



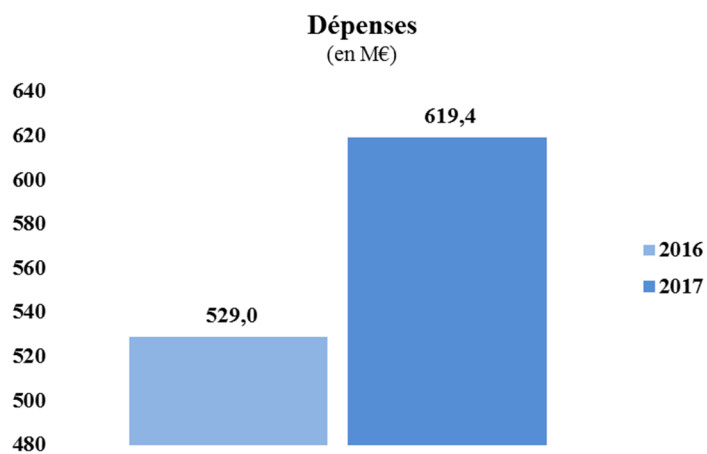
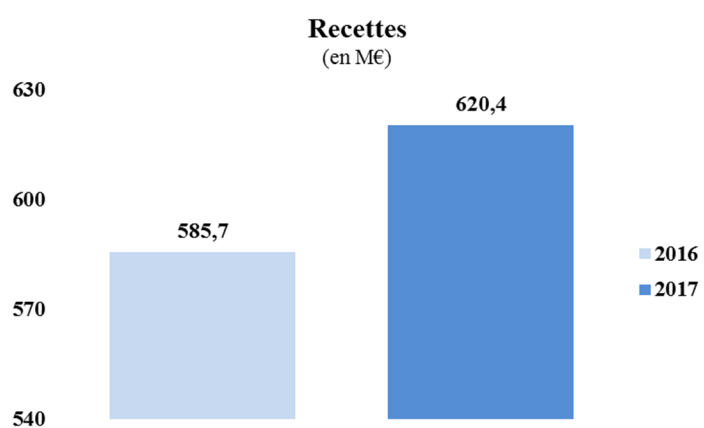
Compte de commerce 901

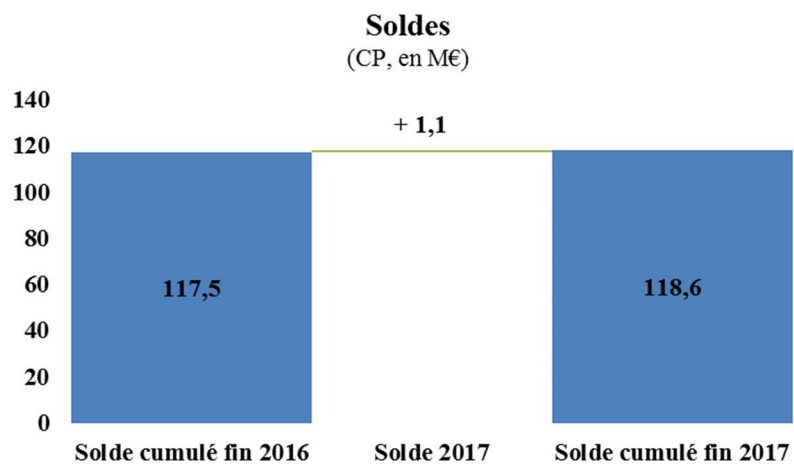
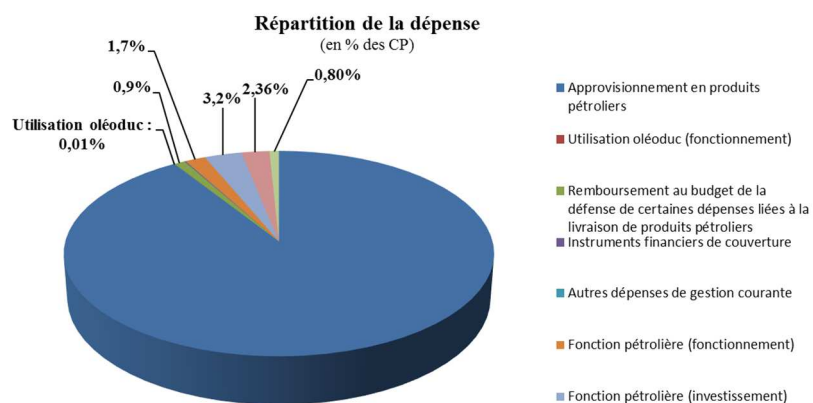
Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2017

Synthèse

Les principales données du compte





Les principales observations

Depuis deux ans, les dépenses de fonctionnement, d'entretien et d'investissement du service des essences des armées (SEA) sont prises en compte dans la comptabilité du compte de commerce 901. Le calibrage de ces dépenses doit être défini ; les fonctions finances et achat doivent être renforcées et maîtrisées pour ne pas amputer la trésorerie du compte de commerce.

Une professionnalisation de la stratégie d'achat du SEA apparaît nécessaire pour permettre, grâce à une meilleure anticipation des besoins et une segmentation des achats, de mieux exploiter les opportunités du marché. Une telle démarche permettrait, à moyen terme, de réexaminer l'opportunité de maintenir un instrument financier de couverture des risques.

Le compte de commerce semble être un outil adapté aux missions et contraintes du SEA. L'application stricte des règles du compte de commerce prévues par la loi organique relative aux lois de finances devraient permettre d'en améliorer encore la gestion.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

1. Reconsidérer l'utilité de la politique de couverture financière du pétrole au regard des importants moyens de stockage du SEA et des souplesses possibles dans les contrats d'approvisionnements.
2. Clarifier le cadre réglementaire relatif à la gestion des instruments financiers de couverture pétrolière.
3. Adapter l'organisation du service de traitement des factures en deçà de 30 jours.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. (Destinataires : DAF, SEA) : Achever l'étude sur la pertinence d'une politique de couverture financière d'achats pétroliers.

2. (Destinataire : SEA) : Mettre en place une stratégie d'achat qui utilise mieux les différents instruments disponibles pour acheter ce type de produits.
3. (Destinataire : SEA) : Surveiller les indicateurs des restes à recouvrer, du délai global de paiement et des intérêts moratoires.
4. (Destinataire : SEA) : Renforcer la fonction financière et comptable du SEA notamment pour l'émission et le paiement des factures.
5. (Destinataire : SEA) : Affiner le suivi des coûts de gestion du SEA et mettre en place d'un indicateur de performance.

Sommaire

Introduction	7
1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE	8
1.1 Le solde est à l'équilibre	8
1.2 Les recettes : programmation initiale et exécution.....	9
1.3 La maîtrise de la dépense	12
1.4 La soutenabilité	15
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	18
3 LA CONFORMITE AUX PRINCIPES ET REGLES DU DROIT BUDGETAIRE	20
3.1 Le compte de commerce retrace des activités industrielles et commerciales à titre principal	20
3.2 L'autorisation de découvert est respectée.....	21
3.3 Le solde cumulé du compte de commerce est positif.....	21
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	22
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	22
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	23

Introduction

Le compte de commerce n° 901 intitulé « *approvisionnement de l'Etat et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires* » a été ouvert par l'article 71 de la loi de finances pour 1985¹ et est géré par la ministre des armées.

Il retrace les opérations relatives à quatre types d'opérations : le commerce (achat et vente) de produits pétroliers nécessaires à l'utilisation des matériels des armées, l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz, la couverture des variations du prix des approvisionnements par des produits financiers et la gestion du service des essences des armées.

Le périmètre de ce compte de commerce a été modifié à compter du 1^{er} janvier 2016² pour prendre en compte des dépenses de fonctionnement, d'entretien et d'investissement du service des essences des armées (SEA), service de l'Etat non doté de la personnalité morale placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées.

Ce compte de commerce n'est pas doté de crédits et ne constitue pas une mission au sens de la LOLF³. Il bénéficie d'un montant plafond d'autorisation de découvert, réévalué en 2008⁴ et maintenu à 125 M€ dans la loi de finances initiale 2017.

¹ Loi n°84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985.

² Article 46 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016.

³ Article 20-II de la loi organique 2001-692 relative aux lois de finances.

⁴ Article 20 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE

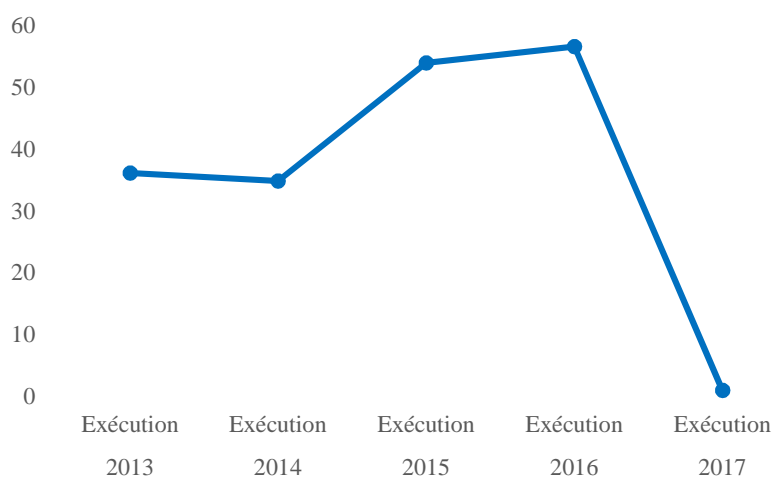
1.1 Le solde est à l'équilibre

Au titre de l'exercice 2017, le compte de commerce a enregistré 619,41 M€ de dépenses et 620,44 M€ de recettes. Le solde sur l'exercice 2017 est de + 1,02 M€.

Ce solde correspond à la programmation de la loi de finances initiale 2017. Le document budgétaire des comptes de commerce qui l'accompagnait prévoyait que le compte de commerce serait à l'équilibre au titre de l'exercice 2017.

En exécution, le solde de trésorerie de l'exercice 2017 est le plus proche de l'équilibre entre recettes et dépenses du compte de commerce depuis 5 ans.

Tableau n° 1 : Solde de trésorerie par exercice en M€



Source : Cour des comptes, d'après données du service des essences des armées

Le solde cumulé quant à lui s'établit à 118,5 M€ au 31 décembre 2017. Il est légèrement positif pour la quatrième année consécutive. Le solde de trésorerie est resté positif tout au long de l'année 2017 et l'autorisation de découvert de 125 M€ n'a pas été utilisée sur l'année 2017.

1.2 Les recettes : programmation initiale et exécution

Les recettes exécutées en 2017 (620,4 M€) sont en augmentation par rapport à 2016 (+ 34,7 M€) ; il s'agit d'une inflexion dans la trajectoire descendante des ressources du compte de commerce depuis quatre ans. Cette augmentation sensible des recettes sur l'exercice 2017 ne permet cependant pas d'atteindre le niveau de 2015 (-44 M€) et reste loin du montant de 2013 (-198 M€).

En loi de finances initiale, le compte de commerce prévoyait 608,6 M€ de recettes. Avec 620,44 M€ en exécution les recettes sont donc en augmentation de 11,8 M€. Cette évolution résulte d'un effet ciseau entre, d'une part, de moindres recettes de cessions de produits aux clients relevant du périmètre du ministère des armées compensées moins largement par une augmentation des cessions de produits aux clients « hors ministère » et, d'autre part, une croissance de recettes non évaluées en programmation, les instruments financiers de couverture (+6,77 M€) et les avances versées non employées (+6,71 M€).

1.2.1 Les recettes issues des cessions sont en baisse par rapport aux prévisions

Les volumes de cessions sont en baisse par rapport aux prévisions (- 4,1 %). La réduction des cessions aux clients du ministère des armées, en baisse de 3%, n'est pas complètement compensée par les cessions aux clients « hors ministère » qui a pourtant plus que doublé par rapport à la programmation. En exécution, la part des clients « hors ministère » dans le volume de produits pétroliers vendu est relativement stable et oscille entre 10,5 % et 12 % des cessions annuelles au cours des deux dernières années.

L'évolution à la hausse du cours du pétrole à partir du second semestre 2017 n'a pas été répercutée immédiatement sur le prix de cession aux clients qui a continué à baisser sur la même période même si un léger frémissement haussier a pu être constaté en décembre 2017 ; ainsi, l'effet prix n'a pas compensé la baisse des cessions aux clients en 2017 en raison du mode de calcul des prix de cession.

Le SEA calcule un coût unitaire moyen pondéré (CUMP) dont l'actualisation est mensuelle. La mise en place d'un outil informatique pourrait améliorer la fréquence d'actualisation à chaque mouvement de stock et, en priorité, au moment de l'achat du carburant. L'actualisation du CUMP à l'issue de tout flux entrant de stock répercuterait alors le nouveau

prix sur toutes les sorties consécutives jusqu'à l'entrée en stock suivante qui engendrerait une nouvelle actualisation du CUMP.

1.2.2 Une grille tarifaire de produits pétroliers variée

Le SEA a mis en place une grille tarifaire des produits pétroliers⁵ autour de cinq paramètres principaux en fonction du secteur de distribution, du client, du type de produit, du territoire et de la nature de la prestation. Depuis le 1^{er} janvier 2016, les coûts de fonctionnement, d'entretien et d'investissement sont supportés par le SEA et intégrés comme une composante du prix de cession aux clients du SEA, soit comme un coût de gestion (CG) pour les clients en secteur civil soit comme un coût interne (CI) pour les clients du ministère. Pour les clients publics hors périmètre du ministère et les clients privés, un coût de soutien (CS) correspondant aux charges relatives aux prestations délivrées par les autres directions et services du ministère des armées, est intégré dans le tarif de cession répondant ainsi à une recommandation de la Cour dans la note d'exécution 2015.

Ce barème prévoit également un coût correspondant aux charges de personnel du SEA (CTII), incluses dans la prestation délivrée par le SEA au profit des clients publics français hors État et étrangers, des forces armées étrangères et des organismes de droit privé indépendamment du secteur public ou privé. Les recettes issues du CS et du CTII sont reversées du compte de commerce au budget général. Enfin, ce barème prévoit un coût intitulé « marge anti-concurrentielle » (MAC) garantissant au secteur privé que la politique tarifaire mise en œuvre au SEA ne porte pas atteinte aux règles de la concurrence.

1.2.3 Des recettes complémentaires non évaluées en programmation

Deux recettes qui ne font pas l'objet d'estimation en loi de finances initiale sont venues compenser la baisse des recettes liées à la cession de produits.

Les avances versées par les clients et non employées durant l'exercice 2017 ont représenté une recette supplémentaire de 6,71 M€ ; ces avances font l'objet d'une procédure d'appel selon un échéancier mensuel partagé entre le SEA et ses clients. Les versements des provisions au cours de l'année 2017 sont effectués selon un cadencement en cinq étapes au

⁵ ICP n° 3288/DEF/DCSEA/SDAF du 6 décembre 2016 relative à la valorisation des prestations assurées par le SEA au profit de ses clients. Voir en annexe la structuration tarifaire du SEA.

cours de l'année au vu des appels en provision du SEA. Ce mécanisme d'avance est à l'avantage du SEA puisque, systématiquement depuis 4 ans, une recette pour avance versée non employée est mentionnée au crédit du compte de commerce.

Avec 6,71 M€ en 2017, il apparaît que le montant des avances versées non employées est en nette diminution par rapport aux années précédentes. De plus, le SEA prévoit un mécanisme de remboursement des avances versées non employées ; les années précédentes, les avances versées indument étaient intégralement remboursées par le SEA sur l'exercice alors que sur l'exercice 2017 seulement 5,33 M€ d'avances non employées ont été reversées ouvrant ainsi un écart favorable au SEA de 1,38 M€. Le remboursement des avances non employées s'effectue à la demande du gestionnaire ministériel.

Le SEA a encaissé une seconde recette, non évaluée en loi de finances initiale, issue du fonctionnement du mécanisme financier de couverture des risques⁶. Avec une recette de 6,77 M€ et une dépense de 0,53 M€ sur l'exercice 2017, le bilan de la politique de SWAP est, en 2017, positif de 6,24 M€. Ce résultat favorable au SEA sur l'année 2017 est à mettre en perspective avec le bilan de la période 2012 à 2016 où il était négatif de 22,4 M€. Cette situation exceptionnellenne remet pas en cause la recommandation formulée par la Cour au titre de la note d'exécution budgétaire 2016 demandant que l'utilité de la politique de couverture financière du pétrole soit réexaminée au regard des mécanismes de stockage et du coût unique moyen pondéré qui jouent déjà un rôle d'amortisseur aux fluctuations du cours du pétrole.

La Cour note que le ministère des armées a décidé, en mars 2017, de ne pas mettre en place de nouvelles couvertures pour « *le solde de 2018 et sur l'année 2019* » et indique que, si cette décision « *devait être reconsidérée, elle le serait en prenant en compte les éléments précisés dans la recommandation de la Cour* ». Lors de la contradiction, le ministère a indiqué qu'une étude était en cours sur la politique de couverture financière des achats pétroliers.

Recommandation n°1 (DAF, SEA) : Achever l'étude sur la pertinence d'une politique de couverture financière d'achats pétroliers.

⁶ En application de l'article 86 de la loi de finances rectificative n°2003-1312 du 30 décembre 2003, le SEA est autorisé à recourir à des instruments financiers en vue de se couvrir des risques relatifs aux variations de prix des approvisionnements en produits pétroliers conformément à l'article 22 II de la loi organique relative aux lois de finances jusqu'au 31 décembre 2007.

1.3 La maîtrise de la dépense

Les dépenses du compte de commerce sur l'exercice 2017 s'élèvent à 619,41 M€, en hausse par rapport à l'exécution 2016 et également en hausse par rapport à la LFI 2017 (608 M€).

Le coût de l'approvisionnement des produits pétroliers (L31), qui atteint 563M€ et représente 90% des dépenses du compte, est conforme à la programmation qui l'estimait à 561 M€ ; l'écart à la programmation est inférieur à 0,3%. Il est en augmentation de 87M€ par rapport à 2016 (476 M€).

Le principal facteur d'augmentation de la dépense par rapport à la programmation 2017 provient des dépenses liées à la gestion⁷ du service des essences des armées dont le calibrage est encore mal défini.

Le SEA assure une mission de gestion des stocks stratégiques et de crise dont les niveaux planchers sont déterminés par l'EMA, ainsi qu'une mission d'achat, de vente et de distribution de carburant et de produits pétroliers en priorité au profit des armées.

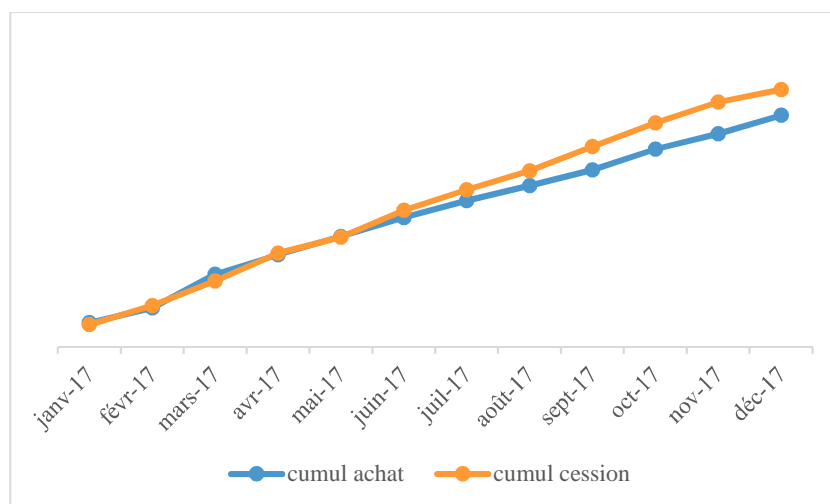
À la suite de l'actualisation du niveau⁸ minimum des stocks stratégiques et de crise effectuée au cours de l'année 2017, la trajectoire d'évolution des stocks de carburant est baissière et atteint en fin d'exercice les niveaux planchers actualisés des stocks.

Les achats de carburant ont été effectués tout au long de l'année 2017 selon une fréquence mensuelle sans lien avec le cours du pétrole. Les trajectoires des achats de carburants et des cessions au cours de l'année 2017 sont corrélées et la politique d'achat du SEA s'adosse plus aux commandes de ses clients qu'à l'évolution du prix du pétrole.

⁷ Dépenses liées au fonctionnement, aux investissements et à l'entretien.

⁸ Actualisation du niveau minimal des stocks stratégiques et de crise en fin d'année 2017 par l'EMA.

Tableau n° 2 : Évolution des achats cumulés et des cessions cumulées de carburant (en m³) sur l'année 2017



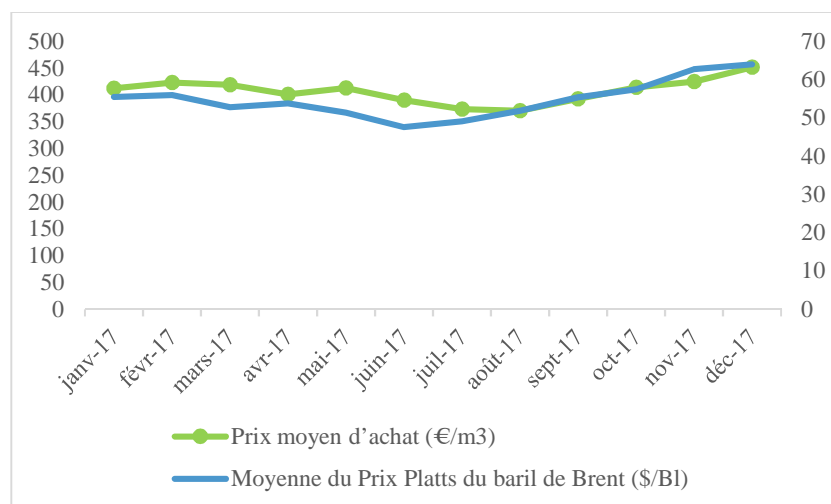
Source : Cour des comptes, d'après SEA

À la suite du rapport IGF/CGA⁹, il a été constaté que la stratégie d'achat du SEA devait encore se professionnaliser pour évoluer d'une situation de réaction aux commandes à une segmentation des approvisionnements en fonction du champ de modalités d'achats possibles pour ce type de produits : marché à quantité fixe, marché ponctuel, accord-cadre spot, marché courant. Étant donné le taux de rotation du stock de carburant qui atteint environ 12 mois, la segmentation des achats en fonction des outils permettrait d'améliorer la programmation des dépenses. Lors de la contradiction, le ministère a indiqué, qu'au-delà de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies d'achat, le SEA s'inscrivait dans la démarche de professionnalisation des achats insufflés et pilotés par la mission achats du ministère ; en 2018, le SEA deviendra utilisateur du système d'information ALPHA, mis en œuvre sous la responsabilité de la mission achats du ministère.

En ce qui concerne le prix d'achat du carburant par le SEA, il suit la même trajectoire que le cours du pétrole sur le marché avec un léger décalage dans le temps.

⁹ Rapport n° 2017-M-023 revue de dépenses – la gestion des carburants au ministère de la défense.

Tableau n° 3 : Trajectoire d'évolution du prix d'achat du carburant par le SEA (€/m3) et du cours du pétrole (\$/Bl) sur 2017



Source : Cour des comptes, d'après SEA

La note d'exécution budgétaire 2016 s'interrogeait sur l'utilité de maintenir un mécanisme de couverture financière alors que les mécanismes de stocks tampon et de coût unitaire moyen pondéré (CUMP) permettent déjà d'absorber la volatilité du cours du pétrole. Le constat d'un bénéfice de 6,24 M€ sur l'année 2017 ne remet pas en cause la pertinence de cette recommandation ; il apparaît que cette utilité est altérée par trois dispositions : la période de couverture financière ne devrait porter que sur l'année suivante celle de l'achat ; la quantité couverte (actuellement 40 % des achats) n'a pas de corrélation ni avec une stratégie d'achat ni avec les achats physiques réalisés, et la programmation des dépenses n'est adossée ni au prix du swap ni aux modalités d'achat possibles.

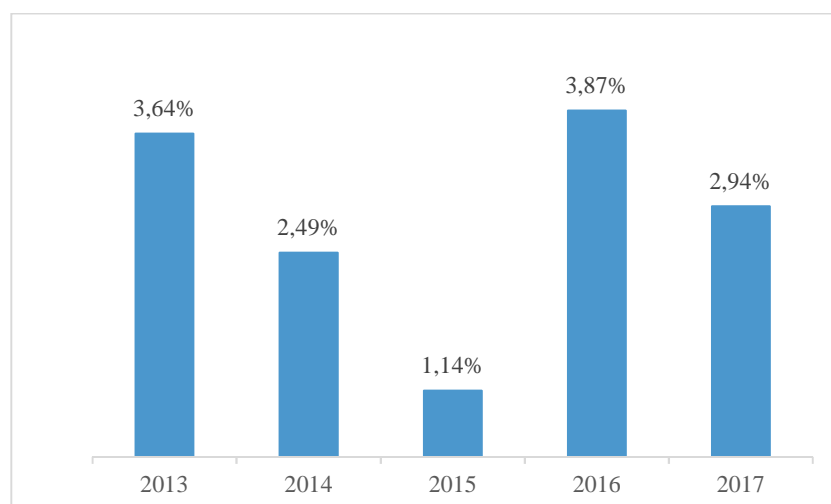
Recommandation n°2 (SEA) : Mettre en place une stratégie d'achat qui utilise mieux différents instruments disponibles pour acheter ce type de produits.

1.4 La soutenabilité

1.4.1 Les restes à recouvrer

Le total des restes à recouvrer a repris une tendance à la baisse et passe sous la barre des 3 % (2,94 %) du montant total à recouvrer en 2017 soit un montant de 18,22 M€.

Graphique n° 1 : Pourcentage de restes à recouvrer fin 2017



Source : Cour des comptes, d'après données du service des essences des armées

Cependant, la situation des restes à recouvrer dont l'exigibilité dépasse les 12 mois est en croissance particulièrement importante. Depuis 2013, ils n'avaient jamais dépassé les 3% des restes à recouvrer, alors qu'ils représentent 15,4% des restes à recouvrer à la fin de l'exercice 2017 ; ce stock comprend des restes à recouvrer dont la durée s'étend de 2013 à 2016, à hauteur de 2,81 M€. Le montant des litiges clients atteint en 2017 environ 1 % et sa tendance est à la baisse par rapport à 2016.

1.4.2 Le délai global de paiement

Avec 27,6 jours, le délai global de paiement est repassé sous la barre des 30 jours en 2017, sans toutefois atteindre le DGP de 2014. S'il atteint l'objectif prévu par l'État¹⁰ pour lutter contre les retards de paiements dans

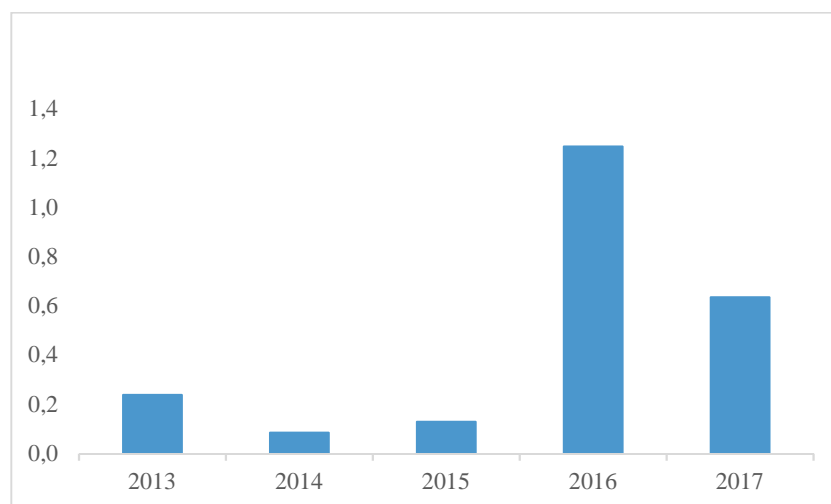
¹⁰ Article 1 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

les contrats de la commande publique, il reste en deçà de la cible fixée à 20 jours pour 2017¹¹.

1.4.3 Les intérêts moratoires

Les intérêts moratoires payés par le service des essences des armées ont diminué de moitié au cours de l'exercice 2017 par rapport à ceux payés en 2016 ; leur montant à la fin de l'année 2017 reste cependant bien supérieur au total des intérêts moratoires payés au cours des trois exercices 2013, 2014 et 2015 ¹² par le SEA.

Graphique n° 2 : Montant des intérêts moratoires payés par le compte de commerce en M€



Source : Cour des comptes, d'après données du service des essences des armées

Les effets conjoncturels liés à l'absorption des dépenses « métiers » du service des essences des armées en 2016 qui ont augmenté le nombre de factures à traiter, au déficit d'effectifs et au changement de traitement des factures dans le logiciel informatique CHORUS¹³ ont été identifiés par les services et semblent être en voie d'être maîtrisés. À terme, le SEA prévoit la mise en service d'un système centralisé d'appui à la logistique

¹¹ Pacte national pour la croissance et l'emploi, la compétitivité et l'emploi – page 27 : « l'Etat s'engage à réduire ses propres délais de paiements (...) afin de parvenir à un délai de paiement de 20 jours en 2017 ».

¹² 452 320 € payés entre 2013 et 2015 inclus.

¹³ Passage d'un flux 4 en flux 1.

pétrolière (SCALP) qui prend en compte les spécificités des opérations pétrolières. Ce système d'information sera interfacé avec CHORUS. Toutefois, son déploiement prévu pour le 1^{er} janvier 2018 serait repoussé à l'horizon 2019, au mieux, du fait des difficultés de paramétrage de l'outil. Les dérives liées aux coûts, les défauts d'interfaçage avec le logiciel CHORUS et la non réconciliation de l'information avec les données existantes sont autant de risques que le SEA devra maîtriser.

Le paramétrage du nouveau logiciel SCALP est l'occasion de rationaliser l'organisation de la fonction financière du SEA.

Le délai pris pour le déploiement du logiciel SCALP pourrait permettre au SEA d'étudier la mutualisation des compétences budgétaires et comptables. La dématérialisation ou la globalisation des factures sont des outils que le SEA pourrait utilement densifier.

Recommandation n° 3 (SEA) : Surveiller les indicateurs des restes à recouvrer, du délai global de paiement et des intérêts moratoires.
--

Recommandation n° 4 (SEA) : Renforcer la fonction financière et comptable du SEA notamment pour l'émission et le paiement des factures.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

L'essentiel des dépenses du compte de commerce en 2017 (619 M€) est constitué d'achat de produits pétroliers (563 M€) ; le poste suivant le plus important comprend les frais de fonctionnement, d'entretien et d'investissement du service des essences des armées (50 M€). Le reliquat est essentiellement composé de remboursements à la mission défense de dépenses pour la livraison de produits pétroliers (6 M€).

L'exercice 2017 est le deuxième exercice au cours duquel le compte de commerce assume le financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Le total des dépenses de gestion du service des essences des armées a augmenté de 3,88 M€, soit 10% entre l'exécution 2016 et l'exécution 2017.

Tableau n° 4 : Dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'entretien du SEA

M€	exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017
<i>L37 fonctionnement</i>	25,47	24	10,71
<i>L38 investissement</i>	9,05	19	19,52
<i>L40 entretien du matériel</i>			14,64
<i>L41 entretien infrastructure</i>			4,93
<i>Ajustement UO LIA</i>	5,7		-5,7
Total	40,22	43	44,10

Source : Service des essences des armées

Si la ligne 38 correspondant aux investissements est exécutée conformément aux prévisions, les lignes dédiées au fonctionnement et à l'entretien font l'objet d'une sur-exécution de près de 1,1 M€ par rapport à la programmation. Au final, avec des coûts de gestion qui ont augmenté de 5% entre l'exécution 2016 et l'exécution 2017, le SEA est confronté à une problématique de maîtrise de ses coûts de gestion. Ces derniers ont représenté 6,3 % des dépenses du compte de commerce en 2016 et 8 % en 2017. Il s'agit d'un phénomène nouveau lié à la comptabilisation dans le compte de commerce des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'entretien depuis deux ans qui nécessitent d'être mieux calibrées. Si la première année d'exécution en 2016 prévoyait 34,5 M€, le conseil de gestion de mai 2017 anticipe une trajectoire haussière avec une perspective

d'un montant de gestion de 56,2 M€ en 2024, soit une augmentation de 63 % sur 9 ans. Une telle perspective est soutenable dans la mesure où elle s'adosse à un résultat en équilibre du compte de commerce entre les recettes et les dépenses, et donc à une politique tarifaire qui permet de dégager de la marge sur un exercice donné. Afin d'éviter une consommation de la trésorerie du compte de commerce, la Cour recommande un suivi strict des frais de gestion du SEA et la mise en place d'un indicateur de performance.

Recommandation n° 5 (SEA) : Affiner le suivi des coûts de gestion du SEA et mettre en place un indicateur de performance.

3 LA CONFORMITE AUX PRINCIPES ET REGLES DU DROIT BUDGETAIRE

3.1 Le compte de commerce retrace des activités industrielles et commerciales

Le compte de commerce n° 901 intitulé « *approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires* » est un mécanisme d'affectation des ressources issues essentiellement de la vente de produits pétroliers à des dépenses qui sont en relation directe avec ces ressources. Il s'agit d'un compte spécial qui a été ouvert par l'article 71 de la loi de finances pour 1985¹⁴.

Le périmètre de ce compte de commerce a été modifié à compter du 1^{er} janvier 2016¹⁵ pour prendre en compte des dépenses de fonctionnement et d'investissement du service des essences des armées (SEA), service de l'État non doté de la personnalité morale. Ce changement de périmètre a induit l'introduction de deux lignes L37 et L38 dans la comptabilité du compte de commerce en 2016 et s'est élargi avec la prise en compte des frais d'entretien du matériel et de l'infrastructure, et l'ouverture en 2017 respectivement des lignes L40 et L41.

Ce compte retrace principalement les opérations relatives aux achats de produits pétroliers et à leurs cessions aux organismes relevant du ministère des armées, aux armées étrangères et aux administrations et organismes de droit public ou organismes privés autorisés à s'approvisionner auprès du SEA : il retrace également les opérations d'acquisition et de cession d'autres biens et de services concourant directement à la mission de soutien pétrolier du SEA. Il porte également les opérations financières liées à l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz.

Les dépenses de fonctionnement portées par le compte de commerce n'incluent pas dans leur périmètre la masse salariale du service des essences des armées.

Les crédits de masse salariale du SEA sont ainsi imputés sur le programme 212 dont le responsable est le secrétaire général pour l'administration et retracés par la sous-action fonction pétrolière. Cette exclusion est conforme à l'article 21 de la LOLF qui dispose qu'« *il est*

¹⁴ Loi n°84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985.

¹⁵ Article 46 de la loi n°2015-1785 de finances pour 2016.

interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocation de toute nature ».

3.2 L'autorisation de découvert est respectée

Au cours de l'année 2017, le total des dépenses engagées n'a pas excédé le total des recettes constatées. La trésorerie est restée positive durant tout l'exercice. Avec un niveau de trésorerie qui est resté supérieur à 100 M€ durant ces 12 mois, aucune tension sur le découvert n'est à déplorer.

Le plafond de l'autorisation de découvert a été ajusté à la hausse en 2008¹⁶ à 125 M€ et maintenu à ce niveau dans la loi de finances initiale 2017. Sa dernière utilisation remonte à janvier 2015 pour un montant de 37,67 M€.

Étant donné le niveau important de la trésorerie, qui est resté supérieur à 100 M€ tout au long de l'exercice 2017 alors qu'un découvert de 125 M€ est autorisé, et sous réserve que le mécanisme des avances perdure, se pose la question du niveau optimum de trésorerie de ce compte de commerce. Il serait nécessaire de bien le calibrer pour permettre au SEA de faire face aux évolutions des cours de produits pétroliers, sans que cette trésorerie soit trop importante.

3.3 Le solde cumulé du compte de commerce est positif

À la fin de l'année 2016, le solde cumulé de trésorerie du compte de commerce s'élevait à 117,5 M€ et se situe fin 2017 à 118,6 M€. Comme en 2017¹⁷ et conformément à l'article 20 I de la LOLF, le solde de ce compte spécial peut être reporté sur l'année 2018 en l'absence de disposition contraire prévue par une loi de finances.

¹⁶ Article 20 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

¹⁷ Article 6 III de la loi de règlement n° 2017-1206 du 31 juillet 2017.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

1. Reconsidérer l'utilité de la politique de couverture financière du pétrole au regard des importants moyens de stockage du SEA et des souplesses possibles dans les contrats d'approvisionnement.

Réponse : « Lors du comité des risques de mars 2017, il a été décidé de ne pas procéder à la mise en place de nouvelles couvertures. Cette décision, qui porte sur le solde de 2018 et sur l'année 2019, si elle devait être reconsidérée, elle le serait en prenant en compte les éléments précisés dans la recommandation de la Cour ».

La Cour considère que cette recommandation a été suivie au titre des exercices en cours.

2. Clarifier le cadre réglementaire relatif à la gestion des instruments financiers de couverture pétrolière.

Réponse : « Lors du comité des risques de mars 2017, il a été décidé de ne pas procéder à la mise en place de nouvelles couvertures. Si de nouvelles couvertures devaient être mises en place, elles le seraient dans le cadre d'un cadre réglementaire clarifié ».

Lors de la contradiction, le ministère a indiqué qu'une étude était en cours.

3. Adapter l'organisation du service de traitement des factures du SEA pour diminuer le délai global de paiement en deçà de 30 jours.

Réponse : le SEA estime qu'« une amélioration sensible pour la gestion 2017 » est à relever ; il apprécie cette amélioration sur la base de quatre indicateurs : « i) volume des factures à traiter mieux maîtrisé, malgré le non-respect par certains fournisseurs de l'obligation d'utiliser CHORUS PRO ; ii) délai gestionnaire (DG) amélioré et maîtrisé : amélioration obtenue avec le recrutement d'agents et avec la forte implication du management et des agents dans le traitement du stock de factures ; iii) l'utilisation de CHORUS PRO a peu contribué à l'amélioration du DG : emploi pas encore systématisé de l'outil par des fournisseurs importants et iv) au cours du 1^{er} trimestre, le SEA a absorbé

le retard engendré par l'extension du périmètre du compte de commerce et le passage en flux 1 de ses dépenses de carburants, concomitamment à la mise en place de la dématérialisation ».

La Cour considère que cette recommandation a été suivie.
--

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. (Destinataires : DAF, SEA) : Achever l'étude sur la pertinence d'une politique de couverture financière d'achats pétroliers.
2. (Destinataire : SEA) : Mettre en place une stratégie d'achat qui s'appuie moins sur la réactivité aux commandes et plus sur une segmentation des approvisionnements en fonction des véhicules d'achat possibles pour ce type de matière.
3. (Destinataire : SEA) : Surveiller les indicateurs des restes à recouvrer, du délai global de paiement et des intérêts moratoires.
4. (Destinataire : SEA) : Renforcer la fonction financière et comptable du SEA notamment pour l'émission et le paiement des factures.
5. (Destinataire : SEA) : Affiner le suivi des coûts de gestion du SEA et mettre en place un indicateur de performance.

Annexe n° 1 : Abréviations

Chorus	:	outil de tenue de la comptabilité, de consolidation et de production des comptes de l'État
CUMP	:	coût unitaire moyen pondéré
DAF	:	direction des affaires financières
LFI	:	loi de finances initiale
LOLF	:	loi organique relative aux lois de finances
SCALP	:	système centralisé d'appui à la logistique pétrolière
SEA	:	service des essences des armées

Annexe n° 2 : Données chiffrées

En M€	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017
Trésorerie au 1/1	-64,3	-28,08	6,86	60,87	117,54
Encaissements	818,32	727,34	664,36	585,71	620,44
<i>dont recettes des années antérieures</i>	<i>50,9</i>	<i>27,05</i>	<i>16,46</i>	<i>6,53</i>	<i>18,85</i>
Décaissements	782,1	692,4	610,35	529,04	619,42
<i>dont dépenses des années antérieures</i>	<i>0,1</i>				<i>0</i>
Solde de trésorerie	36,22	34,94	54,01	56,67	1,02
Trésorerie au 31/12	-28,08	6,86	60,87	117,54	118,56

Source : SEA

Annexe n° 3 : Tarification du SEA

Le tarif de cession est constitué des éléments suivants :

- **coût global d'approvisionnement** (CGA), issu des marchés d'approvisionnement du produit, comprenant le coût d'acquisition du produit et les charges directes d'approvisionnement supportés par le compte de commerce.
- **coût du service** évalué sur la base des éléments issus de la comptabilité analytique d'exploitation (CAE) du compte de commerce, appliqué en fonction du type et de la nature du client :
 - un **coût interne (CI)** ou un coût de gestion (CG) : le premier correspondant au coût de fonctionnement du SEA (sur secteur militaire), hors charges de personnel retracées sur le titre II et le second correspondant au coût de fonctionnement du SEA (sur secteur civil), hors charges de personnel retracées sur le titre II ;
 - un **coût de soutien (CS)** correspondant aux charges relatives aux prestations délivrées par les autres directions et services du ministère de la défense et non remboursées par le SEA ;
 - un **coût TII (CTII)** correspondant aux charges de personnel du SEA incluse dans la prestation délivrée et qui sont par définition non supportées par le compte de commerce.
- **marge anti-concurrentielle (MAC)** : Un tarif dit « prix coûtant majoré » est appliqué aux clients de type privé qui supportent une marge anti concurrentielle (MAC) appliquée au « prix coûtant » tel que défini *supra*. L'application de cette marge garantit au secteur pétrolier privé que la politique tarifaire mise en œuvre par le SEA ne porte pas atteinte aux règles de la concurrence.
- **Suppléments ou déductions** appliqués à la tarification des produits pétroliers en fonction de l'exécution des services additionnels. Les modulations de ces suppléments ou déductions peuvent être liées plus particulièrement à la nature du client, mais aussi au conditionnement, au territoire ou encore à la catégorie de produit.
- **Droits et taxes** (autres que celles déjà comprises dans le coût d'acquisition de la matière), selon la réglementation nationale ou celle des autres territoires.

Tableau n° 5 : Éléments constitutifs de la tarification des prix de cession du SEA en métropole

Nature Client	Distribution – Secteur militaire	Distribution – Secteur civil
Ministère des armées	CGA+CI	Prix contractuel (PC)
Organismes français de droit public relevant de l'État	CGA+CI+CS	PC+CG
Autres organismes publics français et étrangers Forces armées étrangères	CGA+CI+CS+CTII	PC+CG+CTII
Organismes de droit privé	CGA+CI+CS+CTII+MAC	PC+CG+CTII

Source : SEA