier, installé à Mulhouse, avait très efficacement renforcé l'hôpital de Mulhouse.



Le directeur central du SSA, le Médecin général des armées Philippe Rouanet de Berchoux, a présenté « **L'ambition stratégique SSA 2030** » qui vise, à la lumière des enseignements de la crise sanitaire actuelle et en cohérence avec l'ambition 2030 des armées, **redonner au SSA les moyens de répondre aux attentes des armées et de la gendarmerie nationale**, tout en assurant sa propre résilience constitutive de celle des armées et de la Nation. Cette ambition stratégique a pour vocation de bâtir un SSA « *de tous les engagements* », en garantissant un soutien médical de **très haut niveau pour**

tous les engagements opérationnels et en renforçant le soutien santé au plus près des forces armées sur le territoire national.

La mise en œuvre du **nouveau modèle hospitalier militaire** sera **l'un des axes de cette stratégie**. L'un de ses enjeux essentiels est la **redéfinition des perspectives d'insertion du parc hospitalier militaire à l'offre publique de soins à l'aune des leçons tirées de la pandémie**. Les huit hôpitaux d'instruction des armées (HIA) (HIA Bégin à Saint-Mandé, HIA Clermont-Tonnerre à Brest, HIA Desgenettes à Lyon, HIA Laveran à Marseille, HIA Legouest à Metz, HIA Percy à Clamart, HIA Robert Picqué à Bordeaux et HIA Sainte-Anne à Toulon), ouverts à tous les assurés sociaux, sont assimilés par le ministère de la Santé à des **centres hospitaliers et universitaires**. Ces hôpitaux, établissements polyvalents de soins pour adultes, sont soumis aux procédures de certification de la santé publique et participent à l'offre de soins à l'échelle d'un territoire.

Renforcer l'attractivité du SSA après le Ségur de la santé, sans attendre la fin de la LPM.

En s'appuyant sur la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025, qui vise une stabilisation de ses effectifs, le SSA s'attache à **équilibrer ses recrutements initiaux et complémentaires par spécialité et à maîtriser ses flux de sortie, afin de préserver sa capacité à assurer son contrat opérationnel**. Malgré l'intérêt qu'il suscite auprès de nombreux candidats potentiels, le SSA rencontre des difficultés pour attirer des professionnels de santé sous contrat. Le **contexte concurrentiel** important vis-à-vis de la santé publique et un déficit chronique dans la santé publique des spécialités d'intérêt pour le SSA, en particulier de médecins généralistes, freinent le recrutement.

Ceci impose un **haut niveau d'attractivité et des efforts de fidélisation**. Le recrutement d'élèves en formation initiale est essentiel pour le bon équilibre du modèle RH du SSA. **Il est ainsi prévu d'ouvrir 15 postes d'élèves médecins et 10 postes d'élèves infirmiers supplémentaires chaque année à compter de 2019 au titre de la formation *ab initio***. De même, la possibilité de recruter dans le corps des internes des hôpitaux des armées des étudiants inscrits en 3^e cycle des études médicales, a été ouverte en 2020. Ce sont **36 postes supplémentaires d'élèves médecins destinés à des étudiants civils déjà inscrits en cursus universitaire qui ont été ouverts** par concours à compter de l'année 2019.

Le **recrutement complémentaire de praticiens contractuels**, bien que difficile dans un contexte de forte concurrence entre employeurs, a connu une **nette amélioration** en 2020 et doit permettre de compenser les sous-effectifs conjoncturels en praticiens.

Il est déjà établi que **l'écart de rémunération** qui existait antérieurement à la crise sanitaire entre les praticiens des armées et leurs

pairs de la fonction publique hospitalière s'est à nouveau **creusé depuis juillet 2020 et la mise en œuvre des premières mesures du Ségur de la santé**. Le SSA est associé aux travaux relatifs à la Nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) menés par le Ministère, cela doit conduire à l'ajustement au bon niveau des conditions **statutaires et financières des personnels du SSA**. **À défaut, les effets sur l'attractivité et la fidélisation du personnel pourraient être délétères** alors qu'il est **essentiel de maintenir le niveau d'excellence et d'engagement** qui caractérise le SSA, dont les forces armées ont besoin, au quotidien, mais aussi pour maintenir leur compétence à « entrer en premier » sur les théâtres d'opération.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 novembre 2021, sous la présidence de M. Philippe Paul, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Michelle Gréaume et de M. Olivier Cigolotti, sur les crédits de la préparation et de l'emploi des forces.

Mme Michelle Gréaume, rapporteure - Les crédits de la préparation et de l'emploi des forces progressent cette année encore. Mais deux questions se posent : la remontée de la préparation et de l'activité opérationnelles n'est-elle pas trop lente dans la perspective de l'ambition 2030 de la haute intensité ? Et les services de soutien, notamment le service de santé des armées (SSA), durement éprouvés par les attritions budgétaires des précédentes périodes de programmation, sont-ils en mesure de maintenir le haut niveau d'engagement nécessaire ?

S'agissant de l'activité opérationnelle des forces, elle reste inférieure aux objectifs fixés de près de 10 %. En 2022, la situation se détériore pour deux indicateurs d'activité opérationnelle, contre quatre en 2021. Pour l'armée de terre, depuis le déploiement de l'opération Sentinelle, la cible de 90 jours de préparation opérationnelle par militaire n'a plus été atteinte. Depuis 2017, la préparation opérationnelle de l'armée de terre stagne à 81 jours, notamment en raison du nombre élevé d'OPEX. Le taux d'entraînement des équipages des cinq parcs majeurs de l'armée de terre - chars Leclerc, AMX 10 RC, VBCI, VAB, Caesar - atteint 64 % de la norme fixée par la loi de programmation militaire (LPM).

Pour l'armée de l'air et de l'espace, on note un déficit de formation des plus jeunes équipages, 25 % de l'activité aérienne des unités étant réalisés en opérations. De plus, l'annulation de la majeure partie des exercices en 2020 a fragilisé les compétences de niveau d'expertise dite « haut du spectre ».

Pour la Marine nationale, les difficultés concernent principalement l'activité des pilotes de chasse, qui a souffert en 2020 de la crise sanitaire et de l'absence de pilotes qualifiés à l'appontage de nuit durant un mois. Pour les autres domaines de l'aéronavale, la prévalence de l'entraînement des équipages opérationnels s'est faite au détriment de la formation des équipages *ab initio*, notamment pour l'hélicoptère Caïman.

Le report à la fin de la période de programmation des objectifs de remontée de l'activité opérationnelle paraît peu satisfaisant dans un monde caractérisé par la multiplication des affrontements.

Concernant le SSA, ce ne sont pas 100, mais 125 médecins qui manquaient en juillet 2021, soit 88 médecins des forces, essentiellement en

région parisienne et dans le Grand Est, et 37 praticiens hospitaliers en chirurgie viscérale, anesthésie, réanimation, biologie, radiologie et médecine interne.

La sur-projection des personnels qui en découle, notamment celle des équipes chirurgicales, ajoutée à la concurrence du secteur privé, favorise les départs anticipés du service. L'écart de rémunération qui existait avant la crise sanitaire entre les praticiens des armées et leurs pairs de la fonction publique hospitalière s'est à nouveau creusé depuis juillet 2020 et la mise en œuvre des premières mesures du Ségur de la santé. Les mesures décidées pour remédier au déficit de personnel, ouvrant la possibilité de recruter dans le corps des internes des hôpitaux des armées des étudiants inscrits en troisième cycle des études médicales, peinent à convaincre ; les 36 postes ainsi ouverts semblent, de toute façon, insuffisants pour résoudre les difficultés rencontrées.

Nous devons rester vigilants sur la bonne santé des services de soins des armées, en veillant à ne pas fermer des lits ou des hôpitaux, comme c'est notamment le cas aujourd'hui à l'hôpital d'instruction des armées Legouest.

M. Olivier Cigolotti, rapporteur - Les crédits de paiement (CP) de la préparation et de l'emploi des forces augmentent de 462 millions d'euros, soit une hausse de 4,47 % par rapport à l'an dernier, essentiellement pour financer l'effort en faveur de l'entretien programmé du matériel (EPM).

Concernant la disponibilité technique opérationnelle, la situation paraît fragile pour l'armée de terre ; sur sept indicateurs, deux sont en diminution - pour les VAB et VBCI - et deux autres stagnent - pour l'hélicoptère Tigre et le canon Caesar.

Pour la Marine nationale, l'indisponibilité de l'une des frégates multi-missions (Fremm), de patrouilleurs de service public, de chasseurs de mine tripartite et de patrouilleurs de haute mer explique les faibles résultats des indicateurs de disponibilités. Sur sept indicateurs, trois sont en baisse et deux stagnent.

Enfin, pour l'armée de l'air et de l'espace, des difficultés spécifiques aux flottes Caïman NH 90, Mirage 2000 et C-130H ont nécessité la mise en place de plans d'action dédiés. Ainsi, l'amélioration de la disponibilité des matériels, tout en restant éloignée des cibles de 2023, est globalement limitée aux matériels aéronautiques qui ont bénéficié de la mise en œuvre de contrats « verticalisés ».

Ces contrats donnent déjà des résultats positifs. Le contrat Ravel, relatif à l'EPM de la flotte Rafale, a prévu de rééquiper des Rafale pour pallier les effets de l'exportation vers la Grèce. L'augmentation de la disponibilité sera portée de quatre appareils en 2021 à dix en 2022.

La verticalisation appelle deux remarques. Tout d'abord, la tentation existe de rechercher un *optimum* économique arbitrant entre l'activité et la

disponibilité technique. Toutefois, le raisonnement visant à réduire une supposée « sur-disponibilité » pour financer plus d'heures d'activité ne paraît pas rationnel ; il conduirait à une « sur-usure » des équipements et à l'érosion plus rapide du capital technique de nos armées. La commission sera attentive à ce que la disponibilité technique ne devienne pas la variable d'ajustement, dans un contexte budgétaire particulièrement difficile à tenir à partir de 2023 – année où une augmentation conséquente des crédits est prévue par la LPM.

Enfin, le plan de charge du service industriel de l'aéronautique (SIAé) doit être l'objet d'une attention particulière. Il est, en effet, important qu'il obtienne la pleine responsabilité de la maintenance des dix C-130J de la nouvelle unité franco-allemande d'Évreux.

Dans le PLF pour 2022, l'EPM représente 57 % des autorisations d'engagement (AE) et 41 % des CP de la préparation et de l'emploi des forces, soit 4,448 milliards d'euros au total. Pour respecter la LPM, le PLF 2023 devra donc prévoir une augmentation de 850 millions d'euros sur l'EPM, le PLF 2022 n'ayant réduit que de 50 millions d'euros l'écart constaté entre les objectifs et la réalisation de la programmation militaire depuis 2019.

Or, une telle accélération ne se décrète pas. Il faudra s'assurer qu'elle soit compatible avec les rythmes de réalisation des contrats « verticalisés ». Surtout, elle accroît encore l'effort budgétaire décisif, qui doit porter les dernières annuités de la période de programmation à une accélération inédite de consommation de crédits d'EPM, soit une augmentation initiale prévue par la LPM de 2,1 milliards par an par rapport aux premières années de programmation.

La commission donne acte de leur communication aux rapporteurs et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 5 octobre 2021

EMA : **CA Lionel Mathieu**, chef de la division « Soutien à l'activité »

EMAAE : **Colonel Vincent Jobic**, chef du bureau appui à l'activité au sein de la sous-chefferie activité

Mardi 19 octobre 2021

DMAé : **Mme Monique Legrand-Larroche**, directrice de la maintenance aéronautique

Mardi 9 novembre 2021

EMAT : **Colonel de Roquefeuil**, chef du MCO, et le **lieutenant-colonel Cyrille Tortrat**