

Le service des essences des armées

(Lettre du Président du 17 février 2005)

Le service des essences des armées (SEA) est un service interarmées relevant du Chef d'Etat Major des armées et doté d'un compte de commerce. Ce service de 2 200 personnes et dont le chiffre d'affaires est (en 2005) de l'ordre de 566 M€ doit assurer le ravitaillement en tous lieux, des forces françaises, multinationales ou alliées, en carburants à usage terrestre ou aéronautique, ainsi qu'en lubrifiants, produits pétroliers divers et emballages.

La Cour a effectué un contrôle du service des essences des armées qui s'est achevé par une communication adressée le 17 février 2005 aux autorités concernées. En 2006, la Cour a effectué un nouveau contrôle pour déterminer quelles suites avaient été données par le SEA à ses préconisations qui portaient sur le fonctionnement du service, la couverture des risques en matière d'approvisionnement et les comptes du service.

Les réformes de structure

Constatant que certains produits échappaient à la compétence du SEA, la Cour avait recommandé de rechercher l'unification de la logistique pétrolière dans un souci de rationalisation des moyens et de réalisation de gains de productivité.

La Cour avait préconisé de développer l'externalisation de certaines livraisons.

Il s'agissait des livraisons de fioul domestique, de supercarburant, et de tout produit banal acquis par la voie normale du recours au marché civil, et pour lequel la valeur ajoutée par l'expertise du SEA est minime.

A la suite d'une décision de l'état-major des armées en date du 18 octobre 2005, la livraison du super carburant a été effectivement externalisée.

Pour le fioul domestique, le principe est aussi admis d'externaliser les missions dès qu'elles s'avèrent plus coûteuses à assurer par le service des essences que par le marché (clients trop éloignés par exemple) ; sinon la livraison par le SEA est maintenue car elle entraîne à la conduite les engagés volontaires, ce qui est d'autant plus nécessaire que le recrutement du personnel civil ouvrier comme conducteur est désormais limité.

La Cour avait en outre recommandé plusieurs réorganisations

La première consistait à fusionner des bureaux de gestion informatique. Cette fusion devrait intervenir avant la fin de l'année 2006.

La seconde consistait à regrouper la logistique de l'ensemble des produits sous l'égide du service, alors que les combustibles de soute, les lubrifiants et divers produits spécifiques de la marine lui échappaient. Dans ce domaine, si diverses expérimentations sont en cours, les recommandations de la Cour ne sont pas encore appliquées.

La Cour avait incité le service à prendre des mesures pour diminuer le taux d'échec de la formation des engagés volontaires.

La formation des engagés volontaires du service des essences se déroule sur environ un an. Cette formation permet aux engagés d'obtenir le certificat élémentaire "logistique essence". Le niveau d'échec aux différents stades de la formation (qui comprend des examens de permis de conduire poids lourds, super poids lourds et la certification pour les produits dangereux) est important (entre la moitié et les deux tiers des engagés volontaires d'une promotion en 2002 et en 2003).

La décision du SEA de ne recruter que des engagés déjà titulaires du permis VL et d'accroître ses relations avec les centres de recrutement de l'armée de terre (CIRAT) afin de mieux les informer des besoins spécifiques du service semble avoir eu un impact positif sur ce taux d'échec qui baisse significativement depuis 2004 (63 % en 2003, 24 % en 2004, 20 % en 2005).

La couverture des risques en matière d'approvisionnement

La Cour a estimé que pour optimiser ses achats, le SEA devait se couvrir des risques financiers sur ses achats de carburéacteur.

Le carburéacteur est le carburant le plus consommé par les armées, que ce soit pour les aéronefs ou pour les véhicules terrestres.

La Cour estimait que le service devait avoir recours aux outils financiers (SWAP, option d'achat, option de vente ...) pour se couvrir contre les risques de change ou de profiter des occasions sur le marché libre.

Suivant cette recommandation, la loi de finances rectificative pour 2003 a autorisé le ministère de la défense à mettre en œuvre une couverture de risques pour les produits pétroliers.

Pour la mettre en œuvre un comité de pilotage pour la phase exploratoire, puis un comité des risques ont été mis en place à l'automne 2005. Le ministère de la défense ne disposant pas de table de négociation et de fonctions post-marché, une convention de délégation de gestion a été signée le 20 septembre 2005 entre le ministère et l'Agence France Trésor pour que cette dernière assure ce service.

Les premiers contrats ont été conclus à l'automne 2005, le choix s'étant porté sur des options d'achats. Les contrats conclus, neuf en 2005 et onze en 2006, ont coûté 5,92 M€ (résultat global entre le coût d'achat des options, soit 7,91 M€ et les économies réalisées).

Mais c'est seulement sur le long terme que les résultats financiers de cette politique pourront être appréciés.

Les recommandations de la Cour portant sur la gestion ont ainsi été entendues. Les réorganisations souhaitées sont en revanche plus lentes à être mises en œuvre.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes concernant «Le service des essences des armées» appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour constate que ses recommandations sur la gestion ont été entendues mais que les réorganisations sont plus lentes à être mises en œuvre.

Je souhaiterais évoquer la question de l'unification de la logistique pétrolière, préconisée par la Cour, dans une optique de rationalisation des moyens et de réalisation de gains de productivité.

Mon ministère a effectué différentes études visant à confier le soutien en combustibles de la flotte au service des essences des armées (SEA), mais celles-ci ont conclu à l'absence de plus-value d'une telle réorganisation, tant pour le gazole de navigation que pour les lubrifiants marine.

Ce résultat s'explique notamment par la spécificité des marchés, selon que les produits sont destinés à un usage routier, aéronautique ou maritime et dont tout ou partie des circuits logistiques leur sont propres. Il n'y a donc pas d'économie à attendre en confiant les achats de ces trois types de produits à une même entité adjudicatrice.

A cela, il convient d'ajouter le périmètre des parties prenantes soutenues. Toutes les armées, dont la marine ainsi que la gendarmerie nationale et la délégation générale pour l'armement (DGA), sont abonnées aux produits à usage terrestre et aéronautique que délivre le SEA. Seule la marine est abonnée aux combustibles de navigation et produits associés que délivre le commissariat de la marine.

La particularité du soutien en produits pétroliers propre à la marine a pour conséquence que cette fonction participe pleinement à la cohérence organique de cette armée. L'organisation des ravitaillements en combustibles et lubrifiants de la marine (ainsi que les recettes associées) est assurée par une équipe réduite dont l'activité est orientée vers les bâtiments. Son efficacité repose sur la maîtrise de l'organisation de la marine et sur sa connaissance des bâtiments et de leurs contraintes, en particulier pour les ravitaillements opérationnels en escale (80 % des achats) qui nécessitent une réactivité totale.

En revanche, conformément aux orientations de la Cour, des synergies ont été recherchées et sont mises en œuvre aujourd'hui. Elles concernent, notamment, l'approvisionnement par le SEA des ports de la marine en carburacteur haut point d'éclair pour l'aéronavale embarquée, l'acquisition de matériels pétroliers et certains essais spécifiques en laboratoire.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA
RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Les observations de la Cour concernant les réformes de structure n'appellent pas de remarque de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La mise en place, au deuxième semestre 2005, d'un mécanisme de couverture des risques en matière d'approvisionnement, appelle, en revanche, les remarques suivantes :

Les résultats financiers ne pourront être appréciés que sur le long terme comme le souligne la Cour et sous réserve de l'appréciation portée par l'Agence France Trésor sur les modalités d'exercice des options d'achats par le ministère de la défense en 2006, qui peuvent expliquer le coût net des contrats conclus en 2005 et 2006, soit 5,92 M€ (différence entre le coût d'achat des options, soit 7,91 M€ et les économies réalisées).

L'efficacité du mécanisme de couverture n'est pas déterminable à ce stade faute d'éléments d'expertise sur la politique d'approvisionnement du ministère de la défense. Si ce mécanisme doit avoir un impact sur le niveau des dépenses de carburant du ministère de la défense, il doit s'accompagner d'une budgétisation et d'une exécution plus rationnelles et plus transparentes. En effet :

- entre 2002 et 2006, la consommation (ACCT) de carburants a cru de 50 %, sans que les effets prix et volume ne soient clairement identifiés sur la période.

- sur la même période, les crédits inscrits en LFI au titre des carburants n'ont progressé que de 4,5 %. La budgétisation du poste carburant relève de choix de répartition de l'enveloppe de crédits de fonctionnement du ministère de la défense, sans échange sur les volumes d'approvisionnement. La dotation a été abondée ces dernières années en cours de gestion, notamment au titre des opérations extérieures.
