Cour des comptes

Compte de commerce 902 Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État

---

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2019

Synthèse

Le compte de commerce n°902 *Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État* retrace les recettes et les dépenses afférentes aux prestations de maintenance réalisées par le Service industriel de l'aéronautique (SIAé), qu'il facture à la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) ainsi qu'à la direction générale de l'armement (DGA), soit deux directions centrales du ministère des armées.

La question du maintien du compte de commerce, par opposition au retour des dépenses et recettes au sein du budget de l'État ou à la transformation du SIAé en établissement public industriel et commercial (EPIC), a été régulièrement soulevée et finalement tranchée par une annonce de la ministre des armées à l'automne 2019, dans le sens du maintien en l'état.

Le résultat budgétaire du compte de commerce est de 41,93 M€, en hausse par rapport à l'année 2018 où ce résultat avait été négatif. Le solde s'élève à 63,8 M€ à la fin de l'exercice, du fait d'une augmentation des recettes (+71,91 M€) supérieure à celle des dépenses (+29,98 M€).

En l'absence de report partiel de solde en amont de l'adoption de la loi de règlement, le SIAé accumule les restes à recouvrer qui atteignent un montant total de 240,9 M€ en 2019, en hausse de 50 % par rapport à l'année 2018.

Le compte de commerce bénéficie de la possibilité de recourir à un flux de gestion dérogatoire dit « flux n°4 », qui lui permet d'engager la dépense et de certifier le service fait en dehors du système d'information financière de l'État Chorus. Cette dérogation, facteur de souplesse pour le SIAé, est toutefois source d'opacité du point de vue du budget de l'État. Des discussions actuellement en cours entre le ministère des armées et le ministère de l'action et des comptes publics devront arbitrer sur le périmètre des dépenses pour lesquelles le compte de commerce peut recourir aux modalités dérogatoires du flux n°4.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 ***(ministère de l'action et des comptes publics)*** **:** Adapter le principe du report de trésorerie après la publication de la loi de règlement, en permettant notamment un report partiel dès le début de la gestion.

Recommandation n° 2 ***(ministère des armées)*** **:** Préciser, dans les projets annuels de performances du programme 212, le montant prévisionnel de la masse salariale du SIAé et des avances effectuées par le programme pour la couvrir.

Sommaire

Introduction 7

1 Les résultats de l'exercice 9

1.1 L'exécution en recettes 9
1.2 L'exécution en dépenses 10
1.3 Le solde du compte de commerce et sa soutenabilité 13

2 La gestion des dépenses 19

2.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ... 19
2.2 L'intégration dans le système d'information financière de l'État 20
2.3 La démarche de performance et la maîtrise du délai global de paiement 23

Introduction

Le compte de commerce n°902 *Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État* a été créé en 1952 par la loi de finances pour 1953[1]. Il a pour objet de « *retrace[r] les recettes et les dépenses afférentes aux réparations, modifications, fabrications et prestations diverses effectuées par les ateliers aéronautiques de l'État, y compris le remboursement des dépenses de personnel au budget général* »[2]

Le compte de commerce est géré depuis le 1er janvier 2008 par le Service industriel de l'aéronautique (SIAé), unique opérateur public du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique, qui a regroupé différentes entités, à l'origine sous la responsabilité de la direction générale de l'armement (DGA) et des états-majors de l'armée de l'air et de la marine.

Dans la foulée de la réforme du MCO aéronautique annoncée par la ministre des armées le 11 décembre 2017, la question du statut du SIAé et de son éventuelle transformation en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) – entraînant nécessairement la disparition du compte de commerce – s'est posée. Une mission spécifique sur le sujet a rendu ses conclusions au mois de juillet 2019, suggérant d'opter pour la transformation en EPIC.

Le maintien du compte de commerce a finalement été annoncé le 30 septembre 2019, moyennant un « *[desserrement des] contraintes administratives qui pèsent sur le SIAé dans les domaines finances et RH, afin de lui permettre de maintenir son rôle d'acteur majeur industriel dans le MCO aéronautique* ».

[1] Article 25 de la loi n°52-1402 du 30 décembre 1952.
[2] Article 71 de la loi n°72-1121 du 20 décembre 1972 de finances pour 1973.

L'ensemble des questions budgétaires et comptables relatives au SIAé doivent être évaluées à l'aune de son caractère *sui generis* au sein du budget de l'État. En effet, il s'agit du seul compte de commerce servant de support à une activité industrielle et commerciale, rémunérant de la main-d'œuvre et évoluant sur un marché concurrentiel[3].

Cette spécificité nécessite une adaptation continue au cadre budgétaro-comptable de l'État, dont il résulte un régime quasi *ad hoc* pour le SIAé selon un équilibre entre transparence et respect du principe d'unité budgétaire d'une part, et efficacité économique d'autre part.

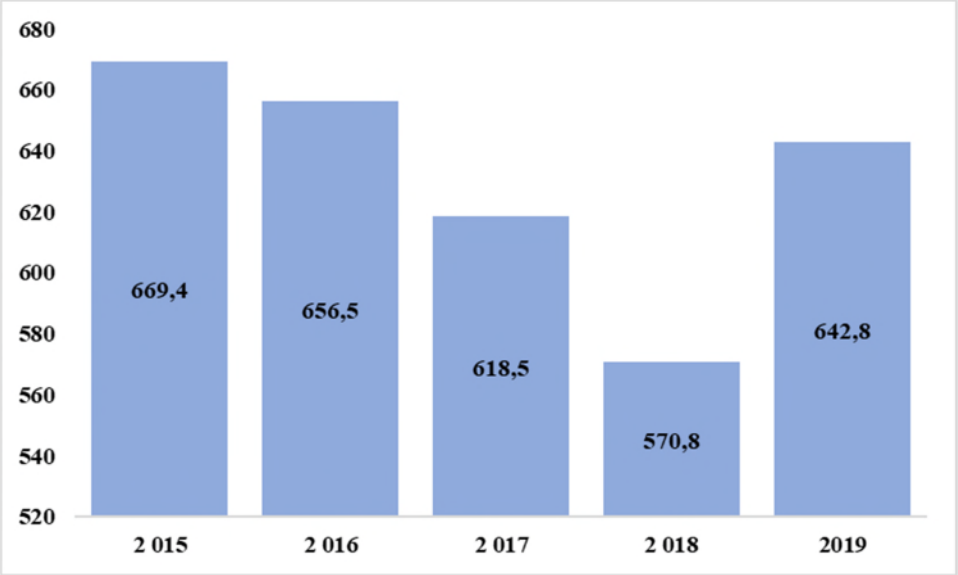
[3] Les comptes de commerce 909 *Régie industrielle des établissements pénitentiaires* et 912 *Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire* embauchent une main d'œuvre rémunérée mais n'ont pas d'enjeu de compétitivité. Les autres comptes de commerce sont le support soit d'activités exclusivement commerciales (cas du compte de commerce 901 *Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers* par exemple), soit exclusivement financières (compte de commerce 903 – *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*). Cependant, l'activité proprement commerciale du compte de commerce 902 ne représente que 3 % de ses revenus.

1 Les résultats de l'exercice

1.1 L'exécution en recettes

Les recettes du SIAé proviennent à hauteur de 97,23 % de la facturation de ses prestations de maintenance à ses « clients budgétaires » que sont la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) et la direction générale de l'armement (DGA). Les recettes réalisées en 2019 s'élèvent à 642 M€, soit une hausse de 12 % par rapport à l'année 2018, pour l'essentiel due à une hausse des paiements en provenance du ministère des armées (+11 %). La prévision en loi de finances initiale (LFI) 2019 était très légèrement plus ambitieuse, fixant le niveau de recettes anticipées à 655 M€. L'écart résulte de factures internes émises mais non réglées.

Graphique n° 1 : Recettes du compte de commerce (en M€)



Source : Cour des comptes à partir de données Chorus

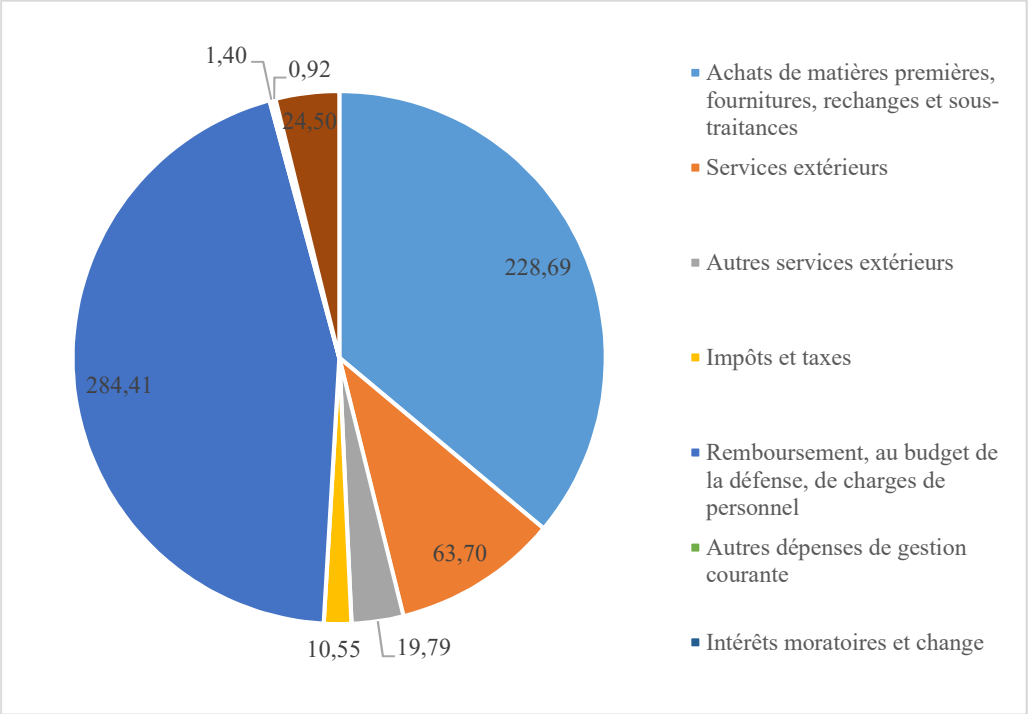
Outre les recettes des clients budgétaires, le SIAé perçoit aussi de manière plus marginale des produits issus de ventes à des clients privés (15,41 M€ en 2019), ainsi que le produit de la vente à EDF de l'électricité produite par la centrale de cogénération de l'Atelier industriel aéronautique de Clermont-Ferrand (2,47 M€)[4].

1.2 L'exécution en dépenses

La répartition des dépenses du compte de commerce, soit 633 M€ en 2019, est illustrée par le graphique ci-après. Le principal poste de dépense est le remboursement des charges de personnel à la mission *Défense* du budget général, par le biais de rétablissements de crédits (284 M€, soit 45 % des dépenses). Outre la main-d'œuvre, le compte de commerce procède aux achats de matières premières, fournitures, rechanges et sous-traitances nécessaires à son activité (228 M€, soit 36 % des dépenses).

[4] Voir article 52 de la loi de finances n°2017-1837 du 30 décembre 2017 pour 2018, adopté suite à une recommandation de la Cour des comptes dans sa *Note d'exécution budgétaire 2016*.

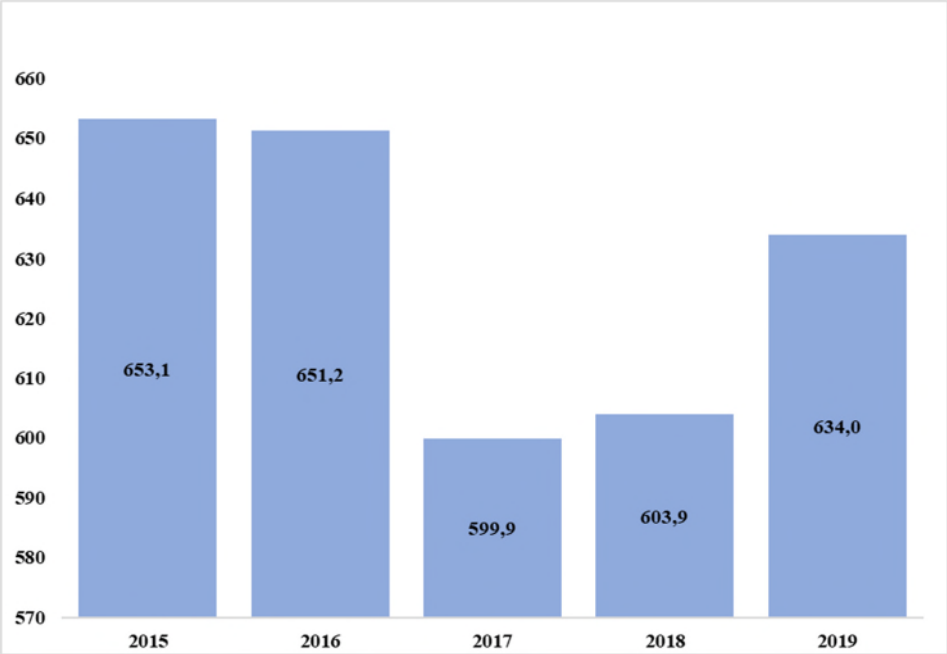
Graphique n° 2 : Répartition des dépenses du SIAé réalisées en 2019 par poste (en M€)



Source : Cour des comptes, à partir de données ministère des armées

Les dépenses réalisées sont en légère hausse de 5 % par rapport à l'exercice 2018 mais inférieures aux prévisions (-3,2 %), du fait d'un report sur 2020 d'achat de pièces de rechange aéronautiques.

Graphique n° 3 : Dépenses du compte de commerce (en M€)



Source : Cour des comptes, à partir de données Chorus

Les dépenses de personnel sont en augmentation (284 M€ en 2019 contre 226 M€ en 2018) en raison d'un remboursement total des douze mois de rémunération là où seuls onze mois avaient été restitués en 2018. En effet, la Cour avait relevé dans ses précédentes notes d'exécution budgétaire que les modalités de remboursement ne respectaient pas le principe du terme échu, en vertu duquel il ne pouvait être procédé à des rétablissements de crédits par anticipation. La régularisation de cette procédure a conduit le SIAé à ne payer, sur 2018, que les rémunérations de janvier à septembre là où auparavant le service remboursait début novembre les rémunérations d'octobre ainsi qu'une avance de 90 % de la rémunération mensuelle pour couvrir par anticipation les mois de novembre et décembre.

En 2019, les paiements du service ont couvert les mois d'octobre 2018 à septembre 2019, soit un mois de plus qu'en 2018, ce qui explique la différence de 27,37 M€ constatée entre les deux exercices.

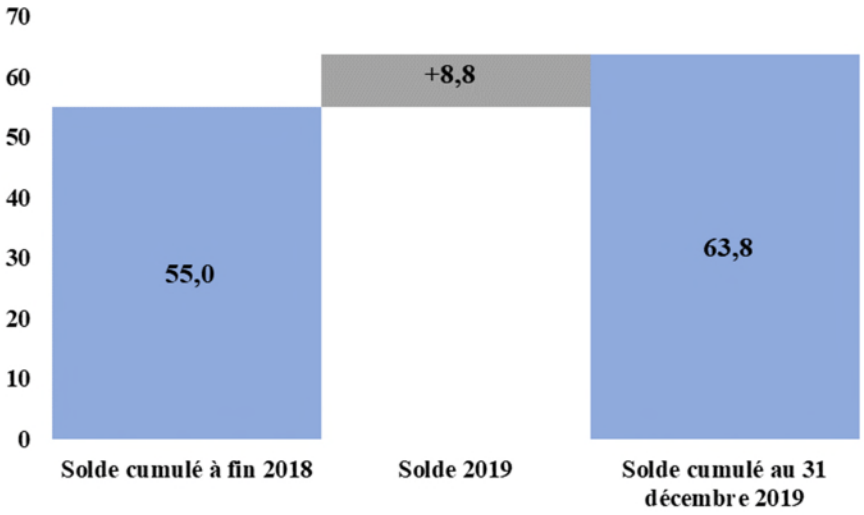
Le SIAé indique toutefois que l'apparente stabilité de sa masse salariale masque une évolution de la répartition des effectifs entre civils et militaires, dans la mesure où le service ambitionne d'accentuer les recrutements de contractuels civils au détriment des personnels sous statut militaire et des ouvriers d'État. Le schéma d'emploi du service, réalisé en 2019, confirme l'amorce de cette tendance, avec une réduction des effectifs militaires de 73 ETP et une augmentation des effectifs civils de 43,22 ETP, qui comprend une baisse des effectifs d'ouvriers d'État de 59 ETP.

Les intérêts moratoires sont en revanche en forte baisse (-57 %) grâce à l'amélioration du délai global de paiement, passé de 44 jours en janvier à 28 jours en décembre, en raison d'une meilleure maîtrise de la chaîne d'exécution de la dépense par le SIAé (voir §2.3 ci-après).

1.3 Le solde du compte de commerce et sa soutenabilité

Le solde au 31 décembre 2019 est en augmentation par rapport au solde reporté en loi de règlement (+9 M€), en raison de la maîtrise des dépenses et du relatif dynamisme des recettes sur l'exercice. Le compte de commerce affichait ainsi un solde positif de 63,8 M€ en fin d'année hors régularisation de TVA (voir § 1.3.1 ci-après), soit une marge relativement confortable pour le SIAé eu égard à son absence d'autorisation de découvert.

Graphique n° 4 : Solde du compte de commerce (en M€)



Source : Cour des comptes, à partir de données Chorus. Les données intègrent la régularisation de la TVA, qui s'est faite au profit du SIAé.

1.3.1 La question du décalage résiduel de solde entre le compte de commerce et celui adopté en loi de règlement

En 2015, la Cour a constaté dans ses notes d'exécution budgétaire la permanence d'un décalage entre le montant du solde affiché par la comptabilité du compte de commerce, et ce même montant adopté par le Parlement en loi de règlement. Ce décalage, de 5,69 M€ au 1er janvier 2019, provient d'une erreur de codification dans Chorus liée à la TVA collectée par le SIAé sur ses clients privés.

Les travaux de régularisation initiés en 2017 ont abouti en 2019, conformément à une lettre de la direction générale des finances publiques en date du 5 septembre 2019[5]. Le 6 janvier 2020, le solde d'entrée du SIAé a été corrigé à hauteur du montant des opérations de TVA, soit 5,69 M€. La régularisation s'est faite au profit du SIAé, dont le solde à reporter en 2020 s'élève donc à 69,49 M€.

La Cour constate la mise en œuvre de sa recommandation.

[5] Lettre DGFIP n°2019/02/7514 du 5 septembre 2019.

1.3.2 L'absence de report partiel du solde

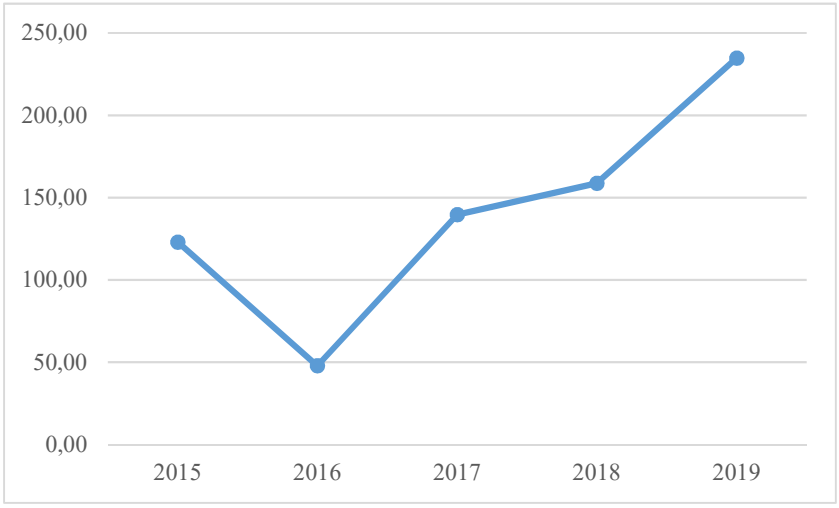
Sans autorisation de découvert, le compte de commerce ne peut fonctionner en début d'année que grâce à un report partiel du solde de l'exercice n-1 en début d'année, ou bien grâce à des paiements retenus sur l'année précédente et effectués en entrée de gestion. Or depuis 2016, le compte de commerce ne bénéficie plus d'un report partiel de solde au 1er janvier, mais perçoit l'ensemble de la trésorerie issue de l'exercice précédent lors du vote de la loi de règlement, soit au mois d'août[6]. Ceci le contraint à initier sa gestion sur des restes à recouvrer. Les factures payées en janvier 2019 représentaient ainsi 53 % des restes à recouvrer constatés au 31 décembre 2018.

Au 31 décembre 2019, les restes à recouvrer des clients budgétaires du compte de commerce étaient ainsi de nouveau en augmentation de 48 % par rapport au 31 décembre 2018, passant de 158,6 M€ à 234,8 M€, dont 211,3 M€ pour la DMAé et 23,5 M€ pour la DGA. En 2018, la Cour avait déjà noté une forte augmentation de ces restes à recouvrer, qui étaient de 139,7 M€ en 2017[7] (voir graphique ci-après). Certains de ces restes à recouvrer sont susceptibles d'alimenter le report de charges constaté sur les programmes 178 et 146, qui hébergent les crédits des clients budgétaires.

[6] Voir Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire du compte de commerce 902 pour 2016*. En 2018, le compte de commerce avait obtenu son report de solde le 31 juillet.

[7] Voir Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire du compte de commerce 902 pour 2018.*

Graphique n° 5 : Restes à recouvrer des clients budgétaires du SIAé, en M€



Source : Cour des comptes à partir de données ministère des armées

Les restes à recouvrer au 31 décembre 2019 représentent plus d'un tiers de l'ensemble des encaissements réalisés sur l'année 2019, comme en témoigne le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Comparaison des restes à recouvrer et des encaissements réalisés sur l'année 2019

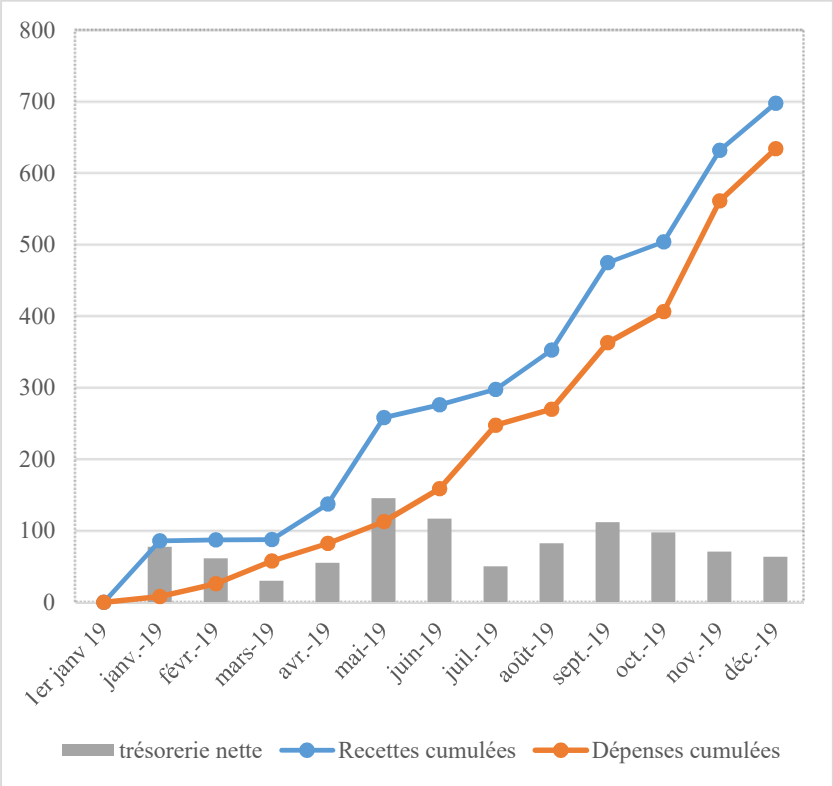
Recettes	Prévision LFI	Encaissé	Restes à recouvrer (RAR)	Ratio RAR/encaissements
DMAé		566,80	211,30	37,28%
DGA		57,90	23,50	40,59%
Privé		15,30	6,10	39,87%
Total	655,00	640,00	240,90	37,64%

Source : Cour des comptes, à partir de données ministère des armées

L'absence de report partiel de solde est par ailleurs susceptible de créer des tensions passagères sur le niveau de trésorerie, en particulier au mois de juillet, soit juste avant la mise à disposition des fonds dans Chorus,

où le service admet avoir rencontré quelques difficultés pour réaliser le remboursement des rémunérations du 3ème trimestre et le règlement des fournisseurs privés. Le graphique ci-après illustre bien les tensions identifiées aux mois de mars et juillet, où l'écart entre recettes et dépenses est le plus faible.

Graphique n° 6 : Évolution de la trésorerie depuis le 1er janvier 2019 en cumulé (en M€)



Source : ministère des armées

Dans l'optique de maîtrise des restes à recouvrer – dont certains résultent toutefois du jeu normal de la facturation – la Cour formule depuis 2016 une recommandation visant à revenir aux modalités de report de solde en vigueur avant 2016, soit un report partiel de solde au 1er janvier, suivi

d'un report du reliquat après l'adoption de la loi de règlement[8]. Une alternative serait d'autoriser le compte de commerce à présenter un découvert[9].

La direction du budget et le ministère des armées partagent la même position sur le sujet, soit une position favorable dès lors que le montant octroyé permettrait de garantir l'absence de dépassement du solde final publié en loi de règlement.

Le ministère des armées indique que des démarches ont d'ores et déjà été entreprises afin de faire aboutir cette recommandation courant 2020. Ainsi, ont été menés des travaux avec les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) afin d'établir les montants définitifs du report demandé. Le SIAé a souhaité pouvoir bénéficier, au titre de l'exercice 2020, d'un report du solde de trésorerie à hauteur de 75% du montant de sa trésorerie constatée à la fin de l'exercice précédent, ce qui aboutirait au report d'un montant d'environ 52M€.

La Cour réitère donc sa recommandation.

Recommandation n°1 ***: (ministère de l'action et des comptes publics)*** **: Adapter le principe du report de trésorerie après la publication de la loi de règlement, en permettant notamment un report partiel dès le début de la gestion.**

[8] Avant 2016, ce report partiel était de 80 % du solde constaté en fin d'année n-1.

[9] Concernant l'autorisation de découvert, la directrice du budget indique dans son courrier en date du 9 mars 2020, adressé au directeur des affaires financières du ministère des armées, qu'elle peut apporter son soutien à cette demande formulée conjointement à celle du report de solde, à la condition que ce découvert s'inscrive dans une perspective partagée de gestion soutenable du compte de commerce. Le SIAé n'est toutefois pas favorable à cette option dans la mesure où cela impliquerait un coût supplémentaire qui devrait être répercuté sur les prix de vente.

2 La gestion des dépenses

2.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Dans ses notes d'exécution budgétaire 2016 et 2017, la Cour émettait des réserves quant à la régularité de l'imputation directe de dépenses de personnel sur le compte de commerce, invoquant l'article 20-I de la LOLF en vertu duquel « *il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature* ». Toutefois, eu égard aux spécificités du SIAé par rapport aux autres comptes de commerce, cette pratique semble se justifier.

Par ailleurs, la procédure de rétablissement de crédits, qui conduit à substituer des crédits de titre 3 à des crédits de titre 2, soulève une question de transparence et de respect du principe de spécialité budgétaire. Pour y remédier, la Cour a recommandé de faire figurer, dans les documents budgétaires, le coût pour l'État de la masse salariale du SIAé.

Désormais, le rapport annuel de performances indique, en commentaire de la sous-action 212-57-02, le montant des avances réalisées par la mission ainsi que les remboursements obtenus sur l'année. Dans le tableau de justification au premier euro figure le solde entre avances accordées et remboursements perçus. Dans le projet annuel de performances, ce solde est à 0 € dans la mesure où les remboursements prévus doivent structurellement couvrir l'ensemble des dépenses programmées.

Aucun commentaire permettant d'identifier les prévisions d'avances au SIAé ne figure toutefois dans le projet annuel de performances 2019 du programme 212. Or les rétablissements de crédits du SIAé vers la mission *Défense* – soit 284 M€ en 2019 – représentent 30 % de l'ensemble des rétablissements de crédits au budget général et 37 % de ceux de la mission *Défense*. Il serait donc légitime qu'une indication prévisionnelle de leur montant soit inscrite au PAP du programme 212, d'autant plus que le SIAé élabore une prévision annuelle de sa masse salariale, qui figure dans le PAP propre aux comptes de commerce.

Le ministère des armées émet une opinion réservée quant à la perspective d'inclure les prévisions d'avance au SIAé dans les PAP, arguant du fait que les remboursements devant impérativement couvrir toutes les avances, seul le montant des remboursements, qui figure en commentaire dans les RAP, est pertinent. Par ailleurs, cette pratique constituerait un précédent pour l'ensemble des organismes bénéficiant de rétablissements de crédits, ce qui alourdirait inutilement la procédure budgétaire. Enfin, l'information sur la masse salariale du SIAé figure déjà au PAP du compte de commerce.

Toutefois, le SIAé représente à lui seul le premier poste de rétablissements de crédits de la mission *Défense*. Il semblerait donc justifié de lui accorder un traitement différencié. En outre, si les remboursements doivent couvrir les avances, qui doivent elles-mêmes couvrir les dépenses de personnel de SIAé, le programme peut s'appuyer sur la prévision de masse salariale réalisée par le SIAé et qui figure de fait dans le PAP relatif aux comptes de commerce.

La direction du budget est favorable à cette recommandation.

La Cour réitère et précise sa recommandation.

Recommandation n°2 : *(ministère des armées)* : Préciser, dans les projets annuels de performances du programme 212, le montant prévisionnel de la masse salariale du SIAé et des avances effectuées par le programme pour la couvrir.

2.2 L'intégration dans le système d'information financière de l'État

La note d'exécution budgétaire 2018 identifiait l'enjeu de l'interfaçage entre le nouveau système d'information du SIAé SAPHIR V2, mis en service au 1er janvier 2018, et le système d'information financière de l'État Chorus[10]. À cette fin, une étude conjointe du SIAé, de la direction des affaires financières du ministère des armées et de l'état-

[10] Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire* précitée, p. 17

major des armées devait être lancée en 2019. Cette étude n'a pas été réalisée, du fait des interrogations sur les possibilités pour le SIAé de déroger aux modalités classiques d'exécution de la dépense (voir ci-après). Il est toutefois nécessaire que l'interfaçage entre SAPHIR V2 et Chorus aboutisse et la réalisation de cette étude doit être une priorité[11].

À l'heure actuelle, le SIAé bénéficie d'une souplesse de gestion lui permettant de recourir à un flux dérogatoire d'exécution de la dépense dit « flux n°4 », dans lequel l'engagement juridique et la certification du service fait ne sont pas matérialisés dans Chorus. Les dépenses réalisées selon le flux n°4 ne font donc l'objet d'aucun engagement préalable à la liquidation ou à l'ordonnancement[12]. S'agissant d'une règle d'exception, la liste des cas de recours à cette modalité de gestion est limitativement énumérée par le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État.

En conséquence du maintien du SIAé dans le giron du budget de l'État, la direction du budget et le CBCM souhaitent revenir sur cette dérogation et réduire le périmètre des opérations pour lequel le SIAé peut avoir recours au flux n°4. Le flux n°1, soit la chaîne de dépense de droit commun[13], serait privilégié. Le CBCM indique qu'il s'agit notamment de sécuriser le suivi des avances et acomptes du SIAé, afin de prévenir le risque de doubles paiements sur des avances déjà décaissées, générant ainsi un préjudice financier pour l'État.

De fait, comme l'indique le tableau ci-après, la part des opérations réalisées en flux n°4 s'est réduite sur les deux dernières années.

---

[11] La directrice du budget indique dans son courrier du 9 mars qu'il n'y a « *pas de rapprochement possible entre le logiciel comptable SAPHIR du SIAé et CHORUS, ce qui est source d'incertitudes sur l'exactitude des données enregistrées* ». Toutefois, le compte rendu d'une réunion tenue entre le SIAé et l'Agence comptable des services industriels de l'armement (ACSIA), le 3 octobre 2019, mentionne que des indicateurs de pilotage du logiciel Saphir V2 sont en cours d'élaboration, dont l'objectif est de parvenir à un interfaçage satisfaisant entre Saphir et Chorus.

[12] Des demandes de paiement sont cependant enregistrées dans Chorus en référence à des engagements juridiques dits « techniques », et suivies par le ministère. Pour le compte de commerce 902, la validation de la demande de paiement vaut certification du service fait.

[13] Engagement juridique, certification du service fait, demande de paiement et mise en paiement dans l'outil Chorus.

Tableau n° 2 : Répartition des opérations du SIAé selon la catégorie de flux

	2017		2018		2019	
	Nombre	**Taux**	**Nombre**	**Taux**	**Nombre**	**Taux**
Flux 1	117	0,33%	2 587	8,02%	3 935	16,62%
Flux 2	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Flux 3	0	0,00%	1	0,00%	0	0,00%
Flux 4	34 855	99,67%	29 660	91,97%	19 741	83,38%
Total	*34 972*	*100,00%*	*32 248*	*100,00%*	*23 676*	*100,00%*

Source : direction du budget

En 2019, selon le ministère des armées, 503 M€ de dépenses ont été réalisées *via* le flux n°4, soit 79 % des paiements en valeur du compte de commerce.

Du point de vue du SIAé toutefois, le passage en flux n°1 serait générateur de complexités et, faute d'interfaçage entre Saphir v2 et Chorus, supposerait de saisir ses opérations financières à deux reprises.

La DGA, de son côté, se dit favorable à la comptabilisation au budget général des engagements correspondants aux contrats internes, afin que le système d'information de l'État puisse restituer le montant du reste à payer dû par les clients étatiques du SIAé.

La direction du budget a publié en mars 2019 une circulaire[14] rappelant les règles d'utilisation des flux de gestion dans Chorus et visant à « *renforcer la qualité de la comptabilité budgétaire en réduisant les cas de recours au flux de gestion le plus dérogatoire (flux n°4)* ». Cette circulaire précise, dans son annexe, que les flux de « dépenses liées à une facturation interne entre services de l'État » sont exécutés via le flux n°4.

Par un courrier au directeur des affaires financières du ministère des armées en date du 9 mars 2020, la directrice du budget a accordé au SIAé une autorisation provisoire de recours au flux n°4. Elle souligne cependant les risques en termes de fiabilité des données, de traçabilité des opérations et de qualité comptable. En l'absence de rapprochement possible entre le

[14] Circulaire DF-2REC-19-3556 de la direction du budget en date du 22 mars 2019

logiciel comptable du SIAé SAPHIR et CHORUS, un plan d'action doit dès lors être mis en place afin de se rapprocher d'un mode de fonctionnement optimal. Ce plan d'action implique notamment la réalisation d'une étude sur les blocages techniques en vue d'une bascule sur la gestion en flux n°1 et la mise en place d'une politique d'accompagnement des services de l'ordonnateur.

Selon le SIAé, le cadre réglementaire en vigueur, qui « *ne prévoit pas une relation contractuelle entre deux services de l'État en flux n°1* », devrait être modifié avant de faire évoluer les modalités d'exécution du dépenses et recettes du compte de commerce.

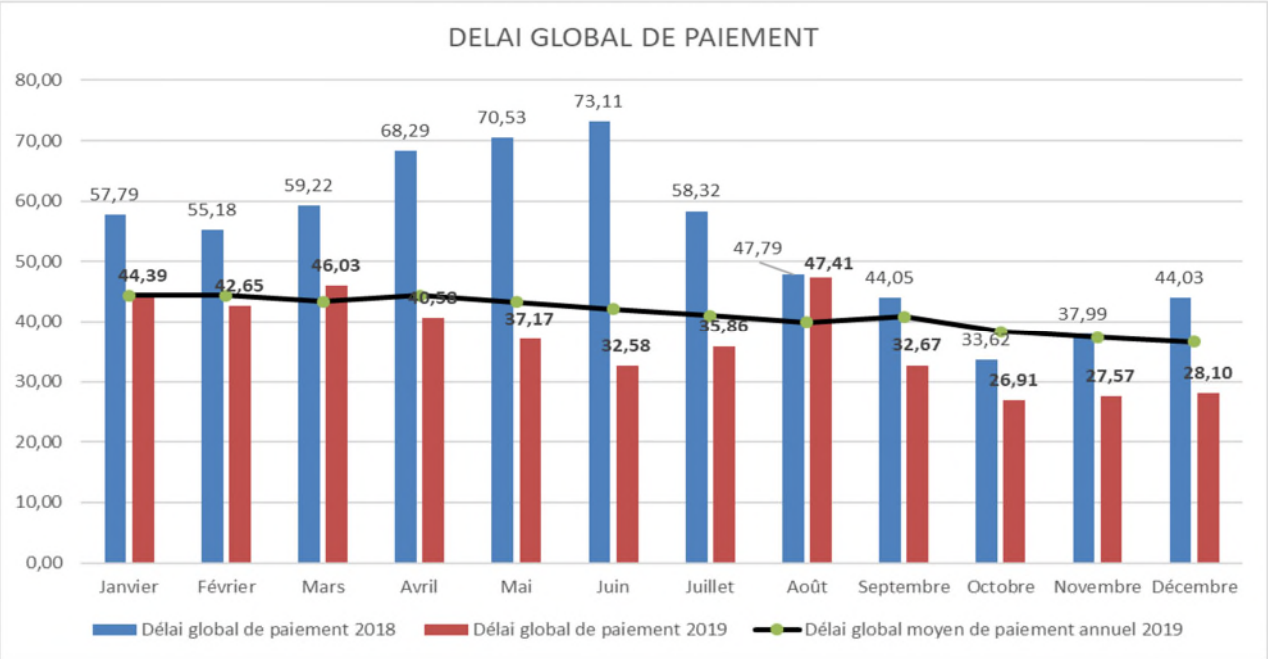
En définitive, le sujet des règles d'exécution des paiements du SIAé est sensible et complexe. Il conviendra de suivre attentivement la mise en œuvre du plan d'action préconisé par la direction du budget dans son courrier du 9 mars 2020, d'autant plus que la LFI 2020 prévoit une augmentation des dépenses et des recettes du compte de commerce de près de 300M€.

2.3 La démarche de performance et la maîtrise du délai global de paiement

La Cour constatait, dans sa note d'exécution budgétaire 2018, une dégradation du délai global de paiement (jusqu'à 72 jours au premier semestre 2018) conduisant à des intérêts moratoires élevés (2,14 M€). Cette situation résultait d'un encours élevé de factures en entrée de gestion conjuguée au déploiement d'un nouveau système d'information d'entreprise SAPHIR qui a mobilisé les équipes sur la première moitié de l'année. Cette situation avait conduit la Cour à reconduire sa recommandation visant à poursuivre l'amélioration de la chaîne d'exécution de la dépense afin de réduire les intérêts moratoires payés et les délais de paiement.

En 2019, le délai global de paiement a connu une réduction nette et constante, passant de 44 jours en janvier à 28 jours en décembre, soit un niveau inférieur au délai de 30 jours fixé par la loi (voir graphique ci-après). Les intérêts moratoires sont passés de 2,1 M€ à 0,92 M€, malgré une prévision en LFI de 1,5 M€. Ce résultat est le fruit d'une mobilisation de l'ensemble de la chaîne d'exécution et d'un meilleur pilotage des demandes de paiement.

Graphique n° 7 : Évolution du délai global de paiement du SIAé sur l'année 2019 (en jours)



Source : ministère des armées

Le SIAé estime être parvenu au niveau incompressible de délai global de paiement, soit plus ou moins 30 jours, qui est le délai constaté de septembre à décembre. À cet égard, la Cour considère sa recommandation comme mise en œuvre mais reste vigilante : en effet, le niveau d'intérêts moratoires prévus pour 2020 est de 2,5 M€, soit le niveau le plus élevé depuis au moins 2015[15].

[15] Le SIAé indique que ce montant résulte d'une position de prudence liée au calendrier d'élaboration de son budget, qui a été acté à un moment où le DGP était encore élevé (autour de 40 jours). Si le DGP atteint en fin d'année 2019 se maintient au même niveau en 2020, le montant des intérêts moratoires serait moindre d'environ 50 %.

Annexe n° 1 : Résultats comptables du SIAé

		Réalisé 2016	LFI 2017	Réalisé 2017	LFI 2018	Réalisé 2018	LFI 2019	Réalisé 2019	PLF 2020
RECETTES	**Recettes totales :**	**657,94**	**657,95**	**618,86**	**679,8**	**570,8**	**655,0**	**642,71**	**900**
	11 – Cessions à des départements ministériels	642,97	643,45	600,99	664,7	562,9	640,0	624,88	885
	12 – Vente à des clients	11,25	*11*	14,75	11,6	5,2	12,9	15,33	12,5
	13 – Vente de produits résiduels								
	14 – Recettes résultant des activités annexes								
	15 – Remboursements des agences de bassin								
	16 – Redevances à reverser au budget général								
	17 – Cessions d'immobilisations corporelles	0,14	*0,2*	0,15	0,2	0,1	0,2	0,03	
	18 – Cessions d'immobilisations incorporelles								
	19 – Remboursements de l'État								
	20 – Recettes diverses ou exceptionnelles	3,88	*3,3*	2,96	3,3	2,6	2,0	2,47	2,5
DEPENSES	**Dépenses totales :**	**651,22**	**657,95**	**599,51**	**679,8**	**604,0**	**655,0**	**633,98**	**900**
	31 Achats de matières premières, fournitures, rechanges et sous-traitances	268,8	250,9	226,26	277,0	226,8	266,4	228,69	498,4
	32 Services extérieurs	90,47	74,32	79,5	66,3	70,3	54,0	63,70	55
	33 Autres services extérieurs	9,09	10,32	7,48	11,8	9,1	7,5	19,91	5
	34 Impôts et taxes	12,76	9,72	11,21	13,6	8,0	12,0	10,55	20
	35 Remboursement, au budget de la défense, de charges de personnel	248,02	276,51	255,49	277,7	257,0	282,0	284,41	287,6
	36 Autres dépenses de gestion courante	3,26	2,18	1,08	2,4	3,1	1,6	1,40	
	37 Intérêts moratoires et change	1,6	1,01	1,24	1,0	2,1	1,5	0,92	2,5
	38 Dépenses occasionnelles								
	39 Immobilisations	17,23	33	17,26	30,0	27,5	30,0	24,40	30
RESULTAT		**6,73**	**0**	**19,35**	**0,0**	**-33,2**	**0,0**	**8,73**	
SOLDE	Solde de trésorerie au 01/01	67,8		74,53		88,0		54,95	
	Solde au 31/12	74,53		93,88		54,8		63,80	

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(Destinataires : ministère de l'action et des comptes publics, ministère des armées) : régulariser le décalage résiduel entre le solde du compte de commerce et celui de la loi de règlement	Problème TVA régularisé le 6 janvier 2020.	Le dispositif de régularisation répond à la recommandation de la Cour.	**Mise en œuvre**
2	(Destinataire : ministère de l'action et des comptes publics) : adapter le principe du report de trésorerie après la publication de la loi de règlement, en permettant notamment un report partiel dès le début de gestion.	Le MINARM est favorable à la mise en place d'un report partiel de la trésorerie dès le début de la gestion. Naturellement, celui-ci devra être d'un niveau permettant de garantir l'absence de dépassement du solde final publié en loi de règlement. La direction du budget n'est pas opposée à cette pratique à condition (i) que la situation justifie cette souplesse et (ii) que le montant du report partiel reste raisonnable et ne présente pas le risque de dépasser le solde final publié en loi de règlement.	Des réunions de travail ont eu lieu entre la direction du budget et le ministère des armées, qui sont sur la même position. La recommandation est en cours de mise en œuvre.	**Mise en œuvre en cours**

3	(Destinataires : ministère des armées, ministère de l'action et des comptes publics) : indiquer dans les documents de performance budgétaire (PAP et RAP) de la mission Défense, les dépenses et remboursements relatifs à la masse salariale du SIAé.	Le MINARM a fait apparaître au RAP 2018 du P212 les dépenses de T2 de la sous-action 57-02 « SIAé », ainsi que les montants financés par rétablissement de crédits en exécution et sera poursuivi dans les prochains RAP. S'agissant des PAP, dans la mesure où les remboursements prévus doivent structurellement couvrir l'ensemble des dépenses programmées, la sous-action 57-02 est programmée à 0 €.	Outre l'indication du solde prévisionnel entre avances et remboursements de la masse salariale du SIAé, qui est nécessairement nul et n'apporte donc aucune indication au lecteur, la Cour considère que le ministère des armées pourrait inclure dans les PAP un commentaire miroir de celui dans les RAP, qui indiquerait le montant prévisionnel de la masse salariale du SIAé financée par rétablissement de crédits.	**Mise en œuvre incomplète**
4	(Destinataire: SIAé): poursuivre l'amélioration de la chaîne d'exécution de la dépense afin de réduire les intérêts moratoires payés et les délais de paiement.	La baisse du montant des intérêts moratoires et l'amélioration du DGP concrétisent les efforts réalisés par le SIAé.	La nette réduction du délai global de paiement et l'atteinte du délai limite de génération d'intérêts moratoires, soit de 30 jours, est de nature à satisfaire la recommandation de la Cour, qui reste toutefois vigilante au vu de l'augmentation prévue des intérêts moratoires au PLF 2020.	**Mise en œuvre**