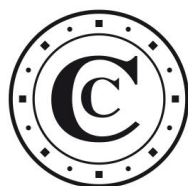


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

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

Avril 2023

Sommaire

SOMMAIRE	3
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATION UNIQUE	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	13
I - LE SOLDE DE L'EXERCICE EST FORTEMENT NÉGATIF FIN 2022	13
II - L'INCIDENCE DE LA CROISSANCE DU COÛT DU BARIL SUR LA GESTION 2022	13
III - DES DÉPENSES EN FORTE CROISSANCE	15
IV - L'EXÉCUTION DES RECETTES DU COMPTE DE COMMERCE.....	19
V - LA SOUTENABILITÉ DU COMPTE DE COMMERCE.....	20
A - L'autorisation de découvert et le niveau de trésorerie du compte de commerce	20
B - L'évolution des créances.....	23
C - La situation des dettes fournisseurs.....	24
CHAPITRE II LA GESTION DES DÉPENSES.....	27
I - LA CONFORMITÉ AUX PRINCIPES ET RÈGLES DU DROIT	27
II - LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE	28
ANNEXES.....	31
ANNEXE N° 1. CARTE DES IMPLANTATIONS DES EMPRISES DU SEO EN MÉTROPOLE	32
ANNEXE N° 2. TARIFICATION DU SEO	33

Synthèse

Alors que la loi de finances initiale prévoyait une situation à l'équilibre, le compte de commerce a dégagé un solde négatif de 104,57 M€ en 2022. Les dépenses exécutées à hauteur de 1 045,6 M€ ont été très supérieures à celles prévues en LFI (+ 72 %) ainsi qu'aux recettes, qui s'élèvent à 941 M€. Ouvrant l'exercice avec une trésorerie légèrement déficitaire de 2,1 M€, celle-ci atteint - 106,7 M€ au 31 décembre 2021 proche du seuil maximal de déficit autorisé de 125 M€.

Un exercice fortement négatif marqué par la hausse des prix du baril de Brent....

En 2022, la reprise de l'activité économique et la guerre en Ukraine ont occasionné une inflation massive sur les prix des matières premières et notamment des prix d'achat des produits pétroliers par le SEO. Sur l'exercice 2022, le cours du Brent s'est élevé en moyenne à 95,54 €/baril soit une majoration de 75 % par rapport à l'hypothèse prise en construction budgétaire 2022 (54,5 €/baril).

Les dépenses d'achat de produits pétroliers s'élèvent à 987,6 M€ en 2022 et représentent 94 % des dépenses totales du compte de commerce. Elles sont supérieures de 72 % au montant prévu en LFI. Ces dépenses résultent également d'achats en volume (790 461 m³) supérieurs de 10 % aux anticipations (718 445 m³). Les besoins en carburants ont été soutenus et le SEO n'a pu utiliser comme levier que le niveau du stock outil, ramené à deux mois de consommation pour limiter les volumes achetés.

La hausse du cours du Brent a été répercutée sur les tarifs de cession des clients du SEO, mais la facturation effectuée selon le mode de tarification du coût unitaire moyen pondéré (CUMP), pour plus de 90 % du volume de produits pétroliers cédés, a conduit à revendre beaucoup moins cher que le prix d'achat. Le choix de recourir au CUMP pour la facturation des cessions entraîne un effet de lissage, atténuant ainsi les conséquences de la hausse ou de la baisse des cours qui ne sont pas immédiatement répercutées lors de la facturation.

D'autres dispositifs sont mis en œuvre pour atténuer les coûts de la hausse des cours, comme l'aide gouvernementale de 8,73 M€ versée au compte de commerce 901, les SWAP (instruments financiers d'échange de prix mise en place pour se prémunir contre une hausse défavorable des cours). Concernant ces derniers, étant donné qu'il n'a pas été possible d'établir de nouveaux contrats pour l'année 2022 à la fin de l'année 2021, le niveau de couverture en 2022 n'a représenté que le quart des volumes prévus par la LFI 2022. Cette couverture a été réalisée par les contrats passés en 2019 et 2020 et a généré 46,43 M€ de recettes, rétablies directement sur le compte de commerce.

Outre cet instrument financier à caractère assurantiel, le SEO dispose pour son approvisionnement en carburants d'autres moyens de couverture. Ce sont les capacités de stockage du service, l'achat d'une partie du carburant par des « contrats moyen-terme » non soumis aux variations des prix du cours du jour (« spot »), un découvert autorisé de 125 M€ et le versement d'avances par les armées, selon la règle des 11/12^{èmes}.

...qui met en exergue la fragilité financière du compte de commerce

Toutefois, malgré l'utilisation de la totalité de ces moyens et des appels complémentaires, dès le mois de juillet, pour permettre le paiement des dépenses, le solde de l'exercice ressort nettement négatif et le solde de trésorerie est déficitaire d'un montant record de 106,7 M€.

Le mode de tarification au CUMP est un mécanisme qui protège les armées contre une hausse soudaine et significative des cours en atténuant le prix de cession des produits pétroliers par le SEO. Toutefois, c'est la trésorerie du service qui doit en supporter le coût en attendant un éventuel ajustement des versements par les armées si la situation devait perdurer. Pour permettre au service de fonctionner en cas de forte contrainte financière, le déficit maximal autorisé du compte de commerce a été porté de 45,7 M€ à 75 M€ en 2005 puis à 125 M€ en 2008¹, améliorant ainsi les capacités d'achat du SEO dans un contexte de renchérissement des achats, que ce soit sous l'effet d'une augmentation des volumes achetés ou de hausse des cours des produits pétroliers. Si par le passé, le déficit autorisé a été utilisé en gestion et notamment en fin d'année pour limiter les tensions sur les crédits du programme 178 au détriment de la trésorerie du compte de commerce qui est tenue de tenir son rôle dans le cadre du contrat opérationnel de fourniture et de stockage de produits pétroliers, cela n'a pas été le cas en 2022, les armées ayant payé l'intégralité de leurs factures de carburant opérationnel.

La créance de 32,1 M€ résultant de la consommation partielle des 50 M€ d'avances du programme 178 pour financer les dépenses au titre du soutien à l'Ukraine, non prise en compte dans le cadre de l'apurement de fin d'année entre le programme 178 et le compte de commerce permet à ce dernier de rester en deçà du seuil maximal de déficit autorisé de 125 M€. Toutefois, il s'agit d'un pis-aller qui n'évitera pas la recherche de mesures pérennes et solides pour consolider la gestion financière du compte de commerce.

Le SEO indique travailler avec la DAF pour rechercher des solutions pour faire face à un prix du baril de Brent en augmentation durable. La construction des hypothèses du coût du baril de Brent par le ministère des armées dans la loi de programmation militaire 2019-2025 relève des hypothèses macro-économiques retenues dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022. Les évolutions conjoncturelles rendent toutefois nécessaire une réactualisation annuelle de ces hypothèses en LFI. Aussi, comme le propose la direction du budget, la Cour recommande d'adopter une budgétisation du compte de commerce prévoyant une « marge prudentielle » sur les hypothèses actualisées de cours du baril de Brent.

¹ Autorisation de découvert modifiée par l'article 20 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Recommandation unique

Adopter en construction budgétaire « une marge prudentielle » s'appliquant aux hypothèses actualisées retenues sur le cours du Brent (EMA, SGA, DB).

Introduction

Le compte de commerce n°901 intitulé « *Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers et énergies alternatives* », biens et services complémentaires a été ouvert par l'article 71.I de la loi n°84-1208 du 29 décembre 1984, portant loi de finances pour 1985 et modifié par la loi n°2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023². Il est géré par le ministre des armées.

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 de finances n°2015-1785 du 29 décembre 2015 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 comptabilité du compte de commerce a été adaptée pour imputer et suivre ces dépenses.

La gestion du compte de commerce est confiée au service des essences des armées, devenu officiellement service de l'énergie opérationnelle (SEO) depuis le 30 décembre 2020³. Ce service de l'État non doté de la personnalité morale, est désormais placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées et plus particulièrement de la division de l'énergie opérationnelle. Celle-ci est placée sous l'autorité du chef du SEO qui cumule ainsi une double responsabilité.

Le compte 901 bénéficie d'une autorisation de découvert de 125 M€⁴ pour disposer d'approvisionnements correspondant à deux mois et demi de consommation de ses clients ainsi qu'aux dépenses nécessaires au fonctionnement du soutien pétrolier. Ce découvert a été utilisé à plusieurs reprises ces dernières années pour couvrir des tensions de trésorerie notamment en 2021 mais il a été la résultante en 2022 de la tarification au CUMP, les armées ayant payé l'intégralité des factures liées à leur consommation annuelle.

² I. - Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte de commerce intitulé "Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers et énergies alternatives", biens et services complémentaires.

³ Cf. décret n° 2020-1771 du 30 décembre 2020 relatif aux services de soutien et services interarmées du ministère de la Défense et arrêté du 30 décembre 2020 portant organisation du service de l'énergie opérationnelle. Le décret modifiant le code de la défense précise que le SEO « *assure l'approvisionnement, le stockage et la distribution des produits pétroliers et **des énergies alternatives** nécessaires aux armées et à tout autre service ou organisme relevant du ministre de la défense* ».

⁴ Montant réévalué et porté à 125 M€ par l'article n°20 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Les modalités de gestion de ce compte de commerce confèrent au SEO, dont le directeur est ordonnateur secondaire⁵, une autonomie financière 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 liées à la masse salariale, sont imputées sur les crédits budgétaires de la mission Défense (programme 212). Par ailleurs, les nouvelles missions confiées au SEO en matière de préparation à l'ouverture aux nouvelles énergies nécessitera d'adapter la liste des dépenses éligibles au compte de commerce pour prendre en compte les nouveaux besoins en matière de batteries, d'hydrogène...etc.

L'appellation « commandement des forces du SEO » envisagée initialement dans le cadre de la transformation du service a été remplacée par l'appellation « Commandement de la logistique de l'énergie opérationnelle » (CLEO) créé par arrêté du 20 octobre 2021 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2020 portant organisation du service de l'énergie opérationnelle.

Le chef d'état-major des armées a signé début 2022 une note relative à la politique de l'énergie opérationnelle, déclinaison de la stratégie énergétique de défense validée par la ministre le 6 octobre 2020, qui vise à faire de la transition énergétique pour les forces un atout opérationnel et identifie 6 domaines à développer : la gestion de l'énergie, la résilience énergétique, la formation / les compétences, l'appui capacitaire, la coopération internationale et le soutien en opérations. Le SEO doit inscrire son action dans le cadre de cette nouvelle politique.

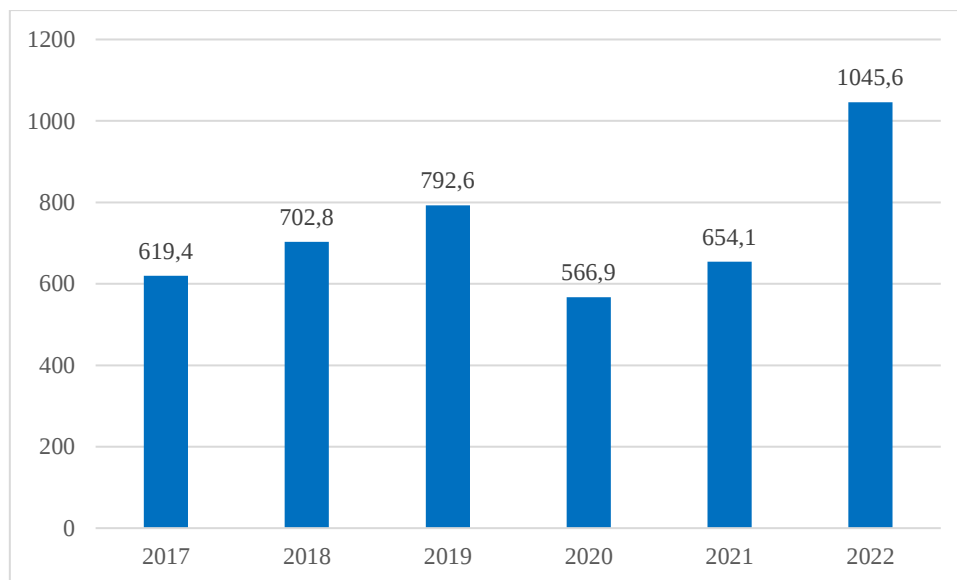
Cela se traduit concrètement par la création de la division énergie opérationnelle au sein de l'état-major des armées, par l'élargissement du service aux nouvelles énergies⁶, hors nucléaire, mais également par des objectifs chiffrés comme l'acquisition de biocarburants qui doit passer de 1 % en 2022 à 2 % pour 2025.

⁵ La ministre des Armées est l'ordonnateur principal du ministère et, partant, du compte de commerce. Le directeur des affaires financières est ordonnateur principal délégué sur la totalité du périmètre budgétaire du ministère. Le directeur du service de l'énergie opérationnelle et le commandant du centre de soutien technique et administratif (CSTA) de Nancy sont ordonnateurs secondaires du CC901.

⁶ La loi n°84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985 porte dans son article 71 la création du compte de commerce « *Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte de commerce intitulé "Approvisionnement des armées en produits pétroliers"* ». L'article 124 de la loi n°2022-1726 du 30 décembre 2022 modifie cette formulation afin de prendre en compte les énergies alternatives « *Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers et énergies alternatives* ».

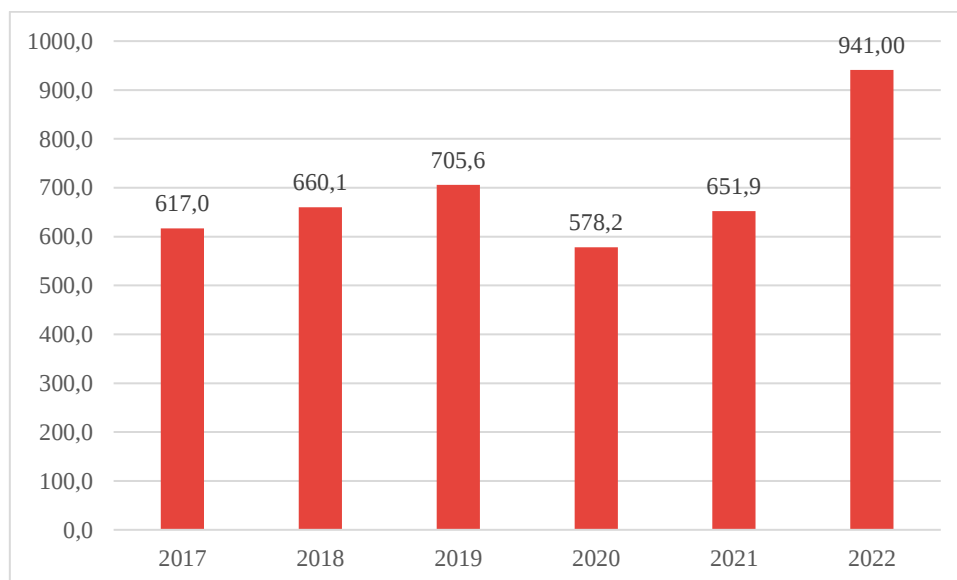
Compte de commerce 901 approvisionnement de l'état et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires

Graphique n° 1 : évolution des dépenses de 2017 à 2022 (CP, en M€)

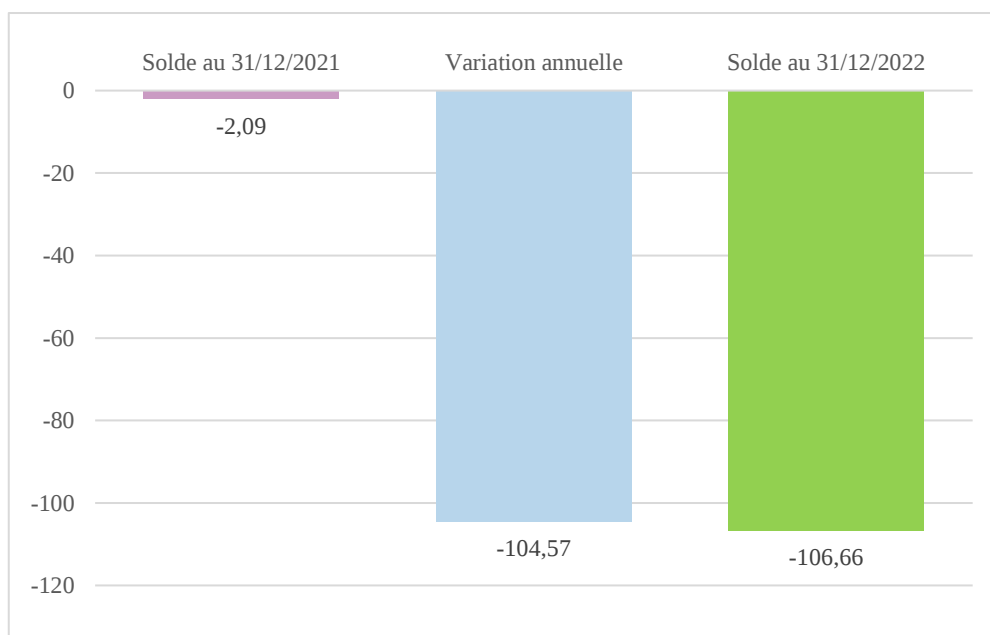


Source : Cour des comptes

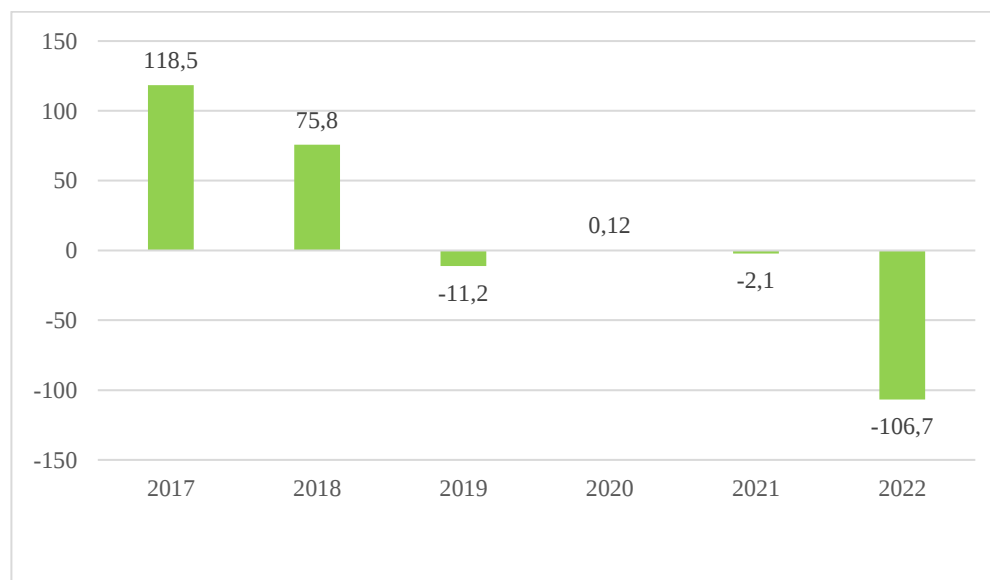
Graphique n° 2 : évolution des recettes de 2017 à 2022 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 3 : situation du solde du compte de commerce n°901 en 2022 (en M€)

Source : Cour des comptes

Graphique n° 4 : évolution du solde de trésorerie de 2017 à 2022 (en M€)

Source : Cour des compte

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

I - Le solde de l'exercice est fortement négatif fin 2022

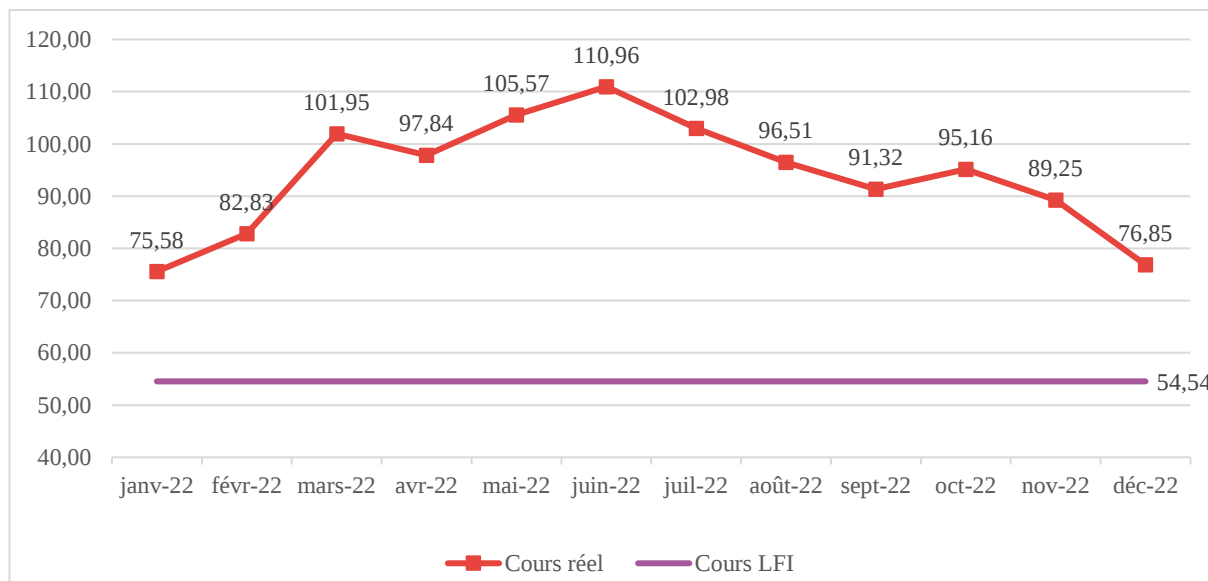
Alors que la loi de finances pour 2022 prévoyait une situation du compte de commerce à l'équilibre, celui-ci présente en fin d'exercice un déficit de -104,57 M€. Cette situation résulte d'une très forte dynamique des dépenses par rapport à la prévision que l'augmentation des recettes n'a pas pu atténuer. Les dépenses et les recettes se sont élevées respectivement à 1045,6 M€ et 941 M€ contre une prévision en LFI de 607,7 M€ en recettes et en dépenses, en équilibre. Ces écarts reflètent l'incidence globale de l'inflation liée à la reprise de l'économie post crise COVID et de la guerre en Ukraine sur l'évolution des cours des produits pétroliers.

Le déficit de la gestion de l'exercice 2022 conduit à présenter un solde de trésorerie avec un déficit financier record de 106,66 M€.

II - L'incidence de la croissance du coût du baril sur la gestion 2022

La conjonction du redémarrage de l'économie après la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine a donné lieu à une très forte augmentation du coût du baril.

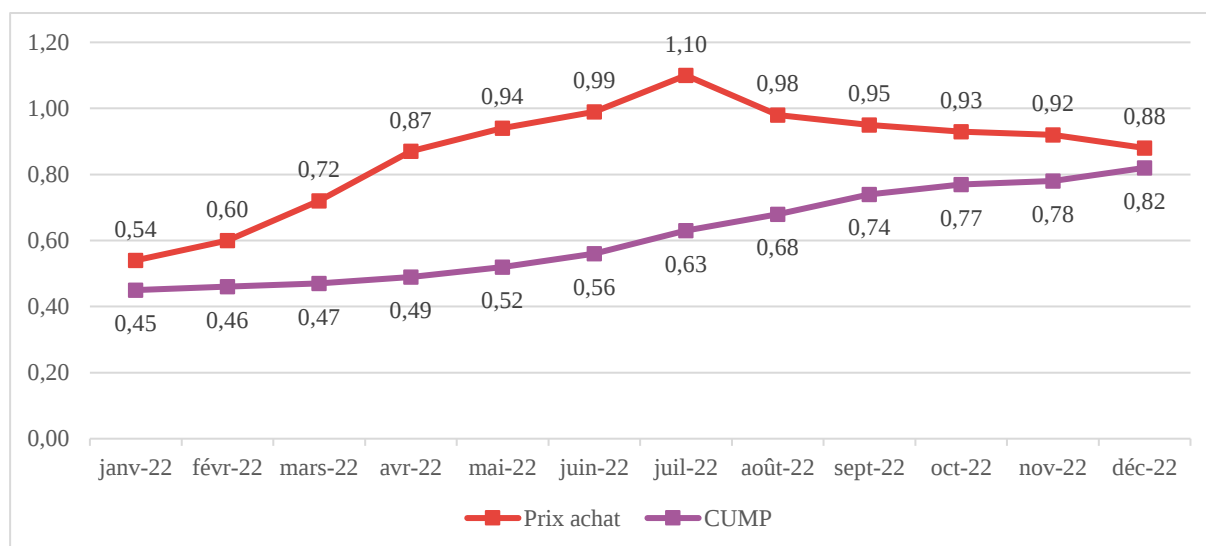
En 2022, le cours moyen du Brent s'est élevé à 93,90 €/baril soit + 65 % par rapport à l'hypothèse retenue en construction budgétaire (54,54 €/baril).

Graphique n° 5 : évolution du cours du baril de pétrole « Brent » en 2022 en euros

Source : service de l'énergie opérationnelle

Cette forte hausse du cours du Brent, a eu un impact direct sur les achats et sur les tarifs de cession aux armées. Pour autant, elle n'a pas été entièrement répercutée en raison du mode de tarification qui est fondé sur le CUMP⁷. Ce dispositif de prix moyen permet d'amortir les effets des variations de cours en lissant les facturations du service. Toutefois, il est peu adapté aux périodes d'augmentation prolongée des prix des produits pétroliers et fragilise la gestion financière du compte de commerce.

⁷ La méthode du coût unitaire moyen pondéré (CUMP) consiste à calculer un coût moyen pondéré en divisant le total des coûts d'acquisition par le total des quantités acquises. Il s'agit d'une technique comptable de valorisation des stocks reconnue fiscalement et inscrite dans les normes comptables de l'État (norme n°6).

Graphique n° 6 : prix moyen d'achat SEO et prix de cession CUMP en €/litre

Source : Cour des comptes d'après données du service de l'énergie opérationnelle

Le niveau de référence des « swaps »⁸ en fin d'année 2021 n'a pas permis de conclure un volume de nouveaux contrats de couverture de risque financier pour l'année 2022 identique à celui de 2021 (couverture pour 913 920 barils en 2022 contre 1 509 828 en 2021). Les hypothèses de construction budgétaire de l'année 2022 (60 \$/baril) étaient très éloignées des cours constatés (73 \$/baril) au moment où se concluaient les contrats. Toutefois les « swap » ont tout de même permis d'obtenir 46,43 M€ de revenus de produits financiers en 2022 (en 2021, le contrat swap a rapporté 20,55 M€⁹, dont 2,18 M€ de revenus de produits financiers versés en 2022, tandis qu'il a coûté 18 M€ en 2020). La totalité de cette recette a été reversée au compte de commerce, avec pour effet une atténuation des tarifs de cession, permettant ainsi de réduire l'impact de la hausse du cours du Brent pour l'ensemble des clients du ministère des armées. Le contrat swap a ainsi parfaitement joué son rôle amortisseur.

III - Des dépenses en forte croissance

Les dépenses du compte de commerce pour l'exercice 2022 s'élèvent à 1 045,6 M€, alors que la prévision en loi de finances initiale les estimait à 607,7 M€, soit un surcoût de 437,9 M€ (+ 72 %). Ces dépenses sont supérieures de 391,5 M€ par rapport à l'exécuté 2021, soit + 60 %.

Lors de la construction de la LFI, les prévisions de dépenses en carburant ont été calculées à partir des hypothèses de construction budgétaire suivantes : un cours du pétrole estimé à 60 \$/baril et une parité de 1,10 \$/€. Or, en exécution, la moyenne constatée sur 2022 est de 100,7 \$/baril, pour une parité moyenne de 1,05 \$/€, soit un prix moyen du baril de 95,54 €

⁸ Il s'agit de contrats d'échange de prix destinés à se prémunir contre une hausse défavorable des cours.

⁹ 18,37 M€ ont été effectivement perçus en au cours de l'exercice 2021. Le solde, soit 2,18 M€, sera perçus en début d'année 2022 au titre de la couverture de l'exercice précédent.

contre une prévision de 54,54 €. Cette variation du niveau du cours constaté du Brent (+ 65 %) justifie l'essentiel de la croissance des dépenses du compte de commerce, le reste correspondant à une hausse de 10 % des quantités achetées par rapport aux prévisions, s'établissant à 790 461 m³ pour l'année 2022.

Tableau n° 1 : évolution du cours du baril et du taux de change dollar depuis 2017

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cours du pétrole (en \$ par baril de Brent)	prévision	45	55	60	65	40	60
	exécution	54	71,18	64,09	42,6	71,31	100,7
	différence	20,00 %	29,42 %	6,82 %	- 34,46 %	78,28 %	67,83 %
Taux de change (en \$ pour 1 €)	prévision	1,10	1,10	1,10	1,13	1,10	1,10
	exécution	1,12	1,18	1,12	1,13	1,19	1,05
	différence	1,82 %	7,27 %	1,82 %	0,00 %	8,18 %	- 4,19 %
Prix d'un baril (en € par baril)	prévision	40,9	50	54,55	57,52	36,36	54,54
	exécution	49,02	60,32	57,21	37,70	59,92	95,54
	différence	19,85 %	20,64 %	4,88 %	- 34,46 %	64,79 %	75,17 %

Source : service de l'énergie opérationnelle

Les trois principaux postes de la maquette budgétaire du compte de commerce ont vu leur montant fortement augmenter : les acquisitions de carburant en secteur militaire¹⁰ de 85 % (715 M€ exécutés contre 305 M€ prévus), les achats de carburant en secteur civil¹¹ de 68 % (329 M€ exécutés contre 162 M€ prévus) et les dépenses imputées sur la section 04 « fonctionnement pétrolier » de 35 % (41 M€ exécutés contre 30 M€ prévus).

¹⁰ Imputés à la ligne 41, les acquisitions de carburant en secteur militaire correspondent aux opérations d'achat de produits résultant de marchés, contrats ou accords techniques d'approvisionnement passés par le SEO. Les produits acquis sont intégrés aux capacités de stockage du SEO. Le SEO assure la gestion logistique et la distribution de ces produits auprès de ses clients.

¹¹ Enregistrés à la ligne 42, il s'agit de l'acquisition de produits par les clients du SEO directement auprès de fournisseurs civils dans le cadre de marchés passés par le SEO. Les produits ne transitent pas dans les capacités de stockage détenues par le SEO.

Tableau n° 2 : dépenses du compte de commerce par section en M€

	Exécuté 2021	LFI 2022	Exécuté 2022
<i>Section 1 - Achat de carburant en secteur militaire</i>	440,68	385,58	715,02
<i>Section 2 - Achat de carburant en secteur civil</i>	154,26	162,10	272,62
<i>Section 3 - Instruments financiers</i>	1,57	0,00	0,00
<i>Section 4 - Fonctionnement pétrolier</i>	43,00	30,15	40,76
<i>Section 5 - Investissement pétrolier</i>	9,44	24,39	13,66
<i>Section 6 - Remboursement au budget général des armées</i>	5,03	5,37	3,46
<i>Section 7 - Exploitation de l'oléoduc Donges-Metz</i>	0,08	0,13	0,06
Total	654,07	607,71	1045,59

Source : service de l'énergie opérationnelle

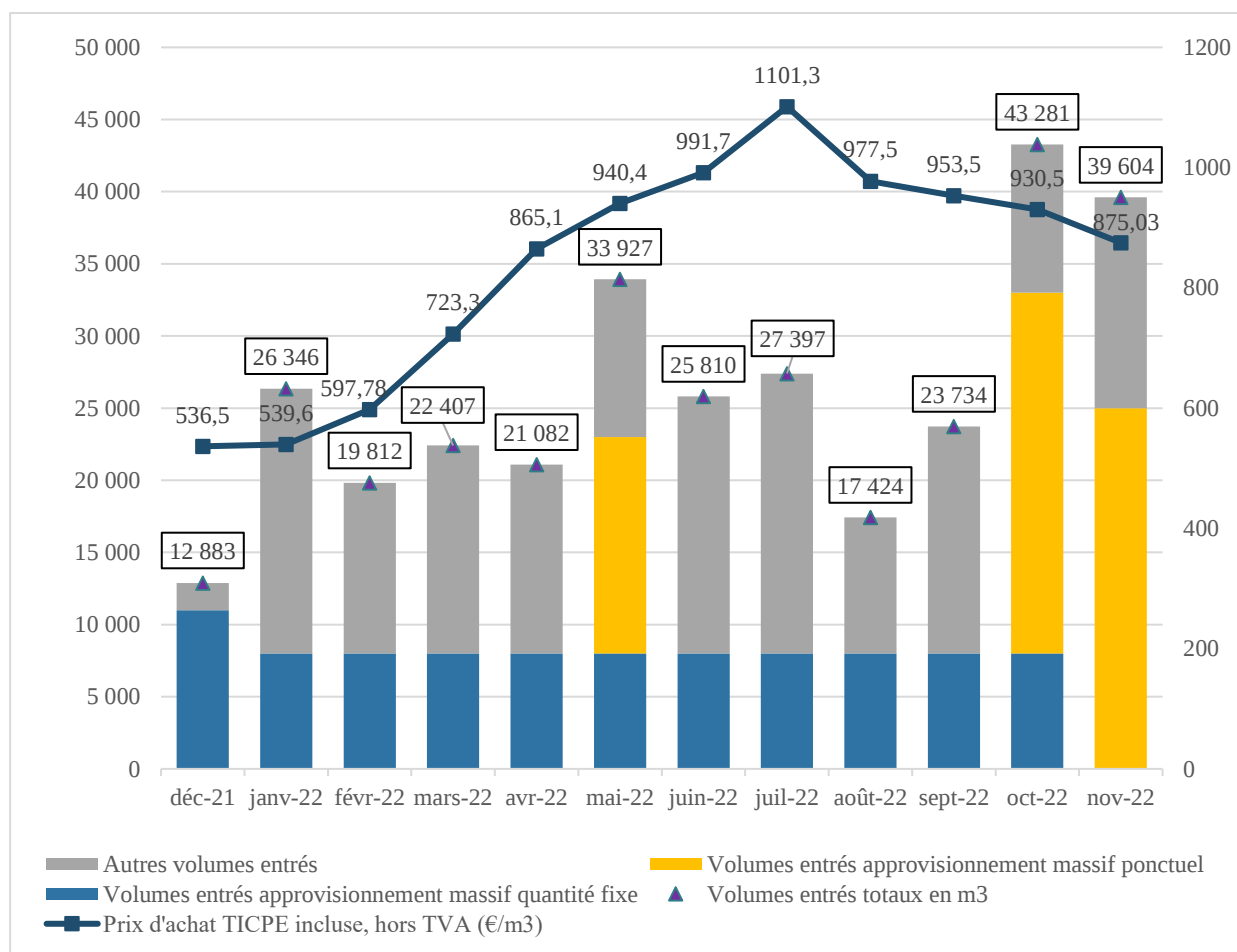
La politique d'achat de carburants du SEO s'est traduite en 2022 par des volumes moindres que ceux habituellement réalisés pour reconstituer les stocks consommés. Le contexte très tendu de l'année a conduit le SEO à ramener le niveau du stock outil à deux mois de l'ensemble des consommations (dans le respect de ses obligations de stockage¹²), soit 60 000 m³ car il était à un niveau supérieur en raison d'achats massifs ponctuels réalisés en 2021 alors que les prix d'achat étaient plus bas. Le niveau des approvisionnements massifs fixes mensuels en 2022 a été ramené à 8 000 m³ entre janvier et octobre. Des achats « spot » de 15 000 m³ en mai et 25 000 m³ en octobre et novembre ont été effectués après le pic de prix constaté entre juin et août.

Les cargaisons de carburéacteur sont introduites dans le réseau centre-Europe des oléoducs (« CEPS - central Europe pipeline system »)¹³ qui approvisionnent ensuite les dépôts qui y sont raccordés, sur la base de tarifs négociés.

Pour le gazole de navigation de la marine nationale (25 % des achats), des appels d'offre permettent de ravitailler les dépôts de la marine suivant la capacité de stockage disponible. En outre, un marché de ravitaillement à la mer ou en escale, permet d'assurer le soutien des bâtiments de la Marine partout dans le monde, en appliquant le même modèle d'appel d'offre pour chaque type de besoin exprimé.

¹² Le niveau de stocks de crise est passé en 2020 de 240 000 m³ à 220 000 m³ en application de la note D-19-003312/ARM/EMA/PERF/DSA/DR du 20 juin 2019 (diffusion restreinte).

¹³ C'est un réseau d'oléoducs de l'OTAN. Long de plus 5 000 kms, il parcourt les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, la France et l'Allemagne. Destiné à un usage militaire, il sert aussi à alimenter de nombreux aéroports européens dont Schiphol (Amsterdam), Bruxelles, Luxembourg, Francfort.

Graphique n° 7 : évolution des approvisionnements de carburéacteur aérien en 2022 en m³

Source : Cour des comptes d'après données du service de l'énergie opérationnelle

Le ministère des armées s'est engagé à fournir à l'Ukraine des produits pétroliers pour un montant d'environ 80 M€ consistant en 20 000 m³ de carburéacteur, 30 000 m³ de gazole routier et des ingrédients et produits divers. Le programme 178 a fait une avance au SEO de 50 M€ pour limiter l'impact de la trésorerie sur le compte de commerce et accélérer les délais d'approvisionnement. Toutefois, compte tenu des difficultés logistiques rencontrées, seuls 17,9 M€ de l'avance ont pu être dépensés. En fin d'exercice, le P178 présente donc un solde créditeur de 32,1 M€ en 2023 pour faire aboutir la réalisation de ses engagements vis-à-vis de l'Ukraine. Ce solde aggrave d'autant le déficit financier net du compte.

Sur la section 04, les dépenses de fonctionnement du SEO sont en augmentation de 35 % par rapport à la LFI en raison de l'inflation sur le coût des matières premières mais surtout de la hausse des tarifs des prestataires du service. Ainsi, le montant de la consommation interne du SEO est passé de 1,56 M€ programmé en LFI à 2,25 M€. L'entretien de l'infrastructure et du parc de véhicules, le gardiennage des installations ont également connu une hausse pouvant atteindre 30 %. Enfin, le montant des frais de déplacement s'est élevé à 3,44 M€ pour 2,65 M€ programmés et doit faire l'objet de mesures restrictives en 2023 pour mieux contrôler son évolution.

Sur la section 05, les dépenses d'investissement sont nettement inférieures aux prévisions (- 44 %) en raison des difficultés des fournisseurs du service à s'approvisionner (les fournisseurs et prestataires du SEO sont particulièrement sensibles aux aléas d'approvisionnement en métaux pour les travaux de métallurgie et de chaudronnerie pour l'infrastructure spécialisée, le blindage, la carrosserie et les moteurs et à ceux de l'énergie pour les travaux de soudure, de transport ou d'électricité), occasionnant des retards dans l'exécution des travaux. D'autre part, des commandes d'achat de véhicules ont été retardées.

Ces dépenses ont été atténuées par le remboursement des surcoûts OPEX à hauteur de 6,126 M€ permettant notamment le financement d'opérations de maintenance de matériels pétroliers et de respecter le budget global (fonctionnement + investissement) du SEO, tel qu'il a été autorisé pour l'année 2022 (54,54 M€).

IV - L'exécution des recettes du compte de commerce

Pour 2022, les recettes exécutées du compte de commerce s'élèvent à 941 M€ (elles étaient de 651,87 M€ en 2021). Elles sont supérieures de 333,29 M€ au montant programmé en construction budgétaire (607,71 M€) soit + 54,8 %.

Tableau n° 3 : recettes du compte de commerce par typologie en M€

	Exécuté 2021	LFI 2022	Exécuté 2022
<i>L11 – Cessions de produits aux clients relevant du MINARM</i>	547,26	524,77	788,30
<i>L12 – Cessions de produits aux autres clients</i>	85,87	44,66	95,18
<i>L13 – Instruments financiers de couverture</i>	18,37	36,23	46,43
<i>L14 – Recettes diverses</i>	0,36	2,00	11,11
<i>L15 – Mise à disposition de produits pétroliers</i>	0,00	0,05	0,00
Total	651,87	607,71	941,02

Source : service de l'énergie opérationnelle

La LFI avait été construite sur une prévision de volume de vente de 718 445 m³. L'exécution 2022 fait apparaître un volume cédé plus important que prévu de l'ordre de 10 % pour un total de 790 461 m³ mais qui reste inférieur à celui de 2021 (829 077 m³).

La hausse du prix du baril, générée par la reprise de l'activité économique, a impacté mécaniquement les recettes même si les volumes cédés par le SEO aux armées (plus de 90 % du total des cessions) sont fondés sur le CUMP et n'ont pas rapporté autant qu'ils ont coûté.

Les instruments financiers de couverture des risques pétrole ont été particulièrement rémunérateurs malgré les faibles volumes couverts au regard de 2021¹⁴. Ainsi, 46,43 M€ de recettes ont été enregistrées pour 36,23 M€ initialement prévu en LFI. Cela représente

¹⁴ Les contrats applicables en 2022 et conclus entre octobre 2019 et décembre 2020 contractualisent des prix de 48,8 €/baril et 40,46 €/baril à la hauteur d'un total de 76160 barils

50,8 euros par baril couvert (913 920 barils) contre 12,17 euros par baril couvert en 2021 (1 509 828 barils). D'autre part, le SEO a bénéficié de 8,73 M€ d'aide gouvernementale pour l'acquisition des carburants¹⁵, montant réparti parmi ses clients éligibles sous la forme d'atténuation de dépenses.

V - La soutenabilité du compte de commerce

A - L'autorisation de découvert et le niveau de trésorerie du compte de commerce

Le compte de commerce 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€, et dont la finalité est de permettre au SEO de procéder à des approvisionnements auprès de ses fournisseurs, correspondant à deux mois et demi de consommation de ses clients, et d'effectuer les dépenses nécessaires au fonctionnement du soutien pétrolier¹⁶, sans percevoir de recettes entretemps.

La soutenabilité du compte de commerce consiste à suivre la trésorerie et à faire en sorte que son niveau conduise à respecter le plafond du découvert car, selon l'article 22.I de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, « seul le découvert fixé pour (chaque compte de commerce) a un caractère limitatif ».

Tableau n° 4 : trésorerie du compte de commerce 2018-2022 en M€

	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022
Trésorerie au 1 ^{er} janvier	118,56	75,79	- 11,20	0,12	- 2,09
Encaissements	660,05	705,58	578,21	651,86	941,02
Décaissements	702,83	792,57	566,89	654,07	1045,59
Solde de l'exercice	- 42,78	- 86,99	11,32	0,12	- 104,57
Trésorerie au 31 décembre	75,78	- 11,20	0,12	- 2,09	- 106,66

Source : service de l'énergie opérationnelle

Ce découvert a été utilisé à plusieurs reprises ces dernières années : l'exercice 2019 était fortement déficitaire de - 87 M€ ce qui a conduit à utiliser l'autorisation de découvert en fin de gestion, avec un solde de trésorerie de - 11,20 M€ enregistré en comptabilité ; en 2021, la trésorerie était légèrement déficitaire au 31 décembre (- 2,09 M€) conduisant à utiliser le découvert en début de gestion 2022 (reprise du solde négatif au 1^{er} janvier 2022) jusqu'à l'encaissement des premières recettes, correspondant principalement aux appels à provisions

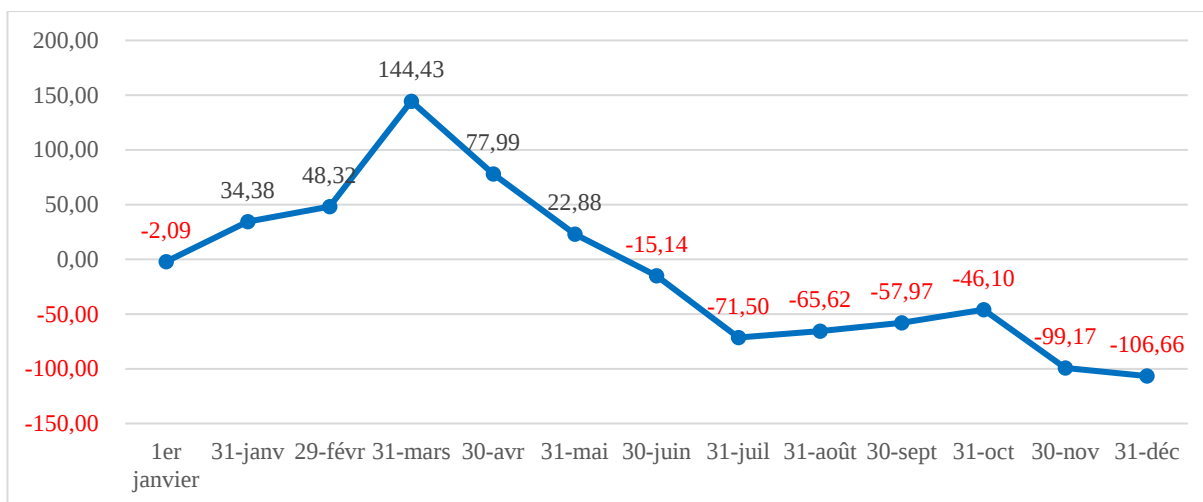
¹⁵ Le SEO est considéré comme exploitant mettant des carburants routiers à la consommation.

¹⁶ Annexe au projet de loi de finances pour 2020 relative aux comptes de commerce.

de début d'année versées par les « clients institutionnels » du SEO (à titre principal, les trois armées, et, dans une moindre mesure, le ministère de l'intérieur ainsi que les douanes)¹⁷.

L'exercice 2022, très fortement déficitaire creuse la trésorerie du compte de commerce à un niveau record.

Graphique n° 8 : évolution de la situation mensuelle de la trésorerie du compte de commerce et utilisation du déficit autorisée (M€)



Source : service de l'énergie opérationnelle

À partir de mars 2022, la trésorerie décroît rapidement pour devenir négative dès le mois de juin (contre août en 2021) et nécessite d'utiliser le découvert et de lancer des appels complémentaires dès le mois de juillet pour permettre le paiement des dépenses de l'exercice, sans attendre le versement du solde de 20 % en septembre. Ainsi, le responsable du programme 178 a dégagé dès l'été la trésorerie nécessaire au paiement de quatre appels complémentaires effectués par l'armée de l'air et de l'espace et l'armée de terre et trois appels complémentaires pour la Marine nationale. Le responsable du programme 178 a indiqué à la Cour que les armées avaient payé l'intégralité des factures de carburants au titre de l'année 2022 et qu'il n'est par ailleurs pas possible d'un point de vue réglementaire de réaliser des appels de fonds complémentaires qui ne seraient pas adossés à un service fait.

¹⁷ Le calendrier des appels à provision est établi chaque année avec les clients concernés. Pour le ministère des armées, les provisions sont appelées au 15 janvier (environ 40 %), 15 avril (40 %) et 15 septembre (20 %). En cours de gestion, un bilan est établi entre le total des avances versées et le montant des prestations facturées donnant lieu à un dernier appel de fonds dit de « régularisation » en cas d'insuffisance des provisions ou bien à un remboursement des clients dans le cas contraire.

Tableau n° 5 : provisions et appels complémentaires pour 2022 en M€

	Provisions			Appels complémentaires			
	Janv.	Mars	Juin	Juil.	Sept.	Oct.	Nov.
<i>Armée de terre (métropole)</i>	18,63	18,63	9,32	4,24	5,80	5,80	1,92
<i>Armée de l'air et de l'espace</i>	75,87	75,87	37,93	15,84	42,59	42,58	28,08
<i>Marine nationale</i>	41,77	41,77	7,37	8,49	21,60	21,60	
<i>Avance pour l'Ukraine</i>				50,00			
Total	136,27	136,27	54,62	78,57	70,00	70,00	30,00

Source : service de l'énergie opérationnelle

Le programme 178 a également avancé un appel à provisions de 50 M€ au mois de juillet pour financer les dépenses au titre du soutien à l'Ukraine. Toutefois seuls 17,9 M€ ont été consommés. Le SEO présente donc un solde débiteur de 32,1 M€ au profit du programme 178 qui n'a pas fait l'objet d'un remboursement par une facturation interne lors des travaux d'apurement de fin d'année. Le SEO justifie ce choix par la poursuite, en 2023, des actions visant à faire aboutir la réalisation de l'aide à l'Ukraine. L'agent comptable a accepté que les crédits restent dans la trésorerie du SEO à condition qu'ils soient consommés avant la fin 2023.

La Cour considère que le programme 178 aurait dû obtenir par facturation interne le remboursement des crédits non consommés en fin d'année au regard du caractère prévisible de leur sous consommation. La créance se substitue à un appel à provisions complémentaire pour renflouer la trésorerie du compte de commerce.

De plus, la Cour note que la prise en compte des 32,1 M€ dans l'état d'apurement aurait conduit à aggraver le déficit de trésorerie de 106,66 M€ pour le porter à 138,76 M€, soit 13,76 M€ au-delà du déficit maximal autorisé (125 M€).

La soutenabilité du compte de commerce reste donc fragile dans un environnement international propice à faire varier les coûts des matières premières et notamment des produits pétroliers à des niveaux très élevés de manière soudaine.

Au regard de la sortie de gestion 2022, le ministère des armées pourrait s'interroger sur le caractère satisfaisant et suffisant du fonctionnement des mécanismes du compte de commerce et de leur impact pour les utilisateurs. Un groupe de travail a été créé en ce sens début 2023 associant l'EMA, le SEO et la DAF avec comme objectifs de :

- consolider et partager l'ensemble des données physico-financières relatives à l'activité du compte de commerce 901, afin d'améliorer les prévisions d'évolution du solde de trésorerie ;
- d'identifier les leviers permettant de résoudre les difficultés rencontrées en 2022, notamment le développement d'instruments permettant la couverture des déficits générés par l'effet CUMP ou l'évolution du mode de tarification pratiqué.

Enfin, la construction des hypothèses du coût du baril de Brent par le ministère des armées dans la loi de programmation militaire 2019-2025 relève des hypothèses macro-économiques

retenues dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022. Les évolutions conjoncturelles rendent toutefois nécessaire une réactualisation annuelle de ces hypothèses en LFI, dans le cadre d'une « *approche prudentielle s'agissant des hypothèses de cours du Brent retenues en budgétisation* ». Aussi, comme le propose la direction du budget, la Cour recommande d'adopter une budgétisation du compte de commerce prévoyant une « marge prudentielle » sur les hypothèses actualisées de cours du baril de Brent.

B - L'évolution des créances

Les créances à la fin de l'exercice 2022 s'élèvent à 157,7 M€. Elles sont en hausse de 25 % par rapport à 2021. Elles se composent de restes à recouvrer (créances clients), s'élevant à 29,93 M€, et des produits non facturés représentant 127,8 M€.

Tableau n° 6 : les créances de l'exercice 2022

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	Evolution 2021/2022
<i>Produits non facturés / produits à recevoir¹⁸</i>	157,5	56,9	81,7	127,8	56,5 %
<i>Reste à recouvrer au 31 décembre</i>	15,3	63,9	42,9	29,9	- 30,3 %
Sommes dues	172,7	120,8	125,8	157,7	25,4 %

Source : service de l'énergie opérationnelle

La diminution du reste à recouvrer s'explique par la mise en service du système d'information *Scalp*. La fiabilisation du fonctionnement de SCALP et sa meilleure appropriation par les différents utilisateurs, logisticiens et financiers, ont permis d'améliorer sensiblement la qualité de la facturation client. Le suivi des créances et des litiges avec les clients du SEO fait désormais l'objet de réunions mensuelles de coordination entre le service exécutant et le comptable. Les clients ont des interlocuteurs dédiés au sein du service exécutant, afin d'améliorer la relation client et de résoudre plus rapidement les litiges. Cet effort et le recouvrement de créances plus anciennes suivies dans le précédent logiciel Mercure (totalement apurées en 2021), ont conduit à faire passer le niveau des restes à recouvrer de 6 % des cessions en 2021 à 3 % en 2022.

Sur les 29,93 M€ de reste à recouvrer, 18,3 M€ soit 61 % concernent l'exercice courant et n'appellent pas de difficultés particulières. Il s'agit essentiellement de prises en charge de fin d'exercice qui seront soldées en début d'année 2023.

La part rattachable aux exercices antérieurs se stabilise à 11,63 M€ en 2022 au même niveau qu'en 2021 contre 1,01 M€ en 2020. Ce contentieux concerne essentiellement deux clients pour 11,57 M€ :

¹⁸ Il s'agit des prestations livrées par le SEO en fin de gestion, en attente de facturation pour encaissement en 2023. Sont aussi incluses les factures d'approvisionnement en secteur civil, que le SEO reçoit sur cette période de fin de gestion, en attente de refacturation à ses clients.

- L'armée américaine à hauteur de 6,17 M€ au titre des années 2020 (4,42 M€) et 2021 (1,75 M€) mais dont un recouvrement de 1,28 M€ a pu être réalisé en 2022 suite aux échanges des services ordonnateurs avec le client ;
- L'armée allemande à hauteur de 5,4 M€ au titre des années 2019 (0,6 M€), 2020 (4,2 M€) et 2021 (0,6 M€). Le client refuse le paiement de ces titres et un arrangement technique est en cours entre les deux États.

Si les restes à recouvrer évoluent favorablement, les produits à recevoir demeurent à un niveau élevé et augmentent depuis trois ans. L'arrêt des facturations au 15 novembre 2022, du fait des échéances imposées par le calendrier des travaux de fin de gestion émis par la DGFIP conduit mécaniquement à ce résultat lorsque des achats importants sont réalisés en fin d'année par le SEO sans qu'il puisse facturer les armées ou ses clients privés (en octobre et novembre 2022, plus de 80 000 m³ de carburéacteur ont été achetés par le SEO pour près de 70 M€).

C - La situation des dettes fournisseurs

Le montant définitif des dettes fournisseurs s'élève à 87,6 M€. Il comprend des charges à payer à hauteur de 40,2 M€, en augmentation de 4,1 M€ par rapport à 2021. L'intégralité du montant correspond aux factures parvenues après le 15 novembre 2022 (ou non traitées à cette date) ou aux factures en attente de service. Selon le service, aucune facture n'a été bloquée pour améliorer le solde de l'exercice ou la trésorerie comme en 2021. Au regard des tensions du compte de commerce, le suivi des charges à payer doit faire l'objet d'une attention particulière pour éviter toute aggravation de la situation du niveau du déficit autorisé.

Tableau n° 7 : situation des dettes fournisseurs

	2020	2021	2022
<i>Charges à payer en M€</i>	17,28	36,06	40,20
<i>Délai global de paiement en jours</i>	18,7	21,4	21,07
<i>Intérêts moratoires en euros</i>	149 997	76 244	41 946

Source : service de l'énergie opérationnelle

Deux factures représentent la moitié des charges à payer :

- une facture de 12 M€ parvenue le 22 décembre 2022 pour un approvisionnement massif réalisé début décembre 2022 ;
- une facture de 7,7 M€ émise par un fournisseur qui n'a pas produit les certificats d'incorporation de BIOJET permettant la mise en paiement par le SEO.

En dehors de ces deux factures qui viennent augmenter le montant des dettes fournisseurs, l'accompagnement des prescripteurs des fournisseurs dans leur facturation a permis de fluidifier les paiements et réduire le montant des prestations réalisées non facturées.

Les délais de paiement sont globalement stables à 21 jours soit 4 jours de plus que la mission « défense » et mériteraient d'être améliorés même si le montant des intérêts moratoires baisse sensiblement depuis 2020 pour atteindre 41 945 € à fin 2022.

Pour autant, la cartographie des risques financiers du SEO présente l'insoutenabilité du budget carburant opérationnel des armées comme très fort et très probable. Les difficultés rencontrées par les armées pour régler les factures du SEO en cas de sous budgétisation dans les prochains projets de loi de finances pourraient mettre encore plus en tension le découvert autorisé du compte de commerce, notamment si le coût du baril devait rester à un niveau élevé.

Les travaux de programmation au titre de A2PM 2022 puis du PLF 2023 ont pris en compte les dernières hypothèses retenues par le ministère des comptes publics, soit un coût du baril de Brent de 70 \$, contrairement aux hypothèses inscrites dans la loi de programmation militaire 2019-2025 qui mentionnaient un baril à 60 \$.

RECOMMANDATION UNIQUE

La Cour recommande d'adopter en construction budgétaire « une marge prudentielle » s'appliquant aux hypothèses actualisées retenues sur le cours du Brent (EMA, SGA, DB).

Chapitre II

La gestion des dépenses

I - La conformité aux principes et règles du droit

L'article 20.I de la loi organique relative aux lois de finances 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 2022 est déficitaire de 106,7 M€. Le report sur l'exercice 2023 interviendra lors 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 SEO, en particulier pour reverser le « *coût de soutien* » au budget général sur le programme 178 préparation et emploi des forces ainsi que le « *coût T2* » acquitté par les clients publics français non étatiques et les clients privés sur le programme 212 soutien de la politique de défense, programmes relevant de la mission défense.

La marge anticoncurrentielle est appliquée aux clients privés pour s'assurer que la tarification appliquée par le SEO ne porte pas atteinte à la concurrence. Le détail de la tarification fait l'objet de l'annexe 2.

Tableau n° 8 : tarification et recettes par type de client en M€

	2021	En %	2022	En %
<i>Coût global d'approvisionnement (CGA)</i>	550,66	90,9 %	752,14	92,2 %
<i>Coût de gestion (CG)</i>	0,66	0,1 %	0,08	0,0 %
<i>Coût interne (CI)</i>	48,19	8,0 %	54,76	6,7 %
<i>Coût de soutien (CS)</i>	0,41	0,1 %	3,20	0,4 %
<i>Coût T2 (CTII)</i>	4,62	0,8 %	2,60	0,3 %
<i>Marge anti concurrentielle (MAC)</i>	1,45	0,2 %	3,40	0,4 %
Total	605,99	100 %	816,18	100 %

CGA+CG	Tarif défense	Tarif public État	Tarif public hors État et armées étrangères	Tarif privé
CI				
CS				
CTII				
MAC				

Source : service de l'énergie opérationnelle

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 SEO ne sont pas supportées par le compte de commerce mais prises en compte sur le programme 212 de la mission « Défense ».

II - La démarche de performance

Le nouveau service s'est vu confié la mise en œuvre de la nouvelle stratégie consistant à « consommer moins, mieux et sûr », afin de faire de la transition énergétique un atout opérationnel. Sur les 21 objectifs de performance fixés pour l'année 2022, 5 contribuent directement à la stratégie énergétique de défense :

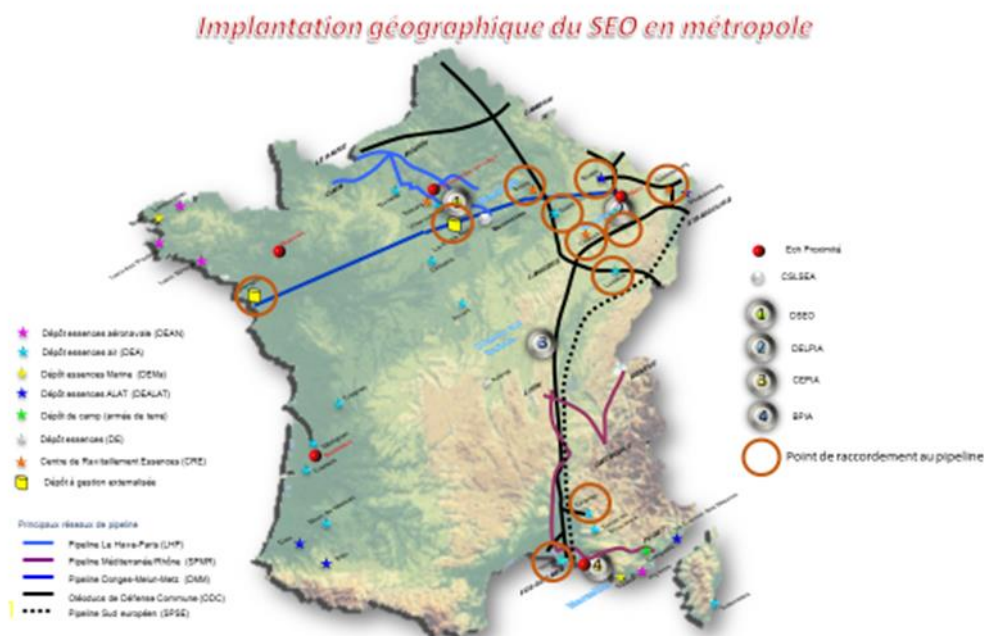
- objectif 5. Tirer les enseignements de la crise sanitaire pour développer la culture de résilience et de continuité d'activité (1.1.5) : 5 indicateurs de suivi ;
- Objectif 8. Garantir un haut niveau de qualité et de traçabilité de la gestion pétrolière (Partie 1 : mise à disposition et consommation des ressources - Partie 2 : gestion logistique des produits pétroliers) (1.2.3) : 10 indicateurs de suivi ;

- objectif 11. Renforcer la résilience énergétique des armées tout en maintenant disponibles les stocks de sécurité (Métropole – OPEX – OME) ajustés aux besoins (1.2.6), 6 indicateurs de suivi.
- objectif 14. Accompagner la transition énergétique, en particulier par l'introduction de carburants alternatifs (2.1.1), 3 indicateurs de suivi.
- objectif 15. Développer la connaissance et l'expertise dans les domaines de l'énergie opérationnelle (2.2.1), 3 indicateurs de suivi.

Une fois le suivi de ces objectifs mis en place, il pourra être envisagé d'intégrer certains d'entre eux dans la présentation du projet annuel de performance, pour mieux éclairer la gestion du compte de commerce n°901.

Annexes

Annexe n° 1. carte des implantations des emprises du SEO en métropole



En 2020 le dépôt de Tours a été fermé consécutivement au transfert de l'école d'application de la chasse sur la base aérienne de Cognac.

Annexe n° 2. tarification du SEO

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.

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

Nature Client	Distribution – Secteur militaire	Distribution – Secteur civil
Organismes de droit privé	CGA+CI+CS+CTII+M AC	PC+CG+CTII

Source : service de l'énergie opérationnelle