



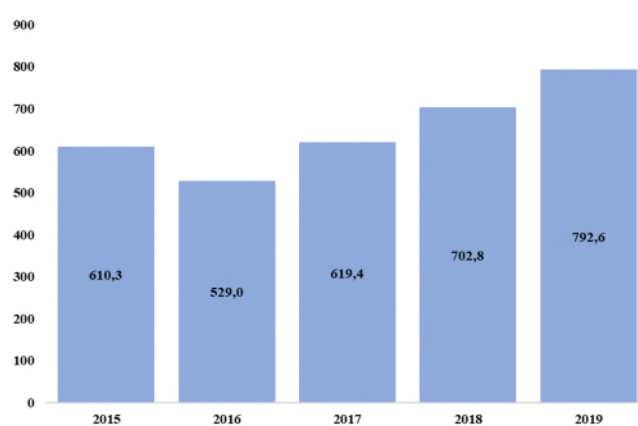
Compte de commerce 901
Approvisionnement de l'État et
des forces armées en produits
pétroliers, biens et services
complémentaires

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2019

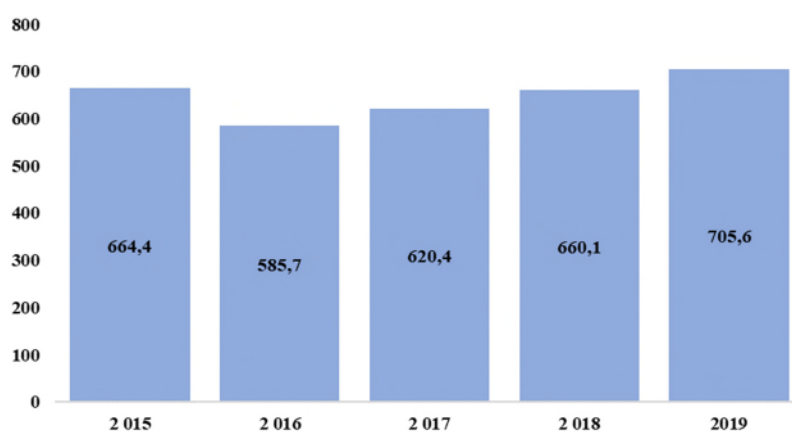
Infographie

Graphique n° 1 : Dépenses (en M€)



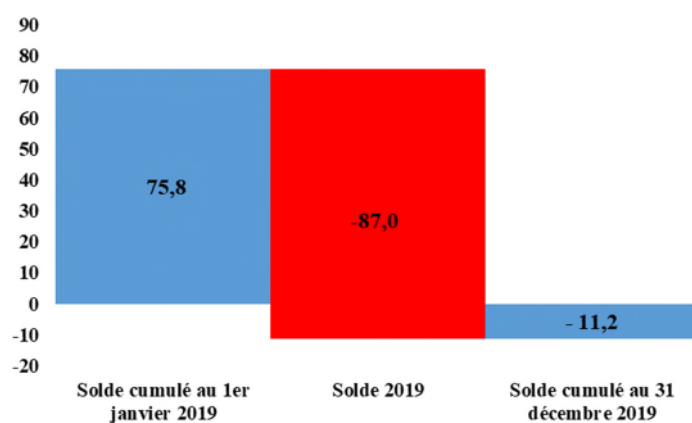
Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : Recettes (en M€)



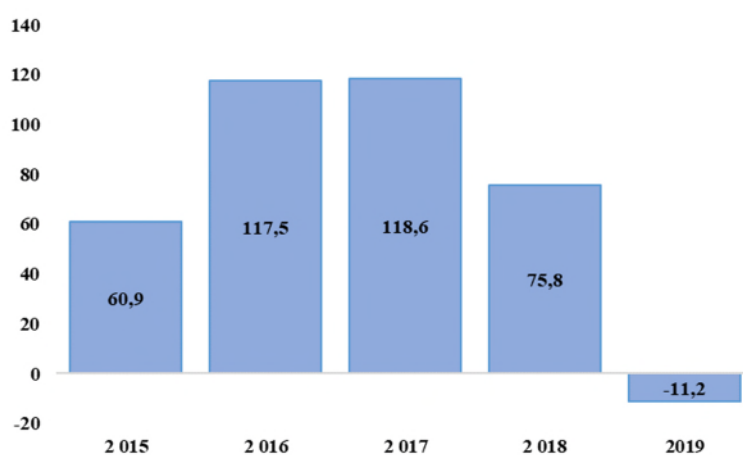
Source : Cour des comptes

Graphique n° 3 : Solde de la trésorerie du compte de commerce n°901 au 31 décembre 2019 (en M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 4 : Évolution du solde de trésorerie du compte de commerce n°901 depuis 2015 (en M€)



Source : Cour des comptes

Synthèse

Sur l'exercice 2019, les dépenses du compte de commerce n°901 s'élèvent à 793 M€ et les recettes à 706 M€, soit un résultat négatif de 87 M€. Disposant en début d'exercice d'une trésorerie d'environ 75 M€, le solde de trésorerie du compte de commerce au 31 décembre 2019 termine en négatif à -11,2 M€.

Le déficit important de 87 M€ n'a pu être amorti qu'en mobilisant la trésorerie du compte, qui était de 75,79 M€ au 1^{er} janvier, et en recourant en toute fin d'année au découvert (11,2 M€) autorisé par la loi de finances. L'exécution budgétaire 2019 révèle ainsi de fortes tensions : elles ne peuvent s'expliquer par la volatilité des prix du pétrole en 2019 (ceux-ci ont peu varié, s'établissant entre 52,08 €/Bl et 63,58 €/Bl), ni par un surcroît d'activité opérationnelle des armées qui aurait nécessité une augmentation très importante des approvisionnements de carburant (à cet égard, les dépenses excèdent de 20% la prévision initiale, niveau équivalent à celui de l'année dernière). En réalité, ces difficultés ont pour origine les décisions de fin de gestion du ministère des armées qui a manifestement choisi de limiter les versements budgétaires dus au compte de commerce, réduisant ainsi sa trésorerie disponible, et le conduisant à constater un niveau de produits à recevoir d'un montant de 172,74 M€, dont 41M€ au moins seraient dus par le budget des armées (programme 178 de la mission *Défense*).

Ce montant très important de produits à recevoir/produits non facturés représente 25% des recettes du compte de commerce en 2019 et plus de deux mois et demi de dépenses. Il a plus que doublé par rapport à 2018. Un tel niveau interroge sur la capacité du service des essences des armées à gérer ses créances et sur le rôle du compte de commerce qui ne doit pas être considéré comme un moyen d'ajuster l'exécution budgétaire de la mission *Défense*.

Dans ce contexte, l'ordonnateur du compte de commerce a choisi de recourir au découvert du compte de commerce, qui offre une possibilité de dépenses supplémentaires d'un montant maximum de 125 M€. Pour autant, selon les documents budgétaires, le découvert est un moyen « *d'améliorer, dans un contexte de hausse des cours des produits pétroliers, les capacités d'achat du compte* » avec pour objectif de « *couvrir deux mois de consommation, dans un contexte économique incertain où les cours des produits pétroliers sont très volatiles* ». Il s'agit donc d'un outil destiné à faire face aux contraintes du marché des carburants et de répondre aux besoins de carburant des armées. En revanche, il ne peut s'agir d'un

« amortisseur » destiné à faciliter sa fin de gestion pour le ministère des armées de boucler, ce qui a été le cas à hauteur de 11,2 M€.

Au cours de l'exercice, la signature de deux contrats de couverture financière (swaps) des fluctuations des prix du pétrole, dans le cadre d'un dispositif mis en œuvre par le ministère des armées avec le concours de l'agence France Trésor, s'est révélée favorable au SEA (+4,5 M€). Quant aux dépenses de gestion de la fonction pétrolière, désormais imputées au compte de commerce, elles représentent 46,3 M€. De son côté, la stratégie d'achat de produits pétroliers est demeurée inchangée depuis 2014.

Enfin, comme signalé précédemment, le montant des produits à recevoir et des produits facturés a doublé en 2019 pour culminer à plus de 172 M€ en fin d'année, sans que le contexte du marché, le volume des impayés (41M€) ou le niveau d'activité ne permettent d'expliquer l'ampleur de ce poste, qui n'est d'ailleurs pas documenté par l'ordonnateur.

RECOMMANDATION

Recommandation n°1 (*destinataire : SEA*) : actualiser la stratégie d'achat du SEA en introduisant des outils de flexibilité du coût des achats. (*réitérée*)

Sommaire

Introduction.....	8
1 Les résultats de l'exercice	10
1.1 Le solde de l'exercice 2019 est déficitaire	10
1.2 L'exécution des dépenses.....	11
1.3 L'exécution des recettes	13
1.4 La soutenabilité du compte de commerce	14
2 Les principales composantes de la dépense	19
3 La gestion des dépenses.....	20
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	20
3.2 La démarche de performance	20
4 Les recommandations de la Cour.....	21
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2018...	21
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019	22

Introduction

Le compte de commerce n°901 intitulé « *approvisionnement de l'État et des armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires* » a été ouvert par l'article 71.I de la loi n°84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985. Il est géré par le ministre chargé de la défense. Il retrace les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par l'état-major des armées (EMA). Ces opérations concernent l'achat et la vente de produits pétroliers « *nécessaires à l'utilisation des matériels de l'État et à l'exploitation de ses infrastructures pétrolières* », l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz, le recours à des produits financiers pour couvrir les variations du prix des approvisionnements en produits pétroliers. En outre, depuis la modification introduite par l'article 46 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, sont également éligibles d'une part, les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à la fonction pétrolière et d'autre part, le produit des aliénations et cessions de biens affectés à l'exploitation pétrolière, hors patrimoine immobilier.

La gestion du compte de commerce est confié en gestion au service des essences des armées (SEA)¹, service de l'État non doté de la personnalité morale, placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées, qui en est l'ordonnateur. Il est associé à un découvert autorisé important (125 M€), réévalué il y a plus de dix ans par l'article n°20 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. Ce découvert et son niveau élevé se justifient par les contraintes de gestion et les obligations auxquelles sont soumises le SEA². Il a été utilisé au cours de l'exercice 2019, en fin d'année, pour couvrir des tensions de trésorerie. Les modalités de gestion de ce compte de commerce confèrent au SEA une autonomie financière suffisante pour remplir la mission qui lui est confiée.

Le périmètre de ce compte de commerce ne recouvre pas l'ensemble des coûts liés à la mission d'approvisionnement de l'État et des armées en produits pétroliers, biens et services. Ainsi, les dépenses de fonctionnement courant, d'entretien et d'investissement du SEA, hors celles en lien avec la

¹ Articles R3232-15 à R3232-20 du code de la défense et arrêté du 27 décembre 2019 portant organisation du service des essences des armées.

² « Face à ces fluctuations, les achats du SEA sont couverts par plusieurs outils destinés à amortir la volatilité des prix du pétrole. Ceux-ci concernent la capacité importante de stockage des produits pétroliers, le découvert autorisé de 125 M€ du compte de commerce, le report annuel du solde de trésorerie et le système d'avances auprès des clients du SEA. » - cf. rapport d'activité du SEA de 2018.

fonction pétrolière qui relèvent désormais de ce compte, ainsi que les dépenses liées à la masse salariale, sont imputées sur les crédits budgétaires de la mission *Défense*.

Enfin, il convient de signaler que, dans le contexte très particulier du printemps 2020, l'ensemble des administrations interrogées dans le cadre de l'instruction de cette note d'exécution budgétaire s'est attaché à produire des réponses à la Cour, fournissant ainsi tous les éléments d'information nécessaires.

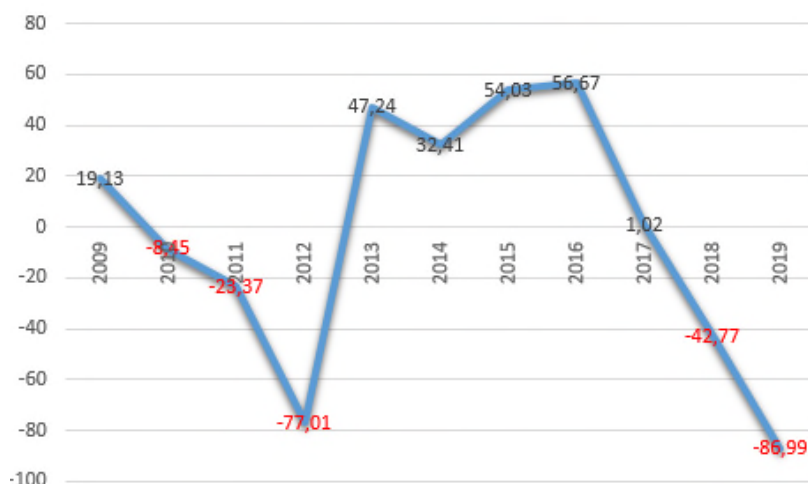
1 Les résultats de l'exercice

1.1 Le solde de l'exercice 2019 est déficitaire

La loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (LFI 2019) prévoyait un exercice 2019 négatif avec un déficit de 25,6 M€. Les recettes et les dépenses sont en augmentation par rapport à leur programmation en loi de finances initiale, ce qui a conduit à un déficit de l'exercice, également en augmentation de 62 M€.

Au terme de l'année écoulée, le solde de l'exercice 2019 du compte de commerce 901 s'établit à - 87 M€. Depuis dix ans, la moitié des exercices annuels du compte de commerce a été exécutée en déficit³ mais l'exercice 2019 présente le déficit le plus important.

Graphique n° 5 : Résultat des exercices annuels du compte du commerce sur une décennie



Source : Rapport annuel de performance et pour l'année 2019, SEA

Le service des essences des armées clôture ainsi son exercice annuel 2019 en déficit pour la deuxième année consécutive après cinq années en bénéfice entre 2013 et 2017. La LFI 2019 prévoyait bien un exercice

³ En 2010 (-8,45 M€), en 2011 (-23,37 M€), en 2012 (-77,01 M€), en 2018 (-42,77 M€) et en 2019 (-86,99 M€).

négatif mais l'ampleur de l'exécution révèle une situation plus dégradée que prévue. Le déficit a doublé par rapport à 2018.

L'écart avec le résultat de gestion initialement programmé proviendrait à la fois :

- d'une augmentation des dépenses en fin d'exercice supérieure de près de 20 M€ aux prévisions ;
- de « l'impossibilité pour l'EMA de régler les factures d'apurement dans leur intégralité par défaut de crédits de paiement programmés sur le programme 178 en prévision d'exécution ».

Selon le SEA, « le montant de la facture pour l'apurement du solde 2019 était supérieur de 41 M€ à l'enveloppe budgétaire programmée pour le carburant des armées au sein du programme 178 ; le programme 178 s'est alors retrouvé confronté à l'impossibilité de régler les factures d'apurement dans leur intégralité par défaut de CP programmés en prévision d'exécution au regard de l'annonce tardive de cette augmentation » (...) « il a donc été décidé de procéder à un règlement partiel dans la limite de l'enveloppe programmée au programme 178 de la mission défense pour les carburants opérationnels plutôt que de geler la totalité de la facture d'apurement ». Le ministère des armées a donc utilisé le compte de commerce n°901 comme un « amortisseur » pour atténuer ses difficultés de trésorerie sur la mission *Défense* en fin d'année 2019.

L'article 5 de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, a prévu qu'« en cas de hausse du prix constaté des carburants opérationnels », il soit procédé à l'ouverture de crédits supplémentaires pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelles des forces. Manifestement, cette condition ne s'est pas réalisée en 2019 (voir tableau 1, *infra*) et le ministère des armées a dû recourir à d'autres palliatifs pour boucler la fin de gestion, dont l'utilisation du découvert.

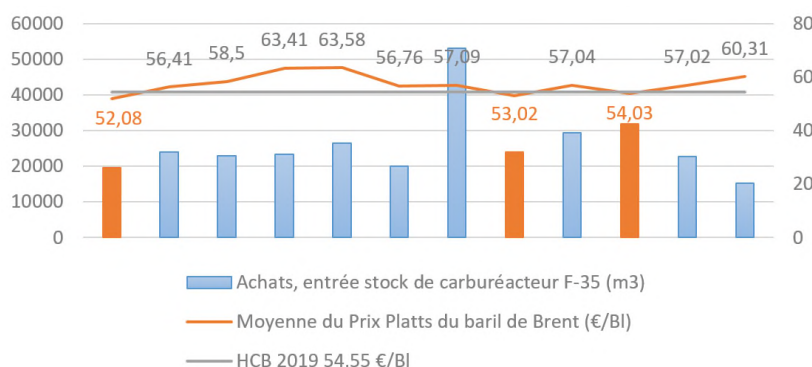
1.2 L'exécution des dépenses

Les dépenses du compte de commerce ont représenté en 2019 un montant de 793 M€, soit une augmentation de 20% par rapport à sa prévision en LFI. Le dépassement de crédits consommés par rapport à l'évaluation initiale s'élève à 130 M€, écart du même ordre de grandeur que celui de l'exercice 2018.

Les écarts de prévision de dépenses sont liés aux modalités d'achat des produits pétroliers, l'exécution des dépenses autres que celles de carburant étant conforme à la programmation (53 M€). La sous-évaluation des dépenses du compte de commerce en 2019 provient de deux variables principales : les prix (+5%) [le baril a atteint une moyenne de 64 \$, soit 6% supérieur au coût prévisionnel budgétaire de 60 \$, alors que cet écart était de près de 30% en 2018 – la parité €/ \$ est supérieure de 2% par rapport aux prévisions] et les volumes d'achat de produits pétroliers (+16%).

Face aux difficultés de maîtrise de la volatilité des prix du pétrole, les armées ont structuré leurs achats en métropole autour de plusieurs types de contrats d'approvisionnement en fonction du segment⁴, du type de produit⁵ et du type d'approvisionnement⁶ conformément à une stratégie d'achat qui remonte à 2014. Cette stratégie d'achat prudente garantit aux armées un coût d'approvisionnement annuel des carburants mais intègre peu la possibilité de concentrer les achats sur les périodes où le cours du pétrole est le plus faible au cours de l'année.

Graphique n° 6 : Comparaison des entrées en stocks de carburant F-35 avec le cours du prix du Brent sur l'exercice 2019



Source : Service des essences des armées

Au cours des mois de janvier, août et octobre, la moyenne du prix du baril de Brent est descendue en dessous des hypothèses de construction budgétaire et n'a eu que peu d'influence sur les quantités achetées de carburéacteur F-35. Le SEA n'a pas pu concentrer ses achats en janvier 2019 du fait de la reconstitution des stocks en fin d'année 2018 alors que

⁴ Massif, courant, portuaire et aéroportuaire.

⁵ Aérien, marine et terrestre.

⁶ Quantités fixes, courant, ponctuel.

les conditions financières étaient avantageuses, ni en août puisqu'il avait acheté deux fois plus de carburant que la moyenne mensuelle au cours du mois précédent. Il n'a pu disposer d'une marge de manœuvre qu'au cours du mois d'octobre.

Enfin, les achats de fin d'année correspondent plus à une logique de reconstitution des stocks⁷ qu'à une décision tenant compte des conditions financières du marché du pétrole et du niveau de trésorerie du compte de commerce. Avec 240 000 m³ de F-35 au début du mois de décembre 2019, le service aurait pu servir ses clients (18 000 m³ en décembre), sans nécessairement avoir à reconstituer le niveau de stockage, d'autant plus qu'en juillet ce niveau avait atteint 221 000 m³.

La gestion des stocks, malgré ses contraintes⁸, se révèle un outil d'amortissement de l'impact des variations temporaires du cours du pétrole et du taux de change, et peut jouer un rôle important sur le niveau de trésorerie du compte de commerce. En période de trésorerie tendue, une diminution des stocks peut contribuer à assurer l'activité des forces tout en préservant la trésorerie. À l'inverse, une trésorerie importante peut servir à reconstituer des stocks, engageant ainsi une dépense supérieure au strict besoin des forces.

1.3 L'exécution des recettes

Depuis 10 ans, les recettes annuelles du compte de commerce oscillent entre 550 et 820 M€ et sont en augmentation continue depuis cinq ans. Avec une exécution qui s'élève à 706 M€, les recettes de 2019 se situent dans la partie haute de la fourchette⁹.

Le compte de commerce comptabilise cinq catégories de recettes. La principale source de recettes de l'exercice 2019, avec 84% des recettes

⁷ Le montant des stocks de F-35 au 1^{er} janvier 2020 sont de 238 000 m³ à comparer aux 237 800 m³ du 1^{er} janvier 2018.

⁸ Le rôle d'amortisseur des stocks de produits pétroliers connaît trois limites : le service des essences des armées doit stocker en permanence des volumes minimaux pour les principaux carburants en cas de crise, des volumes importants d'« impompables » et un roulement de cuves inutilisables du fait des réparations ou de l'entretien.

⁹ Sur les dix dernières années, seules les années 2011 (730 M€), 2013 (815 M€) et 2014 (725 M€) ont un montant de recettes plus élevé.

en exécution pour 590 M€, provient des cessions de produits pétroliers¹⁰ aux clients relevant du ministère des armées. Quant au montant des cessions de produits pétroliers aux clients hors périmètre du ministère des armées, il a augmenté en 2019 de 28% [à destination des clients publics étrangers (17 M€ soit +75%), autres ministères (10 M€ soit +20%)].

Depuis trois ans, le SEA a tendance à sous évaluer dans la LFI le montant des recettes, de 11% en 2019 après 14% en 2018 et 2% en 2017. Par rapport à l'évaluation prévisionnelle de recettes à 637 M€, les recettes en exécution du compte de commerce n°901 sont en augmentation de +68,7 M€. Ces gains proviennent principalement de la hausse des cessions aux armées (+31 M€ soit 6%), aux clients publics et privés (31 M€ soit 40%) et aux instruments financiers de couverture (+4,5 M€)¹¹.

Enfin, l'activité du SEA permet de dégager un « coût interne » (CI)¹² qui est affecté au financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la fonction pétrolière. Pour 2019, cette ressource, qui fait l'objet d'un suivi dans le tableau de bord du directeur central du service, conformément à la recommandation de la Cour l'année dernière, s'est établi à 46,18 M€.

1.4 La soutenabilité du compte de commerce

1.4.1 L'autorisation de découvert a été utilisée en 2019

Le compte de commerce n°901 bénéficie d'une autorisation de découvert prévue par la loi de finances rectificative n°2008-1443 du 30 décembre 2008 d'un montant de 125 M€. Il permet au service des essences des armées de payer aux fournisseurs deux mois de dépenses¹³, sans encaissement d'aucune recette au cours de ce laps de temps. Au terme de l'article 22.I de la LOLF, « *seul le découvert fixé pour chacun d'eux a un*

¹⁰ L'instruction n°3888 DEF/DCSEA/SDAF du 6 décembre 2016 définit les produits pétroliers comme les carburants, combustibles de soute, lubrifiants, graisses, autres fluides et produits connexes nécessaires à l'emploi des équipements des armées et à l'exploitation de leurs infrastructures pétrolières.

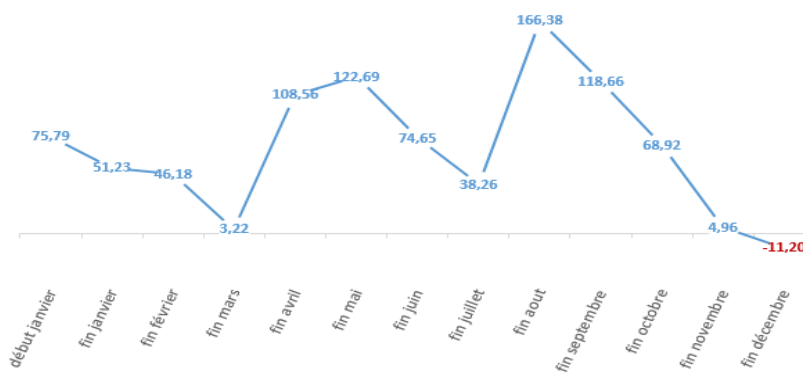
¹¹ Comme en 2019, le prix moyen du baril a été durablement supérieur au prix des deux swaps négociés, le compte de commerce a ainsi bénéficié d'une recette nette de 4,3 M€.

¹² Sept centimes d'euro/litre de carburéacteur fixé par le comité de pilotage (COPIL) du 15 janvier 2019 selon la note n°D-19-000462/ARMEMA/PERF/DSA/NP du 24 janvier 2019. Le COPIL du 11 avril 2019 valide une revalorisation à 7,35 centimes d'euro le litre de carburéacteur pour le coût interne selon la note n°D-19-002828/ARM/EMA/PERF/DSA/NP du 24 mai 2019.

¹³ Deux mois de dépenses en 2019 correspondent à 110 M€.

caractère limitatif». La soutenabilité d'un compte de commerce est ainsi prioritairement liée au respect du découvert. Celui-ci a atteint, pour la première fois depuis 2013, un déficit de 11,2 M€ en 2019.

Graphique n° 7 : Trésorerie du compte de commerce au cours de l'année 2019 (en M€)



Source : Service des essences des armées

Le découvert consenti au compte de commerce n°901 est un moyen « d'améliorer, dans un contexte de hausse des cours des produits pétroliers, les capacités d'achat du compte » avec pour objectif de « couvrir deux mois de consommation, dans un contexte économique incertain où les cours des produits pétroliers sont très volatiles » (PAP). Or, ni les fluctuations des prix des produits pétroliers [les prix Platt's du baril de Brent n'ont oscillé qu'entre un tunnel compris entre 52,08 €/Bl et 63,58 €/Bl pour une hypothèse de construction budgétaire à 54,55 €/Bl], qui se sont révélées faiblement volatiles, ni les besoins liés à l'activité opérationnelle des armées ne peuvent expliquer l'ampleur du déficit sur l'exercice (-87 M€), qui a conduit au recours du découvert. Dans sa réponse, le ministère des armées indique qu'un critère de tarification différenciée du carburant à l'achat explique le recours au découvert. Or, dans la pratique, le service gestionnaire utilise une tarification différenciée qui évolue selon les modalités d'approvisionnement, notamment en fonction des lieux d'approvisionnement avec un prix d'achat hors métropole qui s'est révélé plus élevé qu'en métropole. À cet effet prix, s'ajoute un effet volume conjoncturel puisque l'achat de produits pétroliers hors métropole a été, au cours de l'exercice 2019, plus important que prévu en programmation initiale.

1.4.2 Les restes à recouvrer sur l'exercice sont en diminution

À la fin de l'exercice 2019, les restes à recouvrer (RAR) pour le compte de commerce s'élèvent à 15,25 M€, en diminution de 20% par rapport à 2018. Il s'agit du plus faible montant de restes à recouvrer depuis quatre ans. Ce montant représente près de 2,2% des recettes effectives de 2019, pourcentage le plus bas depuis 2016.

Tableau n° 1 : Évolution des créances restant à recouvrer

Au 31 décembre de l'exercice	2016	2017	2018	2019
Restes à recouvrer en M€	22,66	18,22	19,06	15,25
<i>dont sur exercice 2019</i>	<i>96,8%</i>	<i>84,6%</i>	<i>97,7%</i>	<i>98,6%</i>
taux de recouvrement	96,3%	97,1%	97,2%	97,9%

Source : Service des essences des armées

Les créances restant à recouvrer relatives à l'exercice 2019 s'élèvent à 15,25 M€, soit près de 98% du montant total et concernent surtout les facturations de novembre et décembre 2019. La part des restes à recouvrer supérieure à un an a encore diminué et ne représente plus que 1,5% des RAR, les plus anciennes factures concernant les exercices 2014 et 2015¹⁴. Il pourrait être envisagé de régulariser les restes à recouvrer 2014 (47 901 €) et 2015 (1 639 €).

Depuis 2016, le SEA applique une majoration de 10% pour tout retard dans le paiement des créances qu'il détient sur ses clients externes¹⁵. Le paiement de cette majoration par le client n'est pas comptabilisé comme une recette du compte de commerce mais est rétabli sur le budget général. Au 31 décembre 2019, le montant total des pénalités de retard s'élève à 0,85 M€ avec un taux de recouvrement de 6%. Les plus anciennes majorations non recouvrées datent de 2016 pour 33 614 €.

¹⁴ Les restes à recouvrer 2014 (47 901 €) et 2015 (1 639 €) concernent l'économat des armées.

¹⁵ Article 55 III B de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010. Cette majoration, perçue au profit de l'État, s'applique aux sommes comprises dans le titre de perception délivré par le SEA et qui n'ont pas été acquittées le 15 du deuxième mois qui suit la date d'émission de ce titre de perception.

1.4.3 La situation des dettes fournisseurs s'est améliorée

Les indicateurs liés aux dettes fournisseurs du SEA¹⁶ sur l'exercice 2019 se sont nettement améliorés au cours de l'année 2019. Avec un montant de 0,13 M€ payés en 2019, les intérêts moratoires payés par le SEA sont en baisse de 75% par rapport à 2018. C'est le plus bas montant depuis quatre ans. Le délai global de paiement des factures est descendu en dessous de la cible des 30 jours, pour s'établir à 22 jours.

1.4.4 Le montant des produits non facturés ou à recevoir est très élevé

Les charges à payer correspondent à des factures relatives à des livraisons de produits pétroliers en 2019, non payées ou non reçues au 31 décembre 2019, mais devant être rattachées à l'exercice 2019. Les produits non facturés ou à recevoir sont quant à eux constitués des dettes des clients du SEA.

Tableau n° 2 : Évolution des charges à payer et des produits à facturer/à recevoir au 31 décembre 2019

Comptabilité commerciale	2016	2017	2018	2019
<i>Produits non facturés/produits à recevoir (dettes clients)</i>	54,48	65,33	79,03	172,74
<i>Charges à payer (dettes fournisseurs)</i>	24,42	43,90	56,65	40,50
<i>Ecart</i>	30,06	21,43	22,38	132,24

Source : Service des essences des armées

Par rapport à 2018, les charges à payer à la fin de l'exercice 2019 sont en diminution de 32%. En revanche, les produits à recevoir atteignent près de 173 M€ au 31 décembre 2019, en progression constante depuis quatre ans (+68%) et a plus que doublé par rapport à 2018. Ce montant très important de produits à recevoir et de produits non facturés représente 25% des recettes du compte de commerce à la fin de l'exercice 2019 et plus de deux mois et demi des dépenses annuelles.

Le SEA a finalement fourni le détail des débiteurs. Ainsi, les armées représentent 85% (147 M€)¹⁷, les administrations 8% (12,8 M€) et les

¹⁶ Le montant des intérêts moratoires payés par le SEA et le suivi du délai global de paiement.

¹⁷ Notamment 62 M€ de la Marine, 60 M€ de l'armée de l'air et 22 M€ de l'armée de terre.

clients civils 7% (12,26 M€). En complément, et en réponse aux demandes de la Cour, l'ordonnateur du compte de commerce et la direction des affaires financières du ministère des armées ont fourni des précisions et des justifications sur ce poste. Ainsi :

- l'avancement de la date de clôture de la gestion 2019 du 30 novembre au 15 novembre a conduit à augmenter les produits à recevoir et les produits non facturés, qui concernaient uniquement les facturations du mois de décembre les années précédentes ;
- la comptabilisation dans les produits non facturés et produits à recevoir de 26 M€, déjà comptabilisés par ailleurs par la marine ;
- une erreur technique de rejet de facturation liée à l'obsolescence du système d'information Mercure (remplacé depuis le 1^{er} janvier 2020 par SCALP) pour 30 M€ ;
- le défaut de paiement conjoncturel par le programme 178 de la mission *Défense* de 41 M€ de produits pétroliers vendus par le SEA aux armées au-delà des produits à recevoir habituellement dus par les armées en fin de gestion.

Le niveau très élevé des produits à recevoir, le suivi imparfait de ces créances, dont 56 M€ ne seraient pas dû au compte de commerce sous l'effet d'une double imputation pour 26 M€ et d'une erreur de facturation pour 30 M€, et enfin, l'utilisation du découvert du compte de commerce à hauteur de 11 M€ pour assurer le bouclage de l'exercice, interrogent sur la capacité du service des essences à assurer la correcte gestion du compte de commerce. À l'avenir, l'ordonnateur doit effectuer un suivi plus rigoureux du compte de commerce tandis que le responsable du programme 178 assumer ses engagements à l'égard de ce compte.

2 Les principales composantes de la dépense

L'essentiel des dépenses du compte de commerce n°1 est constitué des achats de produits pétroliers (740 M€) qui représentent 93% du montant exécuté au cours de l'exercice 2019. Ce ratio est stable depuis trois ans.

Les autres postes de dépense sont les dépenses de fonctionnement de la fonction pétrolière (29M€, 4%) puis les dépenses d'investissement (17 M€, 2%) et enfin une catégorie fourre-tout dite « autres » (7 M€, 1%). Cette dernière catégorie consolide trois postes de dépenses : le coût de fonctionnement de l'oléoduc Donges-Metz, la part de couverture financière payée par le SEA lorsque le prix du Brent est passé en dessous des ordres de paiement que l'agence France Trésor avait négociés en 2019 avec les deux établissements bancaires, en accord avec les modalités définies par le ministère des armées, enfin les reversements au budget général de la défense de la part des coûts facturés qui, par leur nature, ne peuvent pas être recouverts par le compte de commerce.

3 La gestion des dépenses

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

L'article 20.I dispose que « *sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante* ». Le solde du compte de commerce au 31 décembre 2019 est de -11,2 M€, reportable sur l'exercice 2020. Ce report ne sera effectif qu'au moment de la publication de la loi de règlement.

L'article 17.IV.2° indique que « *peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances, les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires* ». La procédure des rétablissements de crédits est utilisée pour quatre dispositifs par le SEA et en premier lieu pour reverser le « coût de soutien » (0,39 M€) au budget général sur le programme 178 de la mission *défense*.

Comme l'article 20.I prévoit également qu'« *il est interdit d'imputer directement à un compte spécial de dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature* », il en résulte que les dépenses liées à la masse salariale du SEA ne sont pas supportées par le compte de commerce mais prises en compte sur le programme 212 de la mission *Défense*.

Enfin, le paiement du montant de la majoration due par un client hors étatique du SEA est collecté par le comptable du SEA mais n'est pas conservé comme une recette du compte de commerce et est rétabli sur le budget général.

3.2 La démarche de performance

Le tableau de bord du directeur central mentionne notamment cinq indicateurs. Suite à une recommandation de la Cour figurant dans la NEB 2018, la collecte du coût interne (CI) et les dépenses afférentes sont désormais suivies dans ce tableau de bord.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2018

La Cour avait formulé trois recommandations au titre de 2018 :

1. Mentionner et suivre le « coût interne » du service comme indicateur de performance du compte de commerce dans le projet annuel de performance. (nouvelle)

Réponse : « *La maîtrise de la collecte du coût interne est un indicateur du PAP 2019 du service et a été reconduit pour 2020. Il est à noter que le mécanisme de calcul est maintenant maîtrisé par le SEA permettant d'atteindre la valeur cible.* »

La Cour considère cette recommandation comme totalement mise en œuvre.
--

2. Acheter l'étude sur la pertinence d'une politique de couverture financière d'achats pétroliers. (réitérée)

Réponse : « *La note n°1-D-19028501/ARM/SGA/DAF du 23 septembre 2019 relative à la couverture financière des approvisionnements du ministère des armées en produits pétroliers propose une étude complète du dispositif menée par l'ensemble des acteurs concernés : DAF, EA et SEA.* »

La Cour considère cette recommandation comme totalement mise en œuvre. La note n°1-D-19028501/ARM/SGA/DAF du 23 septembre 2019 a été transmise à la Cour.

3. 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.

Réponse : « *La révision de la stratégie d'achats « approvisionnements massifs » sera diffusée dans le courant du premier semestre 2020.* » (reformulée)

La Cour considère cette recommandation comme en cours de mise en œuvre.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019

Recommandation n°1 (*destinataire : SEA*) : actualiser la stratégie d'achat du SEA en introduisant des outils de flexibilité du coût des achats. (*réitérée*)

Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

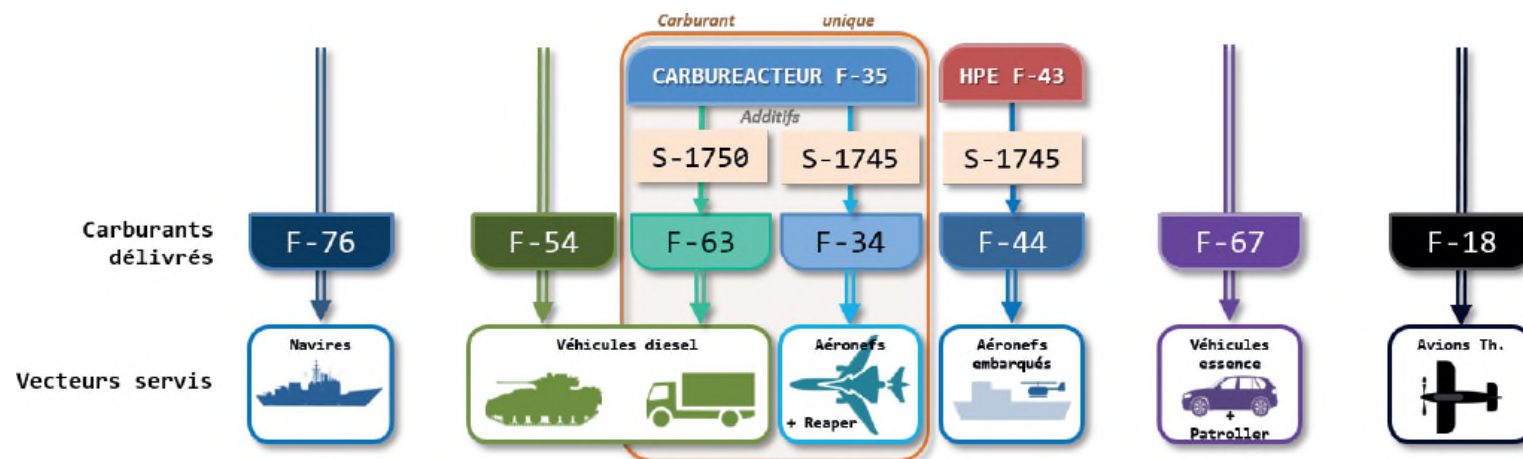
N° 2018	destinataire	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	SEA	Mentionner et suivre le « coût interne » du service comme indicateur de performance du compte de commerce dans le projet annuel de performance (nouvelle)	La maîtrise de la collecte du coût interne est un indicateur du PAP 2019 du service et a été reconduit pour 2020. Il est à noter que le mécanisme de calcul est maintenant maîtrisé par le SEA permettant d'atteindre la valeur cible.	Totalement mise en œuvre
2	SEA	Achever l'étude sur la pertinence d'une politique de couverture financière d'achats pétroliers (réitérée)	La note n°1-D-19028501/ARM/SGA/DAF du 23 septembre 2019 relative à la couverture financière des approvisionnements du ministère des armées en produits pétroliers propose une étude complète du dispositif menée par l'ensemble des acteurs concernés : DAF, EA et SEA.	Totalement mise en œuvre
3	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 (reformulée)	La révision de la stratégie d'achats « approvisionnements massifs » sera diffusée dans le courant du premier semestre 2020.	Mise en œuvre en cours

* Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet

Annexe n° 2 : Liste des abréviations

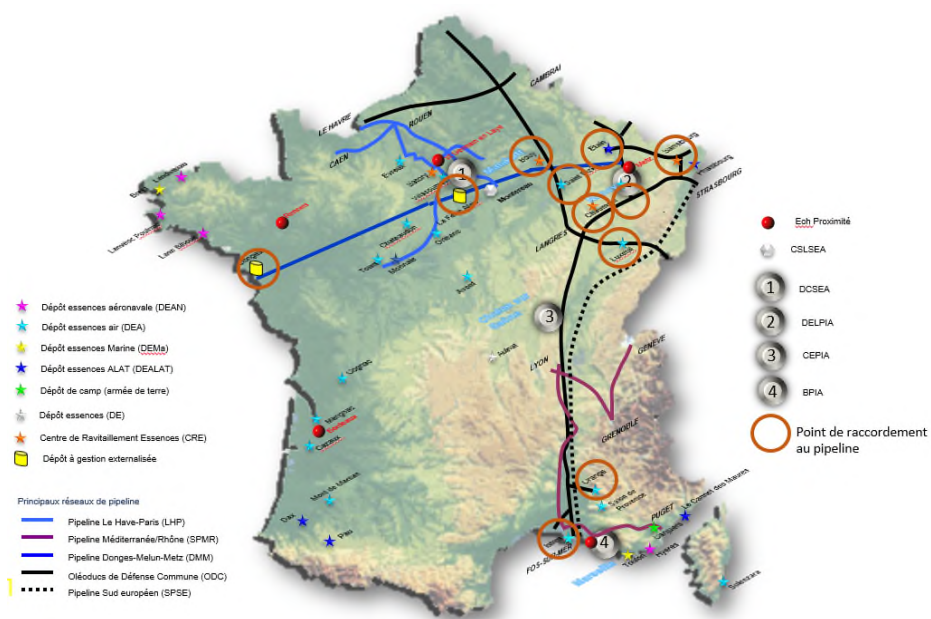
AFT	:	Agence France Trésor
CBCM	:	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
COGES	:	Comité de gestion du service des essences des armées
COPIL	:	Comité de pilotage du service des essences des armées
CP	:	Crédits de paiement
CUMP	:	Coût unitaire moyen pondéré
DAF	:	Direction des affaires financières
DGA	:	Direction générale de l'armement
EMA	:	État-major des armées
HCB	:	Hypothèses de construction budgétaire
IPDE	:	Ingrédients, produits divers et emballages
LFI	:	Loi de finances initiale
LOLF	:	Loi organique relative aux lois de finances
PAP	:	Projet annuel de performance
PPA	:	Programmation pluriannuelle
PPE	:	Division Plans programme et évaluation de l'EMA
RAP	:	Rapport annuel de performance
RAP	:	Restes à payer
RAR	:	Restes à recouvrer
SEA	:	Service des essences des armées
SGA	:	Secrétariat général pour l'administration
TUM	:	Tarif unique mondial

Annexe n° 3 : Les différentes catégories de carburants proposés par le service des essences des armées



Source ; rapport d'activité 2018 du SEA

Annexe n° 4 : Carte des implantations des emprises du SEA



Source : Service des essences des armées

Annexe n° 5 : 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.

**Annexe n° 6 : 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 : Service des essences des armées