

N° 117

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,*

TOME VI

DÉFENSE

Préparation et emploi des forces (Programme 178)

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, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Rachid Temal, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Durantou, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, 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, Gilbert Roger, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL .....	5
I. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE ET DES CONTRATS OPÉRATIONNELS.....	5
II. LA VERTICALISATION DES CONTRATS DE MAINTENANCE AÉRONAUTIQUE AU DÉFI DE L'INFLATION ET DE L'HYPOTHÈSE D'ENGAGEMENT MAJEUR .....	9
III. L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL : DES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES À SATISFAIRE DANS LE DOMAINE DES MUNITIONS..	11
IV. DES SOUTIENS TOUJOURS SOUS TENSION .....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	23



## L'ESSENTIEL

Les crédits de paiement du programme 178, soit 12,03 Mds€, augmentent de 1,23 Md€ (contre 462 M€ en 2022), soit 11,4 % pour financer notamment l'effort en faveur de l'entretien programmé du matériel (EPM) à hauteur de 500 M€. Les autorisations d'engagement poursuivent leur diminution à mesure que les contrats verticalisés d'EPM sont passés. Elles diminuent donc de 15,87 % entre 2022 et 2023.

Le programme 178 est dimensionnant pour répondre à l'hypothèse d'engagement majeur (HEM) comme à la haute intensité. Les efforts budgétaires consentis voient leurs effets réduits par l'inflation. Le choix de début de LPM de repousser à 2025 la remontée de l'activité opérationnelle se heurte à la guerre en Ukraine et au retour de la possibilité d'affrontements non choisis. La nécessité de reconstituer au bon niveau les stocks de munitions en découle. Les difficultés de remontée de la DTO sont d'autant plus préoccupantes alors que la nécessité d'envisager l'organisation d'une économie de guerre devient plus urgente. Les services de soutien sont indispensables à l'hypothèse d'engagement majeur comme à la haute intensité et ne peuvent en aucun cas redevenir des variables d'ajustement !

Le mercredi 23 novembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

### I. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE ET DES CONTRATS OPÉRATIONNELS

<p>Activités et entraînement</p>  <p>des indicateurs en stagnation ou en diminution en 2023</p>	<p>Disponibilité technique opérationnelle</p>  <p>des indicateurs en stagnation ou en diminution en 2023</p>	<p>Capacité des armées à honorer leurs contrats opérationnels « intervention »</p>  <p>en diminution en 2023 par rapport à 2020</p>
--	---	--

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 4 indicateurs d'activité opérationnelle en 2023, 5 indicateurs enregistrent une stagnation et 3 seulement progressent vers la cible LPM. Ce sont 15 des 21 indicateurs de DTO qui stagnent ou diminuent en 2023.

À cela s'ajoute encore l'inflation. Ainsi, l'augmentation des crédits de l'opération stratégique activités opérationnelles de 131,4 M€ tient principalement aux prévisions d'augmentation des tarifs de carburant, de hausse des prix de l'énergie.

*Une conjonction de facteurs pèse sur la préparation opérationnelle et impacte négativement la capacité des armées à honorer leur contrat opérationnel*

**Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement**

	Unités	2022 Prévisions actualisées	Prévisions 2023	Cible 2024	LPM 2019/2025
JPO	Jours	82	83	88	90
Journées de formation et d'entraînement	Jours	120	120	120	X
Norme/équipage	%	64	70	63	100
Pilotes d'hélicoptère	Hdv	148	144	148	200
(dont forces spéciales)	Hdv	154	157	162	220
Chasse	Hdv	162	147	161	180
Hélicoptères	Hdv	183	181	182	200
Transport	Hdv	208	189	206	320
Bâtiment (bâtiment hauturier)	JdM	90(95)	90(95)	96(106)	100(110)
Pilote de chasse (pilote qualifié appontage de nuit)	Hdv	188	188	195	180(220)
Pilote d'hélicoptère	Hdv	218	218	210	220
Pilote de patrouille	Hdv	340	340	330	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 par an 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. Une amélioration est attendue en 2022 et devrait se consolider en 2023 en raison d'un moindre engagement Sentinelle. Toutefois, l'engagement de l'armée de Terre dans la réassurance du flanc est de l'OTAN en Roumanie et les potentiels techniques des équipements alloués pourraient remettre en cause l'amélioration de la préparation opérationnelle. Le taux d'entraînement par équipage sur matériel terrestre en lente remontée depuis 2020 vers un objectif fixé à 70 %

en 2023 devrait **de nouveau diminuer en 2024** (63 %). 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 dépend de la disponibilité globale des flottes, réduite pour trois d'entre eux**. L'armée de terre démontre une capacité à réaliser son **contrat opérationnel à 90%**.

Pour la **marine**, la situation se **stabilise** en termes de réalisation des activités comme en termes de DTO, grâce à l'admission au service de nouvelles coques entre 2023 et 2025 pour un ratio de 1 retrait du service actif/1 admission au service actif et un nombre d'équipages constant. La capacité de la marine à honorer son **contrat opérationnel** est passée de 89 % en 2020 à **70 %** en 2022, en raison notamment du retard pris par le programme des frégates de défense et d'intervention. En 2023, le pourcentage devrait remonter à 88 %. Le niveau d'activité des pilotes de chasse marine s'améliore au contraire de celui des pilotes d'hélicoptère et de patrouille.

Pour **l'armée de l'air et de l'espace**, le niveau de réalisation des activités et d'entraînement **se dégrade** fortement en raison des **exportations de Rafale**, comme le redoutait la commission, et de l'arrêt anticipé en 2022 des Mirage 2000C. De même, le retrait de service des C160 Transall n'est pas pleinement compensé par la montée en puissance des A400M. Enfin, la DTO des hélicoptères en tension pèse sur l'activité des équipages. On note ainsi **un déficit de formation des plus jeunes équipages et la fragilisation des compétences de niveau d'expertise « haut du spectre »**. La capacité de l'armée de l'air à honorer son **contrat opérationnel** passe d'une cible de 75 % en 2022 à des prévisions de **65 %** en 2023 et 2024.

*L'impact des exportations Rafale sur lequel la commission alertait est donc désormais tangible et conséquent : la prochaine LPM devra en tenir compte !*

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

	Taux de disponibilité (en %)	2022 Prévisions actualisées	Prévisions 2023	Cible 2024
Armée de Terre	Char Leclerc	94	87	87
	EBRC (dont AMX10RC)	92	84	96
	VBMR (dont VAB)	89	99	99
	VBCI	53	65	72
	Pièces de 155 mm	90	58	58
	Hélicoptères de manœuvre	61	54	54
	Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	64	58	58

Marine nationale	Porte-avions	94	62	95
	SNA	56	62	57
	Autres bâtiments de la marine	76	76	74
	Composante frégates	59	59	61
	Chasse	69	67	67
	Hélicoptères	63	56	67
	Guet aérien, Patrouille et surveillance maritime	64	67	75
Armée de l'Air et de l'espace	Avions de combat	84	69	71
	Avions de transport tactique	85	73	77
	Avions d'appui opérationnel	91	76	77
	Vecteur ISR	96	86	86
	Avions à usage gouvernemental	94	95	83
	Hélicoptères de manœuvre et de combat	78	82	85
	Système sol-air moyenne portée	73	52	52

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 **5 sont en diminution** pour les prévisions 2023 (Char Leclerc -du fait de la rénovation et du programme de pérennisation-, EBRC -en raison du décalage de livraison des JAGUAR-, les CAESAR -suite à la cession de 18 d'entre eux et rechanges à l'armée ukrainienne-, et les hélicoptères de manœuvre comme d'attaque), et 2 remontent (VBCI et VBMR dont VAB). Les obsolescences du char Leclerc identifiées ont donné lieu au marché de soutien MSS2 qui doit favoriser la remontée progressive de la disponibilité ;

- pour la **marine nationale**, sur 7 indicateurs **3 baissent** (le porte-avions conformément à la programmation des arrêts techniques, la Chasse en raison des chantiers capacitaires de mise au standard F4 du Rafale, et les Hélicoptères en raison de retards des chantiers capacitaires, de retards de livraison de la flotte intérimaire et de la difficulté à gérer la corrosion des Caïman ;

- enfin pour **l'armée de l'air et de l'espace**, les difficultés tiennent aux **exportations des Rafale** dont les compensations sont très progressives, et dans une moindre mesure au retrait du C160 et à la déflation des flottes C135, Puma et Super Puma. Les **contrats verticalisés** devraient **permettre une amélioration** des DTO des Rafale et des moteurs de Mirage 2000. Elle fera l'objet de toute l'attention de la commission.

## II. LA VERTICALISATION DES CONTRATS DE MAINTENANCE AÉRONAUTIQUE AU DÉFI DE L'INFLATION ET DE L'HYPOTHÈSE D'ENGAGEMENT MAJEUR

Le **coût** de la fonction maintien en condition opérationnelle aéronautique par **heure de vol** est en **diminution** : en 2023, il devrait revenir au niveau de 2021 et se stabiliser à 12 090€. Le même indicateur pour les milieux terrestre et naval devrait poursuivre son augmentation en 2023.

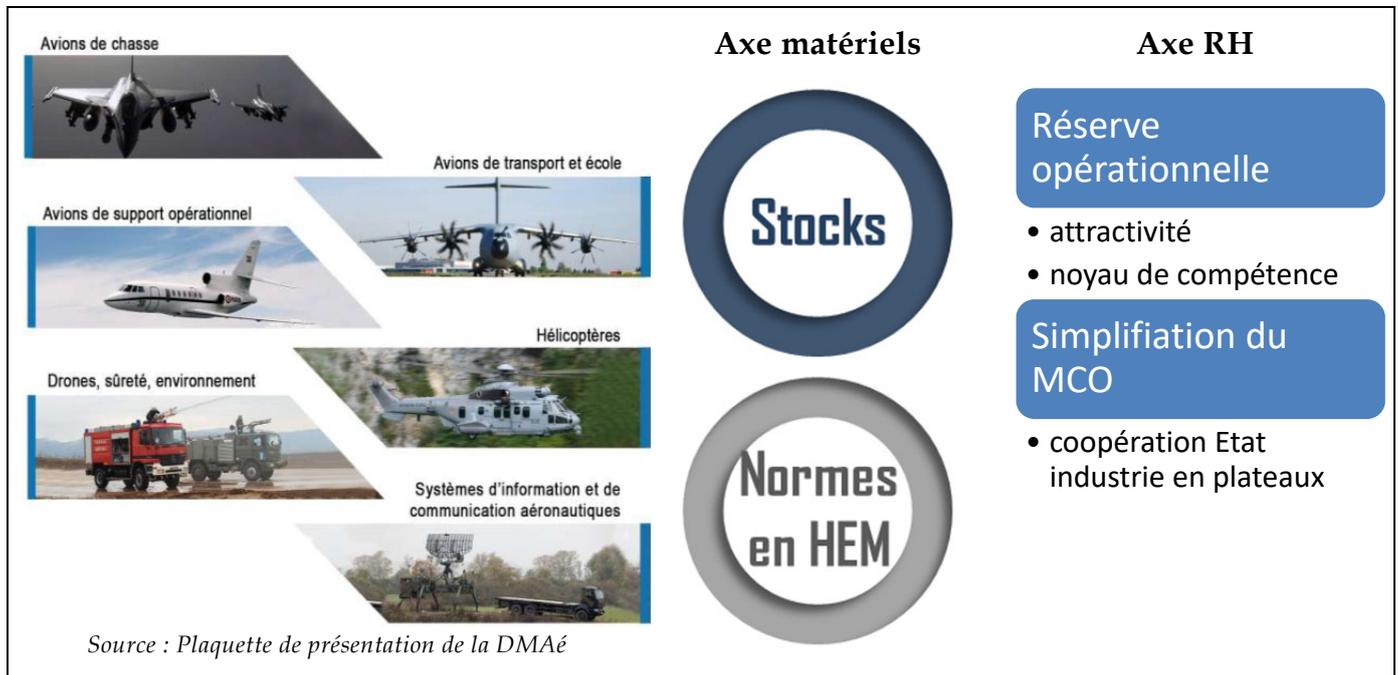
À **isopérimètre, les contrats de verticalisation n'induisent donc pas d'augmentation du coût à l'heure de vol**. La mise en œuvre des contrats s'est traduite par une remise à niveau des stocks, qui avaient souvent subi un sévère sous-investissement les années précédentes. La tentation existe de recherche 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. Le raisonnement visant à **réduire une supposée « sur-disponibilité » pour financer plus d'heures d'activité n'est pas rationnel, ni sur le plan économique ni sur le plan technique**. Il conduirait à une **surusure 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 si l'inflation devait perdurer**.

*L'évaluation globale des capacités industrielles et humaines nécessaires au soutien en hypothèse d'engagement majeur*

L'hypothèse d'engagement majeur et la perspective d'économie de guerre conduisent à réfléchir à la **mise à niveau du système de soutien pour répondre à la haute intensité**. Il est nécessaire pour cela de conduire une **évaluation globale des capacités matérielles et humaines nécessaires au SO (soutien opérationnel) et au SI (soutien industriel) afin d'identifier leurs vulnérabilités** et de mettre en œuvre les actions nécessaires pour combler les écarts. Cette évaluation doit s'appuyer sur des **analyses fines des besoins propres à chaque flotte** qui ne peuvent se déduire de manière homothétique des **normes de temps de paix** (niveau de risques acceptable, cadre normatif, réquisitions, impact des perturbations des circuits d'approvisionnement internationaux, menaces hybrides). Celles-ci devraient être **adaptées** pour permettre l'engagement majeur (on ne peut envisager les mêmes délais d'achat public par exemple en temps normal et en temps d'engagement majeur).

Pour cela, des études ont été lancées avec les principaux représentants de la BITD du MCO aéronautique (notamment Dassault Aviation, SAFRAN, Thales et Airbus Helicopters) dont les premiers résultats permettent d'identifier des leviers d'action qui contribueront à améliorer la

réactivité du système de soutien autour de deux axes : un axe « matériels » et un axe « ressources humaines ».



L'axe « matériels » consiste à :

- adapter les stocks opérationnels à la situation de chaque flotte en portant l'effort sur les rechanges critiques et les approvisionnements vulnérables aux situations de crise internationale ;

- s'assurer de l'existence des chaînes de réparation industrielles et de leur capacité à répondre aux besoins des forces ;

- anticiper la constitution de stocks de matières premières et de composants stratégiques nécessaires à la sécurisation des chaînes de production et de réparation (synergies à rechercher avec la DGA) ;

- réduire la charge de maintenance et mettre en place des programmes d'entretien d'aéronef applicables en temps de guerre, adossés à une évaluation du niveau de risque acceptable en situation opérationnelle, et permettant d'augmenter conjonctuellement la disponibilité des équipements et le niveau des stocks.

D'autres leviers pourraient être identifiés afin d'être en mesure d'augmenter rapidement la réactivité des chaînes de soutien. Dans ce cadre, l'exportation des matériels est un facteur clef de mutualisation et de pérennisation des chaînes de soutien. Ce travail, à poursuivre dans les prochains mois, sera mené dans le cadre de réunions tripartites EMA/DMAé/Industrie.

L'axe « ressources humaines » consiste à :

- s'assurer, pour chaque flotte d'aéronefs, de l'existence d'un noyau suffisant de compétences et de savoir-faire industriels en fonction des

équilibres entre SO et SI, forces projetées et infrastructure arrière, stocks et capacités de régénération. Cette mesure est de nature à permettre le renforcement d'une **réserve opérationnelle de personnel de l'industrie compétente sur chaque flotte** ;

- poursuivre la généralisation et la montée en compétences des **plateaux et pôles de conduite du soutien Etat-industrie** et les impliquer dans la préparation opérationnelle et les exercices de simulation de montée en puissance des forces ;

- poursuivre la **simplification des processus du MCO** aéronautique en vue de leur optimisation (circuits logistiques, circuits d'information, mise en réparation et réception, interfaces SI/SO, etc.) ;

- **renforcer la maîtrise d'ouvrage étatique** dans des domaines clés des systèmes d'information, des données, des drones et plus largement dans l'innovation.

La prochaine LPM devra permettre de poursuivre la montée en puissance de la direction de maintenance aéronautique (DMAé) à l'aune de la réflexion sur l'HEM en **consolidant les premiers résultats** obtenus dans le cadre des contrats verticalisés grâce à **l'affectation des crédits nécessaires** et à la mise en œuvre de **nouveaux systèmes d'information**, tels que BRASIDAS, qui permettent une meilleure maîtrise de la donnée et un pilotage plus efficient du MCO aéronautique.

### III. L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL : DES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES À SATISFAIRE DANS LE DOMAINE DES MUNITIONS

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.** Le rythme d'inscription des crédits dédiés à l'EPM en loi de finances initiales connaissait un **retard de 900 M€** par rapport à l'annuité moyenne arithmétique.

En 2023, selon les réponses au questionnaire budgétaire, le niveau de crédits consacrés à l'EPM s'élève à **5,534 Mds€ (soit 4,4 +0,9)** ce qui pourrait donner l'impression que le retard est comblé.



Visite du chantier d'EPM de la FREMM Languedoc sur la base navale de Toulon  
Vendredi 25 novembre 2022

*L'effort de 500 M€ pour les munitions maintient la sous-programmation de crédits d'EPM par rapport aux objectifs de la LPM à 900 M€ en 2023 !*

**Toutefois, ces crédits dédiés à l'EPM, qui représentent 45 % du P178, comprennent 500 M€ supplémentaires destinés aux munitions, comme l'a indiqué le ministre des armées lors de son audition du 11 octobre devant la commission, précisant « cela représente une augmentation de 60 % par rapport à 2019. Nous commandons, entre autres, 200 missiles de moyenne portée, 100 missiles Samp/T, 100 missiles air-air Mica ou des bombes air-sol ».** En 2021, 110 M€ puis 80 M€ supplémentaires en 2022 avaient déjà permis aux armées d'acquérir des munitions sur des segments fragiles et d'améliorer la préparation opérationnelle.

**Si l'augmentation des crédits destinés aux munitions est indispensable, et les leçons tirées de la guerre en Ukraine s'imposent en la matière, cela signifie qu'une fois de plus les crédits d'EPM financent des besoins non prévus par la LPM 2019-2025, au détriment des besoins initialement retenus, alors que le gabarit était déjà taillé au plus juste pour rester dans l'épuration budgétaire d'une LPM déjà ambitieuse.**

La LPM en cours d'exécution prévoyait à partir de 2024 d'augmenter de **2,1 Mds€** les annuités EPM pour les porter à **6,5 Mds€**. La commission restera attentive à la satisfaction des besoins en EPM dans la prochaine période de programmation.

Ils devront notamment comprendre les besoins du service interarmées des munitions (SIMu). Il doit :

- premièrement consolider son organisation avec la création éventuelle d'un **nouvel établissement principal des munitions (EPMU)** et le **renforcement de son dispositif à l'outre-mer et l'étranger,**

- deuxièmement **renforcer la fonction défense et sécurité** et le **pilotage des projets majeurs**. Pour cela, il lui faut gagner en épaisseur organique en sécurisant la remontée en puissance des ressources humaines. Des créations de postes sont donc à prévoir, et en leur sein du personnel militaire évalué à environ **80 postes**.

Aujourd'hui, la capacité de stockage offerte par les dépôts du SIMu est jugée suffisante pour répondre aux exigences des contrats opérationnels. La modernisation de cette capacité doit se poursuivre afin de garantir des conditions optimales de préservation du potentiel des munitions et de sécurité des installations. Les magasins en tôle sont ainsi remplacés par des **igloos** et la sécurité est encore renforcée. L'HEM pourrait conduire à un **besoin de stockage accru** et à une **diversification des modes de mise à disposition** des munitions en multipliant par exemple les possibilités d'acheminement ferroviaire via l'installation d'embranchements spécifiques (ITE).

#### IV. DES SOUTIENS TOUJOURS SOUS TENSION

Outre le SIMu, la guerre en Ukraine a rappelé **l'importance de tous les services de soutien** ! Les camions et chars russes immobilisés faute de carburant et de soldats russes sans ravitaillement ont rappelé que les équipements et le déploiement de soldats ne suffisent pas ! **Sans service de soutien il n'est pas possible de remplir un contrat opérationnel** !

**Le 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, a éprouvé le modèle de soutien interarmées**. Il doit lui aussi s'adapter à l'hypothèse d'engagement majeur et à la perspective de la haute intensité comme on l'a vu pour le MCO.



Visite à Toulon du service logistique de la marine le 25 novembre 2022

*Veiller à l'adéquation des moyens des services de soutien aux impératifs d'efficacité dans un contexte de plus en plus exigeant dans l'hypothèse d'un engagement majeur !*

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 a prévu **l'arrêt de la déflation des effectifs du SSA dès 2019 et 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.

*136 médecins de premier recours manquaient en 2021, l'HIA de Lyon est devenu une AHA, le SSA dépend de son articulation avec le secteur public pour faire face à l'hypothèse d'engagement majeur !*

Pour la première fois depuis 7 ans, le plafond ministériel des emplois autorisés du SSA n'a **pas été communiqué à la commission** malgré les **demandes répétées** des rapporteurs lors des auditions budgétaires de cet automne. Faute d'informations et au vu de la situation de pénurie de personnels dans le secteur sanitaire depuis la pandémie, il est **à craindre que le ratio de médecins manquants se soit encore accru**.

Combien de médecins de premier recours manquent en 2022 ?	
 <p>88</p>	 <p>37</p>
médecins de la médecine des forces manquaient en 2021 essentiellement dans les centres médicaux des armées de la région parisienne et du Grand Est	praticiens hospitaliers manquaient en 2021 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.

« **L'ambition stratégique SSA 2030** » vise, à la lumière des enseignements de la pandémie et en cohérence avec l'ambition 2030 des armées, à **redonner au SSA les moyens de répondre aux attentes des armées et de la gendarmerie nationale**. 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 est 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 hôpitaux d'instruction des armées (HIA) (HIA Bégin à Saint-Mandé, HIA Clermont-Tonnerre à Brest, 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.

L'HIA Desgenettes à Lyon a été transformé en Antenne hospitalière des armées (AHA), ce qui pose la question de la bonne articulation du SSA et du secteur privé pour faire face à l'hypothèse d'engagement majeur. **La réflexion sur l'économie de guerre ne peut en aucun cas se dispenser du volet sanitaire et la prochaine LPM devra refléter cette nécessité.** Le service public de santé doit intégrer le rôle qui serait le sien dans l'hypothèse d'engagement majeur.

Enfin, vos rapporteurs sont **très favorables à l'article rattaché 42 du PLF 2023 qui propose d'étendre la majoration de traitement** instituée dans le contexte du « Ségur de la santé » à **certains personnels du SSA qui en étaient exclus**, afin d'assurer une cohérence des rémunérations en son sein.

*Le Service du commissariat des armées fait face aux défis de l'ambition 2030 et de l'HEM*

Pour la LPM en cours d'exécution, les projets liés à la transformation du service du commissariat, SCA22, étaient évalués à **435 M€**. Il s'agissait de financer :

- la modernisation du soutien de proximité, avec le déploiement des espaces ATLAS (désormais 205 sont déployés en métropole et 8 en outre-mer et étranger sur un total de 17 prévus) et le développement des prestations informatiques métiers et d'outils digitaux facilitant l'accès au soutien (SIAG, outils de mobilité),

- la modernisation de la distribution pour la filière habillement (DPC-NG, équipement des hangars des GS-Socle, équipement des ELOCA dont celui de Châtres depuis 2019, la modernisation du site d'Angers est prévue en 2023),

- et la concession d'une partie de l'activité restauration.

Ce périmètre s'est depuis élargi avec la prise en compte du coût complet du projet de concession de la restauration qui intègre désormais la mise à niveau de l'infrastructure et la mise en œuvre de la loi EGALIM (soit un surcoût non prévu en LPM de 82 M€ de 2021 à 2025). De même, l'amélioration du soutien de proximité a renchéri le coût de SCA 22. Il est désormais évalué à **676 M€** sur la période 2019-2025. Cette augmentation des besoins n'a pas été prise en compte dans le cadre de l'actualisation de la LPM.

La transformation du SCA est désormais portée par la feuille de route « ambition SCA 2030 » qui finalise le projet « SCA 22 » tout en

**intensifiant dans la durée le durcissement militaire dans la perspective d'une hypothèse d'engagement majeur.** Le SCA doit développer son aptitude à répondre aux exigences de l'HEM dans les domaines de **l'environnement technico-opérationnel** (réseau des entrepôts et installations de maintenance), des **équipements individuels du combattant**, du **soutien de la vie en campagne et du transport**. Il doit également **réduire ses vulnérabilités critiques**, et faire face à **l'inflation**. Ce sont ainsi plus de **250 M€** de besoins nouveaux qui devront être pris en compte dans la future LPM.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 23 novembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, 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.*

**M Christian Cambon, président.** - Nous poursuivons nos travaux avec l'examen du programme 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense ».

**M. Olivier Cigolotti, rapporteur pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Préparation et emploi des forces ».** - Les crédits de paiements (CP) du programme 178 augmentent de 1,2 milliard d'euros, essentiellement pour financer l'effort en faveur de l'entretien programmé du matériel (EPM). Concernant la disponibilité technique opérationnelle (DTO), 71 % des indicateurs sont en stagnation ou en diminution en 2023.

Pour l'armée de terre, la situation était fragile en 2022, elle se détériore en 2023, avec désormais cinq des sept indicateurs en diminution ; il s'agit de ceux concernant les hélicoptères, les chars Leclerc, les engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) - avec le retard de livraison des Jaguar - et enfin les Caesar, en raison de la cession de 18 canons et rechanges à l'armée ukrainienne.

Pour la marine nationale, trois des sept indicateurs sont en recul ; il s'agit de ceux qui concernent le porte-avion - en raison de la programmation prévue des arrêts techniques -, la chasse - avec le passage au standard F4 du Rafale - et les hélicoptères - du fait des problèmes de corrosion des Caïman.

Pour l'armée de l'air et de l'espace, les difficultés tiennent aux exportations des Rafale, dont les compensations sont très progressives, et, dans une moindre mesure, au retrait du C160, à la déflation de la flotte C135, ainsi qu'à celle des Puma et Super Puma. Les contrats « verticalisés » devraient permettre une amélioration des DTO des Rafale et des moteurs de Mirage 2000 ; ils doivent donc faire l'objet d'une attention de la commission.

L'hypothèse d'engagement majeur (HEM) et la perspective d'économie de guerre conduisent à réfléchir à la mise à niveau du système de soutien aéronautique afin de répondre à la haute intensité. Des études ont été lancées par la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) avec les principaux représentants de la base industrielle et technologique de défense (BITD) du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique - notamment Dassault Aviation, Safran, Thales et Airbus Helicopters -, dont les premiers résultats permettent d'identifier des leviers d'action qui contribueront à améliorer la réactivité du système de soutien autour de deux

axes : un axe « matériels », qui intègre la réflexion sur les stocks de rechanges et les normes de MCO ; et un axe « ressources humaines », qui vise la constitution d'un noyau dur de compétence autour de la réserve opérationnelle et l'usage de nouveaux systèmes d'information - Brasidas par exemple - permettant une meilleure maîtrise de la donnée et un pilotage plus efficient du MCO aéronautique.

J'en viens à l'entretien programmé du matériel (EPM).

En 2023, selon les réponses au questionnaire budgétaire, le niveau de crédits consacrés à l'EPM s'élève à 5,5 milliards d'euros. Cela correspond au niveau d'annuité prévu par la LPM, soit 4,4 milliards d'euros, et aux 900 millions d'euros manquants faute d'inscription par le Gouvernement en loi de finances initiale depuis le début de la période de programmation.

Pourtant, ce n'est pas satisfaisant. Ce montant de crédit ne rattrape pas les retards, mais finance principalement les 500 millions d'euros supplémentaires destinés aux munitions. L'augmentation des crédits destinés aux munitions est indispensable, et les leçons tirées de la guerre en Ukraine s'imposent en la matière. Mais cela signifie que, une fois de plus, les crédits d'EPM financent des besoins non prévus par la LPM 2019-2025, au détriment des besoins initialement retenus, alors que le gabarit était déjà taillé au plus juste.

Nous devons donc être attentifs à la pleine satisfaction des besoins en EPM dans la prochaine période de programmation. Ils comprennent des besoins du service interarmées des munitions (SIMu), qui doit consolider son organisation avec la création éventuelle d'un nouvel établissement principal des munitions (EPMu) et le renforcement de son dispositif à l'outre-mer et à l'étranger.

Le SIMu devra également, pour répondre à l'ambition 2030, renforcer la fonction défense et sécurité, et sa capacité de pilotage des projets majeurs. Pour cela, il lui faudra gagner en épaisseur organique en sécurisant la remontée en puissance des ressources humaines, notamment en matière de personnel militaire ; des créations évaluées à environ 80 postes sont donc à prévoir.

La capacité de stockage offerte par les dépôts du SIMu semble suffisante pour répondre aux exigences des contrats opérationnels. La modernisation de cette capacité doit se poursuivre afin de garantir des conditions optimales de la préservation du potentiel des munitions et de sécurité. Les magasins en tôle sont ainsi remplacés par des igloos, et la sécurité est encore renforcée.

L'HEM pourrait conduire à un besoin de stockage accru et à une diversification des modes de mise à disposition des munitions, en multipliant, par exemple, les possibilités d'acheminement ferroviaire *via* l'installation terminale embranchée (ITE) spécifique. Nous approfondirons,

dans le cadre de nos travaux de préparation de la prochaine LPM, ces premières réflexions sur les munitions.

Sous réserve de ces observations, nous proposons d'adopter les crédits du programme 178.

**Mme Michelle Gréaume, rapporteure pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Préparation et emploi des forces ».** - Les crédits du programme 178 progressent cette année de 11,4 %. Cela ne permet toujours pas la remontée de l'activité opérationnelle des forces et de l'entraînement, dont les crédits restent inférieurs aux objectifs fixés de près de 10 %. En 2023, la situation se détériore pour les trois quarts des indicateurs d'activité. Cela se traduit par une diminution de la capacité de deux des trois armées à honorer leur contrat opérationnel.

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. Depuis 2017, la préparation opérationnelle de l'armée de terre stagne ; elle doit remonter en 2022 à 82 jours, mais pourrait être de nouveau fragilisée par l'engagement de l'armée de terre dans la réassurance du flanc Est de l'Otan en Roumanie et les potentiels techniques alloués des équipements.

Pour la marine nationale, la capacité à honorer le contrat opérationnel est passée de 89 à 70 %, en raison notamment du retard pris par le programme des frégates de défense et d'intervention. Pour l'armée de l'air et de l'espace, on observe un déficit de formation des plus jeunes équipages et une difficulté à consolider les compétences dites de « haut du spectre ». La capacité à honorer le contrat opérationnel chute à 65 % en 2023 et ne devrait pas remonter en 2024. L'impact des exportations Rafale, sur lequel notre commission alertait le Gouvernement, est désormais tangible et conséquent ; la prochaine LPM devra en tenir compte.

Le report à la fin de la période de programmation des objectifs de remontée de l'activité opérationnelle nous semblait insatisfaisant, dans un monde marqué par la multiplication des affrontements ; il est devenu insupportable maintenant que notre continent connaît de nouveau la guerre. Nous devons obtenir des objectifs chiffrés de remontée de la préparation opérationnelle dans la prochaine LPM, faute d'objectifs inscrits en LPM ; elle a été la variable d'ajustement inavouée des ambitions non financées de la LPM.

Il nous faudra aussi veiller à ce que les services de soutien ne soient pas de nouveau sacrifiés à tous les autres objectifs de la LPM. Nous savons qu'ils sont essentiels et indispensables dans l'hypothèse d'un engagement majeur ; la guerre en Ukraine l'a assez rappelé, avec ces colonnes de chars russes immobilisés faute de ravitaillement en carburant.

Concernant le service de santé des armées (SSA), ce ne sont pas 100, mais 125 médecins qui manquaient en juillet 2021. Malgré mes demandes répétées en audition, les informations permettant de calculer ce

déficit de médecins de premier recours ne nous ont pas été transmises. Faut-il craindre que le déficit se soit aggravé ? La surprojection des personnels et ses effets délétères sur le découragement des personnels sont connus. Le secteur sanitaire est en crise, il s'agit d'en tenir compte, d'autant que le SSA ne tiendra l'hypothèse d'engagement majeur qu'avec le plein appui du service public de santé. La réflexion sur l'économie de guerre ne peut en aucun cas se dispenser du volet sanitaire ; la prochaine LPM devra refléter cette nécessité.

Enfin, la transformation du service du commissariat des armées (SCA), désormais portée par la feuille de route « Ambition SCA 2030 », requiert notre attention. Il faudra veiller à ce que le bon niveau de crédits lui permette de répondre aux exigences d'un engagement majeur dans les domaines de l'environnement technico-opérationnel, c'est-à-dire le réseau des entrepôts et installations de maintenance, des équipements individuels du combattant, du soutien de la vie en campagne et du transport. Il doit également réduire ses vulnérabilités critiques, et faire face à l'inflation. Ce sont ainsi plus de 250 millions d'euros de besoins nouveaux qui devront être pris en compte dans la future LPM.

**M. Bruno Sido.** - Pourriez-vous nous redire le montant du budget 178 ?

**M. Olivier Cigolotti, rapporteur pour avis.** - L'augmentation de ce programme se monte à 1,23 milliard d'euros, pour un budget à hauteur de 12,3 milliards.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mardi 11 octobre 2022

- *Service interarmées des munitions (SIMu)* : **Général Éric LAVAL**,  
Directeur.

- *Direction centrale du service de soutien de la flotte (DCSSF)* :  
**M. Guillaume DE GARIDEL-THORON**, Directeur central.

### Mercredi 12 octobre 2022

- *Service du commissariat des armées* : **M. Philippe JACOB**, Directeur  
central.

### Mardi 18 octobre 2022

- *Service de santé des armées* : **M. Philippe ROUANET DE  
BERCHOUX**, Directeur central.

- *Etat-major des Armées* : **Général de corps d'armée Vincent PONS**,  
Sous-chef d'état-major plans.

- *Direction de la maintenance aéronautique* : **M. Marc HOWYAN**,  
Directeur.

### Déplacement vendredi 25 novembre 2022

- Visite du chantier de MCO de la FREMM Languedoc et des services  
logistiques et de soutien associés, base navale de Toulon