



Cour des comptes

Apetra

Exécution des missions de service public en 2011



Rapport adopté le 6 mars 2013 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Chapitre 1	
Cadre général	5
1.1 Cadre actuel	5
1.2 Nouvelle directive européenne	6
Chapitre 2	
Organisation d'Apetra	8
2.1 Personnel	8
2.2 Externalisation de diverses missions d'appui au fonctionnement – application de la législation relative aux marchés publics	8
2.3 Conseil d'administration et comité de direction	8
2.4 Système comptable – loi du 17 juillet 1975	9
Chapitre 3	
Exécution des missions de service public en 2011	10
3.1 Obligation de stockage 2011	10
3.2 Plans d'entreprise 2011 et 2012	10
3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2011	11
3.3.1 Achat de pétrole brut en 2011	11
3.3.2 Achat de distillats moyens (produits de catégorie 2)	12
3.3.3 Développement de la capacité de stockage en 2011	12
3.3.4 Acquisition de droits de disposition (tickets)	12
3.3.5 Souscription d'un financement additionnel	14
3.3.6 Renouvellement	15
3.4 Contrôle des stocks obligatoires	15
3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2011	16
Chapitre 4	
Plan financier et réalisations 2011	19

Chapitre 5	
Comptes 2011 d'Apetra	24
5.1 Comptes annuels	24
5.2 Rapport stratégique	24
5.3 Déclaration du collège des commissaires	24
Chapitre 6	
Recommandations	25
6.1 Points d'attention qui demandent une solution légale	25
6.1.1 Calcul de la contribution Apetra	25
6.1.2 Dossier relatif à la navigation intérieure	26
6.1.3 Dossier relatif à l'aviation	26
6.1.4 Politique de crise	26
6.2 Points d'attention pour le nouveau contrat de gestion	27
6.2.1 Générer assez de cash flow pour rembourser les emprunts	27
6.2.2 Poursuivre la suppression progressive des stocks de tickets	27
6.2.3 Contrôle des contributions	28
6.2.4 Attention portée à la politique de crise	28
Chapitre 7	
Réponse du secrétaire d'État	31
Annexe	
Lettre du secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles du 21 février 2013	32

INTRODUCTION

Chaque année, la Cour des comptes fait état de l'exécution des missions de service public d'Apetra, une société anonyme de droit public à finalité sociale chargée de détenir et gérer une partie des stocks obligatoires de pétrole. La Cour des comptes établit son rapport à l'attention de la Chambre des représentants et du Sénat à l'intervention de son représentant au collège des réviseurs. La Cour rédige son rapport en vertu de l'article 39bis, § 6, alinéa 3, de la loi du 26 janvier 2006 relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d'une agence pour la gestion d'une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises (ci-après « loi Apetra »).

Ce rapport concerne les activités d'Apetra au cours de sa cinquième année de fonctionnement. Le chapitre 6 formule des recommandations à la veille de la transposition de la nouvelle directive européenne et du renouvellement du contrat de gestion d'Apetra, qui sont l'occasion de rencontrer divers points d'attention.

CHAPITRE 1

Cadre général

1.1 Cadre actuel

La législation européenne¹ oblige les États membres à avoir en permanence un stock minimal de pétrole brut ou de produits pétroliers. Ce niveau de stocks équivaut au moins à 90 jours de la consommation intérieure journalière moyenne de l'année civile précédente. L'accord relatif à un programme international de l'énergie du 18 novembre 1974 impose, par ailleurs, de maintenir également un stock d'urgence de 90 jours. Contrairement à ce que prévoit la législation européenne, le stock d'urgence à maintenir dans le cadre de ce programme est fixé à 90 jours d'importations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers. La loi du 13 juillet 1976 a rendu cet accord international applicable à la Belgique².

La loi Apetra du 26 janvier 2006 a introduit le système actuel de stockage en Belgique le 1^{er} avril 2007. Le stock minimal de la Belgique doit ainsi être maintenu en partie par l'industrie pétrolière et en partie par Apetra, la part de l'industrie pétrolière étant progressivement supprimée dans les cinq ans. Ce système mixte est appelé à disparaître le 1^{er} avril 2012. Il doit être remplacé par un système entièrement centralisé, dans lequel Apetra gèrera l'ensemble du stock minimal. La loi Apetra prend comme référence l'obligation de stockage définie dans la législation européenne.

Apetra est une société anonyme de droit public à finalité sociale. Elle est dotée de trois organes de gestion : l'assemblée générale, le conseil d'administration et le comité de direction. Le ministre de l'Énergie est le seul membre de l'assemblée générale et représente l'État fédéral.

L'objet social d'Apetra consiste à exécuter des missions de service public afin de détenir et gérer les stocks obligatoires. Les règles particulières et les conditions qu'Apetra respecte dans l'exercice de sa mission de service public sont fixées par un contrat de gestion conclu entre l'État belge et Apetra. Le premier contrat de gestion est arrivé à échéance en mars 2012. Comme la législation Apetra actuelle (et le stock minimum à détenir) doit être adaptée au plus tard le 31 décembre 2012 suite à la modification de la législation européenne (voir plus loin), le premier contrat de gestion a été prolongé jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat³. La transposition de la directive en droit belge aura une incidence sur la manière dont Apetra devra détenir les stocks stratégiques nationaux de produits pétroliers à partir de 2013.

¹ Directive 2006/67/CE du Conseil du 24 juillet 2006 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers. Cette directive est la version codifiée de la directive initiale 68/414/CEE du Conseil du 20 décembre 1968 et des directives 72/425/CEE et 98/93/CE.

² Loi du 13 juillet 1976 portant approbation de l'accord relatif à un programme international de l'énergie, et de l'annexe, faits à Paris le 18 novembre 1974, telle que modifiée pour la dernière fois par la loi du 20 juillet 2006.

³ Voir *Moniteur belge* du 4 avril 2012, p. 21273.

En vertu de l'article 16 de la loi Apetra, la Direction générale de l'énergie du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie⁴ contrôle le respect des obligations résultant de la loi Apetra et de ses arrêtés d'exécution⁵.

1.2 Nouvelle directive européenne

Fin 2009, une nouvelle directive européenne⁶ est venue modifier l'obligation de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et de produits pétroliers. L'objectif était, entre autres choses, de mieux coordonner la législation européenne et les obligations du programme international de l'énergie. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier 2013, l'obligation de stockage équivaldra notamment à 90 jours sur la base des importations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers. Elle s'appliquera à l'ensemble de ceux-ci (et pas uniquement aux trois catégories les plus importantes)⁷. Dix pour cent des stocks détenus ne seront pas pris en compte, car considérés comme des fonds de citerne indisponibles. Par ailleurs, la nouvelle directive oblige également les États membres à élaborer des procédures de crise.

Cette nouvelle directive doit être transposée en droit belge pour le 31 décembre 2012 au plus tard.

Selon le plan Apetra 2012, Apetra respecterait totalement l'obligation de stockage de 90 jours prévue par la législation actuelle au 31 décembre 2012. Toutefois, l'application de la nouvelle directive européenne ne permet notamment pas de tenir compte des fonds de citerne indisponibles (10 %). Aux termes de la nouvelle directive européenne, un équivalent de 100 jours devra être stocké pour disposer réellement de 90 jours de stocks disponibles (soit une augmentation d'environ 11 %).

Apetra estime le respect de l'obligation de stockage imposée par la nouvelle directive européenne à la lumière du stock déjà prévu au 31 décembre 2012 par le scénario Apetra 2012. Apetra suppose à cette occasion qu'elle gèrera également l'ensemble des stocks minimums. En optant pour l'achat d'importantes quantités supplémentaires de pétrole brut dans le cadre de la directive actuelle, Apetra a déjà (en partie) anticipé le changement de système. Les efforts à finalement encore consentir en 2013 seront ainsi plus limités. L'incidence de la nouvelle directive européenne pour la constitution des stocks par Apetra est ainsi évaluée dans le rapport de gestion 2011 d'Apetra à un effort supplémentaire d'environ 177.000 tonnes équivalent pétrole brut (équivalent à 185.000 tonnes de pétrole brut ou 148.000 tonnes de produit, ou une combinaison des deux⁸). Selon la nouvelle

⁴ Ci-après « Direction générale de l'énergie ».

⁵ La Direction générale du contrôle et de la médiation du service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie contrôle également le respect de ces obligations.

⁶ Directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

⁷ Cela signifie que la nouvelle obligation de stockage s'applique pour la première fois au dernier trimestre de l'année de stockage 2012-2013. Cette obligation de stockage doit être calculée sur la base des importations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers de 2011.

⁸ Les stocks détenus sont exprimés par la nouvelle directive en termes de tonnes équivalent pétrole brut, où :

- une réduction de 4 % s'applique aux stocks de pétrole brut, soit un pourcentage qui correspond à un niveau de rendement moyen du naphte (aussi dénommé distillat de pétrole) ;

directive européenne, les stocks ne devront donc être complétés en 2013 qu'à hauteur de 3,5 % environ.

Dans son plan d'entreprise 2012, Apetra souligne l'importance d'une transposition ponctuelle de la nouvelle directive en droit belge. Des mesures en vue d'un financement et d'une capacité de stockage supplémentaires doivent en effet être prises à temps pour satisfaire à l'obligation de stockage supérieure à la suite de la nouvelle directive.

-
- les stocks de produits finis détenus par Apetra qui, selon la directive, peuvent être considérés comme des stocks spéciaux, sont comptabilisés à hauteur de 120 %. Tous les produits pétroliers finis des trois catégories de produits actuelles (voir point 3.1) des stocks en propriété et des stocks sous tickets sont pris en considération à cet effet.

CHAPITRE 2

Organisation d'Apetra

2.1 Personnel

Les statuts d'Apetra prévoient que le personnel, y compris les membres du comité de direction, est recruté en vertu de contrats de travail régis par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Au 31 décembre 2011, Apetra employait cinq membres du personnel. Le directeur financier désigné en décembre 2006 accomplit ses prestations en exécution d'un contrat de gestion. Un collaborateur en congé de maladie est par ailleurs remplacé (à titre temporaire) par une personne occupée sous statut indépendant.

Apetra n'entend recruter du personnel que pour exécuter ses activités principales. Les services d'appui sont, si possible, externalisés. En principe, les effectifs devraient de ce fait rester limités.

2.2 Externalisation de diverses missions d'appui au fonctionnement – application de la législation relative aux marchés publics

Apetra fait appel à des prestataires de services extérieurs pour exécuter diverses missions d'appui à son fonctionnement : nettoyage, gestion des applications informatiques, administration des salaires, traductions, comptabilité, services juridiques et services d'inspection. En 2011, le marché relatif aux services juridiques a fait l'objet d'une nouvelle attribution. Un marché d'assistance technique relative à la gestion de la qualité des produits pétroliers a également été attribué.

Par ailleurs, un marché a été attribué en 2011 pour le conseil financier dans le cadre d'un (deuxième) financement complémentaire de 300 millions d'euros. Un marché a également été attribué à un consultant en assurances.

Conformément à la loi relative aux marchés publics, ces marchés sont attribués à l'issue d'un appel d'offres public ou après réception d'un nombre minimal d'offres.

Enfin, des marchés ont été lancés en 2011 en vue de souscrire un financement complémentaire de 300 millions d'euros pour réaliser un swap d'intérêts et inspecter les dépôts.

2.3 Conseil d'administration et comité de direction

Le conseil d'administration détermine la politique menée pour concrétiser l'obligation de stockage. Il surveille les activités du comité de direction. Le conseil d'administration se compose d'un président et de six autres administrateurs, à savoir trois représentants de l'autorité fédérale et trois représentants du secteur pétrolier.

Le comité de direction assure la direction journalière des activités et met en œuvre les décisions du conseil d'administration. Il se compose du directeur général, du directeur administratif et du directeur financier.

2.4 Système comptable – loi du 17 juillet 1975

Apetra est soumise à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises.

Des tableaux sont tenus à jour dans Excel pour assurer le suivi des quantités de pétrole et de produits pétroliers sur lesquelles portent les opérations. La concordance avec la comptabilité est contrôlée à plusieurs niveaux. Un logiciel spécifique au suivi des stocks a été acquis en 2010. Il a ensuite encore été adapté en 2011 et mis en service début 2012.

CHAPITRE 3

Exécution des missions de service public en 2011

3.1 Obligation de stockage 2011

La loi Apetra répartit momentanément l'obligation nationale de stockage entre les principales sociétés pétrolières et Apetra. L'obligation nationale de stockage est fixée chaque année par le ministre fédéral de l'Énergie.

L'obligation de stockage est définie en termes de produits pétroliers finis (raffinés) et est répartie comme suit :

- catégorie 1 : essence ;
- catégorie 2 (distillats moyens) : diesel, gasoil de chauffage, pétrole lampant et kérosène ;
- catégorie 3 (combustibles résiduels) : fuel lourd.

Le ministre de l'Énergie a fixé comme suit l'obligation de stockage pour l'année de stockage 2011 (1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012) pour les différentes catégories de produits :

Tableau 1 – Obligation de stockage de produits pétroliers en 2011 (en tonnes)

	Apetra	Secteur pétrolier
Catégorie 1	328.666	5.066
Catégorie 2	3.279.030	87.666
Catégorie 3	81.209	850
Total	3.688.905	93.582
Total général Belgique		3.782.487

Source : Direction générale de l'énergie

Outre l'obligation de stockage notifiée par le ministre, Apetra est également tenue par la loi de reprendre une partie de l'obligation de stockage des sociétés pétrolières qui disposeraient elles-mêmes de stocks opérationnels insuffisants pour remplir leur obligation de stockage individuelle. En 2011, une seule société pétrolière a demandé que son obligation de stockage soit reprise à concurrence de 550 tonnes pour la catégorie 1.

3.2 Plans d'entreprise 2011 et 2012

Le contrat de gestion 2007-2012 oblige Apetra à acheter chaque année 370.000 tonnes de stocks de pétrole. Pour 2012, Apetra doit atteindre un stock en propriété de produits de la

catégorie 2 égal à maximum 50 jours (1.850.000 tonnes). Le reste (40 jours de stock pétrolier, soit 1.500.000 tonnes) peut être acquis sous la forme de tickets. Les plans d'entreprise annuels doivent traduire cet objectif en chiffres concrets à atteindre.

En mai 2011, Apetra a établi le plan d'entreprise 2012, que le ministre de l'Énergie a approuvé le 30 septembre 2011.

Ce plan s'inscrit dans le prolongement du scénario Apetra 2012 tel qu'exposé dans le plan d'entreprise 2011 de mai 2010. Le scénario vise la réalisation complète de l'obligation de stockage belge en 2012.

Le plan d'entreprise 2012 prévoit les actions suivantes en 2011 :

- acheter 398.400 tonnes de pétrole brut ;
- acheter 560.439 tonnes de produits de la catégorie 2 ;
- organiser un nouveau cycle de procédures d'adjudication pour une capacité de stockage (estimée à 225.000 tonnes) ; l'installation de stockage proposée doit être disponible dans le courant de 2012 ;
- émettre des tickets, de maximum 110.000 tonnes pour les produits de la catégorie 1, maximum 650.000 tonnes pour les produits de la catégorie 2 (au quatrième trimestre 2011) et 27.500 tonnes pour les produits de la catégorie 3 ;
- conclure un troisième financement de maximum 300 millions d'euros ;
- renouveler éventuellement 100.000 tonnes (en fonction du suivi de la qualité).

3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2011

Les sections suivantes examinent dans quelle mesure les actions 2011 du plan d'entreprise 2012 ont été réalisées au 31 décembre 2011.

3.3.1 Achat de pétrole brut en 2011

Selon le plan d'entreprise, il était prévu d'acheter 398.400 tonnes de pétrole brut pour 2011.

En 2011, 399.429 tonnes de pétrole brut ont été achetées. L'objectif du plan d'entreprise est dès lors atteint.

Le stock total de pétrole brut s'élevait à 1.497.687 tonnes au 31 décembre 2011.

Apetra justifie sa mise importante dans l'acquisition de pétrole brut par une « *anticipation de la nouvelle directive* ». Cette nouvelle directive ne distingue en effet plus les catégories de produits pétroliers en ce qui concerne l'obligation de stockage. Le pétrole brut est donc également pris en compte. Il présente l'avantage de pouvoir être stocké à moindre coût et de ne pas devoir être renouvelé⁹.

⁹ Le pétrole brut d'Apetra est stocké dans des cavernes de sel souterraines et ne doit pas être renouvelé. Des tourbillons de pétrole brut apparaissent en effet spontanément dans ces cavernes suite aux différences de températures internes, de sorte qu'aucun dépôt ne se crée. Ce serait le cas pour le stockage en citernes.

3.3.2 Achat de distillats moyens (produits de catégorie 2)

Selon le plan d'entreprise, il était prévu d'acheter 560.439 tonnes de produits finis en 2011 pour constituer un stock total de 1.606.635 tonnes de distillats moyens.

En 2011, 415.974 tonnes de distillats moyens ont été acquises. Le stock total au 31 décembre 2011 s'élevait à 1.462.169 tonnes de distillats moyens (diesel, gasoil de chauffage et kérosène).

L'objectif est réalisé à 75 %. Il n'a pas été atteint totalement parce que les achats sont toujours effectués en fonction de la capacité de stockage maximale disponible d'Apetra.

L'extension de la capacité de stockage a subi quelques retards en 2011, essentiellement à cause des nouveaux contrats de construction. Il est difficile de prévoir quand ils seront réellement terminés.

3.3.3 Développement de la capacité de stockage en 2011

Le plan d'entreprise prévoit de nouveaux marchés pour le stockage de distillats moyens et de pétrole brut en mai-juin 2011. Apetra doit disposer des installations proposées dans le courant de 2012 et pouvoir ainsi stocker des produits de la catégorie 2 à concurrence de 225.000 tonnes équivalent pétrole brut supplémentaires.

Les marchés ont été lancés en mai 2011 après l'accord du conseil d'administration du 29 avril 2011.

En septembre 2011, Apetra a loué par contrat une caverne de sel supplémentaire pour stocker du pétrole brut (capacité de 420.000 m³ ou 344.000 tonnes de pétrole brut) et des dépôts pour 55.000 tonnes de produits finis.

Ces nouveaux contrats permettent de stocker l'équivalent de 227.000 tonnes de produits de la catégorie 2 (172.000 tonnes de pétrole brut¹⁰ et 55.000 tonnes de produits).

Fin 2011, Apetra dispose d'une capacité de stockage sous contrat d'environ cinq millions de mètres cubes.

Cette capacité doit suffire pour stocker tout le pétrole nécessaire pour remplir entièrement l'obligation de stockage selon le plan Apetra 2012, sous réserve de 600.000 tonnes de produits de catégorie 2 sous la forme de tickets. En d'autres termes, les nouveaux contrats de stockage conclus à partir de 2012 ne feront plus que remplacer les contrats de stockage venus à échéance ou satisfaire à une obligation de stockage plus élevée (principalement suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle directive européenne).

3.3.4 Acquisition de droits de disposition (tickets)

La loi Apetra permet également de constituer des stocks de pétrole sous la forme de « tickets » ou droits de disposition : il s'agit d'un droit qu'Apetra achète et qui lui permet, en cas de crise pendant la durée du droit, d'acheter auprès du vendeur de tickets des produits pétroliers finis au prix en vigueur sur le marché à ce moment-là.

¹⁰ Pour le pétrole brut, seuls 50 % peuvent être pris en compte lors de la conversion en produits de la catégorie 2.

Pour les produits des catégories 1 et 3, le besoin de tickets a fortement diminué au cours des dernières années parce que le pétrole brut acheté suffit pour respecter l'obligation de stockage de ces catégories. Apetra ne souhaite plus détenir des tickets que pour la règle des 30 jours (obligation légale de détenir au moins 30 jours de consommation en produits finis). Pour 2011, le plan d'entreprise prévoit 110.000 tonnes de tickets pour les produits de catégorie 1 et 27.500 tonnes pour les produits de catégorie 3.

Pour les produits de la catégorie 2, le plan d'entreprise envisage de réduire en 2011 le volume total de tickets de 817.500 tonnes (quatrième trimestre 2010) à 650.000 tonnes (quatrième trimestre 2011).

Au dernier trimestre 2011, Apetra disposait de 110.000 tonnes d'essence (catégorie 1), 628.500 tonnes de distillats moyens (catégorie 2) et 27.500 tonnes de pétrole brut (catégorie 3) sous la forme de droits de disposition. En 2011, douze millions d'euros ont approximativement été consacrés à des contrats de tickets, soit une diminution d'environ 40 % par rapport à 2010 (20 millions d'euros).

La suppression progressive des tickets pour les produits de catégorie 2 a été menée à bien en 2011.

Apetra a pu exercer une pression suffisante pour maintenir les prix des tickets des produits de catégories 1 et 3 à un niveau faible.

Comme les années précédentes, il n'a pas été possible en 2011 non plus de maintenir les prix des tickets pour les produits de la catégorie 2 à un niveau faible et stable.

Le tableau 2 montre que les prix des tickets pour les produits de catégorie 2 varient toujours très fortement. Ils oscillent entre 3,25 euros /tonne/mois et 0,65 euro/tonne/mois.

Tableau 2 - Prix des tickets pour les produits de catégorie 2 selon l'offre du secteur pétrolier

	Offre concernant des tickets à partir du Q1 2011	Offre concernant des tickets à partir du Q2 2011	Offre concernant des tickets à partir du Q3 2011	Offre concernant des tickets à partir du Q4 2011
Prix du ticket le moins cher (euros/tonne/mois)	0,65	1,1	1,1	1
Prix du ticket le plus cher ¹¹ (euros/tonne/mois)	2,2	2,95	3,25	2,85
<i>Cut-off price</i> Apetra	1,35	1,5	1,2	2
Prix moyen pondéré des tickets acceptés ¹²	1,16	1,27	1,16	1,8
Stocks « tickets » (tonnes) détenus par Apetra par trimestre ¹³	886.000	722.000	722.500	628.500

Q = trimestre

Source : Apetra

Contrairement à la pression exercée pour les produits des catégories 1 et 3, celle qu'Apetra peut exercer sur les prix des produits de catégorie 2 n'est pas suffisante.

Depuis la création d'Apetra, son conseil d'administration fixe, à chaque appel d'offres, un *cut-off price* au-delà duquel il n'accepte pas de tickets. Le *cut-off price* pour les tickets des produits de catégorie 2 a une nouvelle fois fortement augmenté au quatrième trimestre. Il a atteint jusqu'à deux euros/tonne, soit une augmentation de plus de 66 % par rapport au trimestre précédent.

3.3.5 Souscription d'un financement additionnel

Depuis sa création en 2007, Apetra a souscrit un premier emprunt de maximum 800 millions d'euros pour financer ses missions de service public.

En 2010, Apetra a souscrit un emprunt additionnel de 250 millions d'euros.

Ces deux emprunts n'ont pas suffi à réaliser tous les achats nécessaires pour respecter totalement l'obligation de stockage fin 2012. En revanche, ils suffisent pour financer les objectifs du plan d'entreprise en 2011.

¹¹ Prix du ticket proposé dans le cadre d'un marché donné, quelle que soit la date à partir de laquelle il est proposé.

¹² Le calcul se base sur le prix moyen pondéré de tous les tickets acceptés dans le cadre d'un marché spécifique, à savoir pour les premier et le deuxième trimestres qui suivent la date de passation du marché.

¹³ Il s'agit en l'occurrence de chiffres moyens par trimestre. Les quantités mentionnées dans la dernière rangée sont simplement les stocks de tickets détenus par Apetra. Il faut y ajouter les stocks propres.

L'augmentation des prix du pétrole appelle des financements additionnels.

Apetra a prévu un troisième tour de financement en 2011. Différentes options ont été étudiées attentivement avec l'aide d'un conseiller financier externe : emprunts classiques (crédit bancaire), billets de trésorerie, emprunt obligataire sans notation et emprunt obligataire avec notation.

Après plusieurs réunions préparatoires¹⁴, le conseil d'administration du 13 décembre 2011 a décidé de lancer un emprunt obligataire avec notation. Il a mandaté le comité de direction d'Apetra pour prendre les mesures nécessaires afin de placer un tel emprunt obligataire en 2012. En attendant l'ouverture de la souscription à cet emprunt, le conseil d'administration a également marqué son accord sur un crédit de soudure de dix-huit mois pour 300 millions d'euros. En septembre 2012, le conseil d'administration a approuvé les conditions financières définitives auxquelles l'emprunt obligataire peut être souscrit.

Le besoin de financement définitif d'Apetra (compte tenu de l'augmentation des stocks pour réaliser l'obligation de stockage selon la nouvelle directive européenne¹⁵) est estimé à 1,6 milliard d'euros dans le plan d'entreprise 2013 (de mai 2012).

3.3.6 Renouvellement

Après quelque temps, les stocks de produits finis perdent de leur qualité et doivent être remplacés à temps par de nouveaux produits. Apetra dispose d'un système de suivi de la qualité de ses stocks appelé proQuality.

En 2011, Apetra a procédé à trois opérations de renouvellement pour un total de 105.355 m³ de diesel et de gasoil de chauffage.

3.4 Contrôle des stocks obligatoires

La loi Apetra prévoit un contrôle renforcé des stocks obligatoires par le SPF Économie. Les règles spécifiques du contrôle obligatoire, à effectuer tant auprès des sociétés pétrolières encore soumises à l'obligation qu'auprès d'Apetra, sont fixées dans l'arrêté royal du 15 juin 2006. Ce contrôle comprend une vérification formelle par le fonctionnaire délégué du SPF Économie et, ce qui est tout à fait neuf, un contrôle physique systématique par des étalonneurs et mesureurs agréés (quantité), d'une part, et par des laboratoires agréés (qualité), d'autre part. L'arrêté royal prévoit que chaque détenteur de stock devra être contrôlé au moins trois fois par an.

La loi Apetra ne contient aucune disposition concernant le contrôle qu'Apetra peut exercer sur les stocks obligatoires gérés par elle. Seul le contrat de gestion lui impose un système de contrôle interne qui vérifie la présence physique, la quantité et la qualité des stocks obligatoires qu'elle gère.

À l'instar des années précédentes, le SPF Économie n'a effectué aucun contrôle du respect de l'obligation de stockage individuelle des entreprises en 2011.

¹⁴ Conseils d'administration d'Apetra des 29 avril, 13 septembre et 25 novembre 2011.

¹⁵ Voir le point 1.2.

L'obligation de stockage individuelle des entreprises sera toutefois ramenée à zéro à partir du 1^{er} avril 2012, de sorte que ce contrôle ne devra plus être effectué à partir de cette date.

En 2011, Apetra a fait procéder à 638 contrôles de ses stocks de pétrole par des sociétés d'inspection certifiées au plan international.

Tableau 3 – Aperçu des inspections effectuées en 2011 par Apetra

Période	Dépôts	Livraison	Stocks propres	Stocks tickets
Q1 2011	1	124	74	17
Q2 2011	3	235		10
Q3 2011	0	42	76	19
Q4 2011	4	22		11

Q = trimestre

Source : Apetra

Il ressort des rapports d'inspection qu'aucun problème n'a été constaté en 2011 concernant la qualité et la quantité des stocks de pétrole en propriété d'Apetra, ni des stocks de tickets au profit d'Apetra.

3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2011

Le tableau 4 compare le stock effectif d'Apetra au quatrième trimestre 2011 et la quantité de stocks obligatoires imposée pour 2011. Comme le montre ce tableau, seul le stock imposé de produits de catégorie 2 n'a pas été atteint. Le taux de réalisation ne s'élève qu'à 86,6 %. Ce taux est nettement plus élevé que celui constaté en 2010 pour les produits de catégorie 2 (76,7 %).

Tableau 4 – Réalisation de l'obligation de stockage d'Apetra en 2011

Catégorie de produits	Stocks imposés en 2011 (tonnes) ¹⁶	Chiffre réalisé au quatrième trimestre 2011 (tonnes)	Taux de réalisation en 2011
Cat. 1			
Stock de pétrole brut (à 29 %)		434.329	
Tickets		110.000	
Total	329.216	544.329	> 100 %
Cat. 2			
Stock de pétrole brut (à 50 %)		748.843	
Distillats moyens en propriété		1.462.169	
Tickets		628.500	
Total	3.279.030	2.839.512	86,6 %
Cat. 3			
Stock de pétrole brut (à 14 %)		209.676	
Tickets		27.500	
Total	81.209	237.176	> 100 %

Source : Cour des comptes

Le plan d'entreprise 2012 approuvé par le ministre et le contrat de gestion 2007-2012 ne prévoient la réalisation complète de l'obligation de stockage des produits de catégorie 2 qu'à la fin de 2012.

Afin de mesurer la réalisation de l'obligation de stockage de la Belgique, il faut ajouter au stock minimal qu'Apetra doit détenir l'obligation de stockage imposée au secteur privé. Celle-ci s'élève à 93.032 tonnes en 2011¹⁷.

Le SPF Économie n'a pas pu produire de chiffres précis (et contrôlés) concernant la réalisation de l'obligation individuelle de stockage des entreprises à la fin 2011. Il estime toutefois que, compte tenu des statistiques pétrolières actuelles, les grandes compagnies pétrolières ont respecté leur obligation de stockage de trois jours.

¹⁶ Ce chiffre comprend les quantités détenues pour remplir les « obligations de stockage individuelles » reprises des sociétés pétrolières (550 tonnes de produits de catégorie 1). Les stocks de pétrole brut sont répartis entre les trois catégories suivant les coefficients (*yields*) de raffinage : 29 % pour la catégorie 1, 50 % pour la catégorie 2 et 14 % pour la catégorie 3.

¹⁷ Après déduction de la reprise de l'obligation de stockage individuelle à Apetra, voir la note de bas de page précédente.

Tableau 5 – Réalisation de l'obligation de stockage de la Belgique au quatrième trimestre 2011 : Apetra + entreprises à obligation de stockage individuelle (à supposer une réalisation de 100 %)

Catégorie de produits	Apetra (tonnes)	Entreprises à obligation de stockage individuelle (tonnes)	Belgique (tonnes)	Taux de réalisation de l'obligation de stockage
Cat. 1	544.329	4.516	548.845	> 100 %
Cat. 2	2.839.512	87.666	2.927.178	87 %
Cat. 3	237.176	850	238.026	> 100 %

Source : Cour des comptes

Le tableau 5 montre que la Belgique n'a pas réussi à respecter complètement son obligation de stockage en 2011 pour les produits de catégorie 2. Les plans d'entreprise d'Apetra prévoient cette situation : l'objectif ne doit être atteint qu'en 2012.

L'évolution restituée dans le tableau suivant démontre qu'Apetra est en bonne voie de réaliser totalement son obligation de stockage d'ici 2012.

Tableau 6 - Évolution du taux de réalisation de l'obligation de stockage de la Belgique pour les produits de catégorie 2 (Apetra + entreprises individuelles)

2007	2008	2009	2010	2011
40,2 %	38,6 %	73,4 %	77,9 %	87 %

Source : Cour des comptes

CHAPITRE 4

Plan financier et réalisations 2011

Le plan financier, un élément du plan d'entreprise à établir annuellement, estime les recettes et les dépenses de l'entreprise. Il est établi conformément aux rubriques des comptes annuels, tant pour ce qui est du bilan que du compte de résultats (produits et charges)¹⁸. Ce plan financier est complété par le plan d'investissement et par le plan de financement, qui reflètent les flux de caisse.

Le plan d'entreprise 2011 a été établi en mai 2010. Lors de l'élaboration du plan d'entreprise 2012, le plan financier 2011 a été actualisé (estimations de mai 2011), et il a déjà été tenu compte, pour 2011, des quantités effectives (et des prix) des achats réalisés et planifiés. En 2011, les stocks en propriété sont estimés à près d'un million de tonnes et le volume moyen de tickets de catégorie 2 à près d'un 0,75 million de tonnes (respectivement 0,8 et 0,75 million de tonnes dans le plan financier de mai 2010). Les réalisations sont comparées aux estimations du plan financier dans les tableaux 7 et 8.

Les objectifs fixés en termes de volume des acquisitions de stocks en propriété n'ont pas pu être réalisés dans leur totalité (815,5 milliers de tonnes de produits pétroliers supplémentaires ont été achetés en 2011¹⁹ sur les 958,8 milliers de tonnes estimés). En 2011, l'ensemble de la capacité de stockage n'a pas été mise à la disposition d'Apetra dans les délais prévus. Le prix d'achat du stock en propriété a été légèrement inférieur aux prévisions.

Malgré la baisse considérable de l'offre de tickets en 2011, il a encore été possible de fixer le volume estimé de tickets (certes à un prix relativement faible). Pour les tickets de catégorie 2, le volume moyen fixé est de 739,7 milliers de tonnes (par rapport à 932,6 milliers de tonnes en 2010).

Les frais de stockage sont passés de 26,7 millions d'euros en 2010 à 41,1 millions d'euros en 2011. Ces frais continueront à progresser les prochaines années (jusqu'à plus de 70 millions d'euros).

¹⁸ Le plan financier a été adapté à partir du plan d'entreprise 2012 (mai 2011). Les frais liés aux missions de service public (achat de biens commerciaux, tickets, frais de stockage...) sont désormais présentés séparément des frais de fonctionnement (achats de services et biens divers et frais de personnel).

¹⁹ Une partie du stock a également été vendue dans le courant de 2011. Vu le risque accru de problèmes d'approvisionnement en raison de la situation politique en Libye, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) a décidé, le 23 juin 2011, d'utiliser une partie des stocks obligatoires de pétrole et de produits pétroliers. Pour ce qui concerne la Belgique, l'obligation de stockage individuelle des sociétés pétrolières a été ramenée de trois jours par mois à zéro. Par ailleurs, Apetra a dû mettre 15 millions de litres de produits à la disposition du marché.

Fin 2010, il a fallu comptabiliser une réduction de valeur de 26,1 millions d'euros sur les stocks²⁰. Elle a pu être partiellement reprise (11,9 millions d'euros) à la fin de 2011 grâce à des prix de pétrole plus élevés.

Les recettes d'exploitation en 2011 s'élèvent à 191,5 millions d'euros. Elles comprennent, en plus des contributions Apetra (176,5 millions d'euros), une partie des ventes de produits pétroliers (14,9 millions d'euros). Le chiffre d'affaires provenant des contributions est plus élevé que l'an dernier en raison d'une augmentation de quelque 20 % de la cotisation Apetra moyenne (à cause de prix du pétrole plus élevés). Les volumes sous-jacents proposés à la consommation ont diminué (d'environ 7 %).

Tableau 7 – Plan financier : compte de résultats 2011 (en milliers d'euros)

	Estimation mai 2010 (a)	Estimation mai 2011 (b)	Réalisation 2011 (c)
Recettes d'exploitation	177.401,0	187.063,0	191.455,6
Charges d'exploitation	-83.992,0	-47.208,0	-59.392,5
- Achat de biens commerciaux	-493.133,0	-706.685,0	-555.436,0
- Variation de stocks biens commerciaux	493.133,0	706.685,0	540.871,8
- Achat de biens commerciaux - tickets	-19.581,0	-11.879,0	-12.053,1
- Achat de biens commerciaux - frais de stockage		-31.696,0	-41.147,5
- Achat de biens commerciaux - autres		-1.909,0	-2.068,6
- Services et biens divers	-63.557,0		
- Rémunérations, charges sociales et pensions	-854,0		
- Frais de fonctionnement		-1.650	-1.414,9
- Amortissements et réductions de valeur sur les immobilisations		-74,0	-23,2
- Réductions de valeur sur stocks			11.888,5
- Autres charges d'exploitation			-9,5

²⁰ Les règles d'évaluation prévoient que les stocks sont évalués au prix coûtant pour Apetra. Lors de la clôture annuelle, la valeur d'inventaire est comparée au prix moyen du marché en décembre.

Bénéfice d'exploitation	93.409,0	139.855,0	132.063,10
Produits financiers (charges)	-29.673,0	-11.743,0	-9.959,0
Bénéfice de l'exercice	63.736,0	128.112,0	122.104,1

Source : plan d'entreprise 2011 de mai 2010 (a), plan d'entreprise 2012 de mai 2011 (b) et compte annuel 2011 (c)

Tableau 8 – Plan financier : bilan 2011 (en milliers d'euros)

	Estimation mai 2010 (a)	Estimation mai 2011 (b)	Réalisation 2011 (c)
Actif	1.437.607,0	1.644.087,0	1.617.298,7
- Immobilisations incorporelles	59,0	80,0	124,4
- Immobilisations corporelles	114,0	105,0	65,1
- Cautions	28,0	28,0	29,4
- Stocks	1.417.484,0	1.615.674,0	1.461.749,9
- Créances commerciales	19.252,0	20.676,0	31.111,5
- Autres créances	670,0	2.686,0	6.301,2
- Placements de trésorerie et valeurs disponibles	0,0	4.838,0	117.440,0
- Comptes de régularisation de l'actif			477,2
Passif	1.437.607,0	1.644.087,0	1.617.298,7
- Fonds propres	494.646,0	595.538,0	589.534,9
- Dette à long terme	930.000,0	970.000,0	920.000,0
- Passif circulant	12.961,0	78.549,0	104.241,8
- Comptes de régularisation			3.522,0

Source : plan d'entreprise 2011 de mai 2010 (a), plan d'entreprise 2012 de mai 2011 (b) et compte annuel 2011 (c)

Le total du bilan au 31 décembre 2011 s'élève à 1.617,3 millions d'euros (contre 1.130,3 millions d'euros en 2010). Il s'agit surtout de stocks (1.461,7 millions d'euros), de créances commerciales à un an au plus (31,1 millions d'euros) et de placements de trésorerie et valeurs disponibles (117,4 millions d'euros) inscrits à l'actif du bilan et des fonds propres

(589,5 millions d'euros), de la dette à long terme (920 millions d'euros) et des dettes à un an au plus (104,2 millions d'euros) au passif.

Les stocks achetés au 31 décembre 2011 s'élèvent à 1.461,7 millions d'euros et représentent près de 3 millions de tonnes de produits (1.462.169 tonnes de produits pétroliers de catégorie 2 et 1.497.686 tonnes de pétrole brut)²¹. La valeur (théorique) des stocks calculée au prix moyen du marché en décembre 2011 est de 1.979,9 millions d'euros (soit 518,2 millions d'euros ou un peu plus de 35 % au-delà de la valeur comptable).

Les créances à un an au plus sont notamment constituées de créances à l'égard du SPF Économie correspondant à la TVA facturée sur les contributions Apetra d'octobre et de novembre 2011 (7,1 millions d'euros) et aux contributions Apetra prévues en décembre et perçues en janvier 2012 (18,3 millions d'euros).

Les moyens disponibles au 31 décembre 2011 s'élèvent à 117,4 millions d'euros, dont 116 millions placés à terme²². Ils sont très influencés à cette date par le prélèvement en fin d'année d'une tranche supplémentaire de l'emprunt initial à hauteur de 80 millions d'euros.

Les fonds propres d'Apetra progressent de 122,1 millions d'euros pour s'établir à 589,5 millions d'euros et se composent de réserves indisponibles (outre le capital souscrit de 62.000 euros et la réserve légale de 6.200 euros). Comme les statuts disposent qu'aucun dividende ne peut être versé, le bénéfice de l'exercice a été affecté, comme par le passé, aux réserves indisponibles.

Étant donné que l'emprunt initial à long terme de 800 millions d'euros n'a pas suffi à financer la réalisation du scénario Apetra 2012, il a été décidé dès 2010 de souscrire (dans un premier temps) un financement additionnel de 250 millions d'euros. Fin 2011, 720 et 200 millions d'euros avaient déjà été utilisés (soit un total de 920 millions d'euros).

Dans le plan d'entreprise 2012 de mai 2011, le financement restant à assurer au-delà des 1.050 millions d'euros prévus a été estimé entre 200 et 300 millions d'euros²³. Fin décembre 2011, Apetra a souscrit à cet effet un deuxième financement additionnel de 300 millions d'euros. Étant donné que l'objectif consistait à émettre un emprunt obligataire et qu'Apetra devait encore obtenir une notation internationale, un crédit de soudure de dix-huit mois a été accordé par mesure de sécurité.

Le montant final qui devra être emprunté peut être encore plus élevé que les lignes de crédit actuelles de 1.350 millions d'euros. Le montant du supplément à emprunter dépend de l'évolution des prix du pétrole et de l'obligation de stockage (future). Dans le plan d'entreprise 2013 de mai 2012, Apetra estime son besoin de financement total à 1,6 milliard d'euros.

²¹ En outre, Apetra dispose au 31 décembre 2011 de tickets à hauteur d'environ 0,75 million de tonnes (110.000 tonnes de catégorie 1, 628.500 tonnes de catégorie 2 et 27.500 tonnes de catégorie 3).

²² Il s'agit de deux placements à terme à moins d'un mois d'échéance (de 37 et 79 millions d'euros).

²³ Par prudence et vu la volatilité des prix pétroliers, le conseil d'administration a décidé de lancer un marché de (maximum) 500 millions d'euros. Apetra considère que l'emprunt additionnel qui lui sera finalement accordé sera inférieur à ce montant.

Le passif circulant s'élève à 104,2 millions d'euros et comprend les dettes commerciales relatives à plusieurs achats importants effectués en fin d'année et dont le paiement est prévu pour début 2012.

CHAPITRE 5

Comptes 2011 d'Apetra

5.1 Comptes annuels

Apetra a réalisé en 2011 des recettes d'exploitation de 191,5 millions d'euros (contre 159,1 millions en 2010). Les charges d'exploitation s'élèvent à 59,4 millions d'euros (19,9 millions en 2010), ce qui permet de clore l'année avec un bénéfice d'exploitation de 132,1 millions d'euros. Compte tenu d'un résultat financier négatif de -10 millions d'euros, le bénéfice de l'année comptable s'élève à 122,1 millions d'euros (138,9 millions d'euros en 2010). Ce bénéfice est ajouté aux réserves indisponibles.

Le total du bilan au 31 décembre 2011 s'élève à 1.617,3 millions d'euros (contre 1.130,3 millions d'euros en 2010). Le stock (1.461,7 millions d'euros) à l'actif du bilan et les fonds propres (589,5 millions d'euros) ainsi que la dette à long terme (920 millions d'euros) au passif représentent les rubriques principales.

5.2 Rapport stratégique

Le rapport stratégique vise à donner une image fidèle de l'évolution des activités d'Apetra au cours de l'exercice et reflète également les événements intervenus après la clôture de l'exercice (jusqu'en avril 2012). Il constitue, en outre, le rapport spécial d'Apetra sur sa finalité sociale et sur la mise en œuvre de ses missions de service public. Le rapport financier annuel du conseil d'administration destiné à l'assemblée générale est repris au point V de ce rapport stratégique.

Le rapport stratégique aborde notamment la couverture de l'obligation de stockage en 2011. Apetra n'a aucune difficulté à couvrir son obligation de stockage concernant les produits des catégories 1 (essence) et 3 (fuel lourd). Quant aux produits de catégorie 2 (distillats moyens), Apetra remplit, fin 2011, plus de 87 % de son obligation de stockage (environ 77 % en 2010).

5.3 Déclaration du collège des commissaires

Le 30 avril 2012, le collège des commissaires a remis une déclaration sans réserve sur les comptes annuels 2011.

Dans sa déclaration, le collège des commissaires signale que le contrôle de l'exhaustivité des recettes relève de la responsabilité de la Direction générale de l'énergie. Ce contrôle a déjà été effectué pour ce qui concerne l'année 2011. Aucune différence notable n'a été constatée (voir également à ce sujet le point 6.2.3).

CHAPITRE 6

Recommandations

6.1 Points d'attention qui demandent une solution légale

La transposition de la nouvelle directive européenne relative aux stocks minimums²⁴ en droit belge constitue un moment idéal pour résoudre par la voie légale quelques points d'attention.

6.1.1 Calcul de la contribution Apetra

La SA Apetra est financée par une contribution prélevée sur les produits pétroliers mis en consommation en Belgique par les sociétés pétrolières²⁵. C'est la Direction générale de l'énergie qui fixe la contribution chaque trimestre par catégorie de produit. Elle le fait sur la base d'une formule dont les éléments théoriques ont été fixés par arrêté royal²⁶. La méthode de calcul de la contribution n'a pas été modifiée par rapport à 2007. En 2011, la contribution s'établissait, pour chaque catégorie de produit, de la manière suivante :

Tableau 9 – Contribution Apetra par catégorie (en euros/1.000 litres pour les catégories 1 et 2 et en euros/tonne pour la catégorie 3)

	Q1	Q2	Q3	Q4
CS ₁	8,99	10,25	11,76	11,44
CS ₂	9,52	10,92	12,27	11,99
CS ₃	7,99	8,86	10,37	10,32

Q = trimestre

Source : Direction générale de l'énergie

Les éléments théoriques de la formule de calcul de la contribution Apetra doivent être adaptés pour tenir compte du coût réel lié à la détention des stocks stratégiques. Ainsi, Apetra a notamment constaté qu'à l'exception du stockage souterrain de pétrole brut,

²⁴ Directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

²⁵ Il a déjà été indiqué au chapitre 1 que l'obligation de stockage s'appuiera en revanche à partir du 1^{er} janvier 2013 sur les importations nettes.

²⁶ Article 2 de l'arrêté royal du 4 octobre 2006 fixant le mode de calcul et de perception de la contribution d'Apetra : $CS_i = C_1 + C_{r,i} + C_{c,i} + C_{m,i} + (C_{f,i} = CP_i \times I_t \times OS/365 \times \text{dens})$. La contribution relative au stock obligatoire de la catégorie i (CS_i) est la somme des éléments suivants :

- coût de la capacité de stockage (C_1), fixé à 2,48 euros ;
- coût du renouvellement du produit ($C_{r,i}$), fixé à 0,5 euro ;
- coût du contrôle des obligations de stockage ($C_{c,i}$) et coût du contrôle par Apetra et frais de fonctionnement d'Apetra ($C_{m,i}$), tous deux fixés à zéro euro ;
- coût des charges financières ($C_{f,i}$) sur la valeur du produit (CP_i) pour la détention du stock pendant un nombre de jours OS , celui-ci étant fixé à 80,4 jours.

l'indemnité forfaitaire pour la capacité de stockage de presque 10 euros (2,48 euros par trimestre) n'était plus actuelle. Les contrats de stockage ont été passés pour des montants correspondant à plus du double de l'indemnité forfaitaire. Par ailleurs, le coût du contrôle interne des stocks effectué par Apetra et de ses frais de fonctionnement n'a toujours pas été fixé, alors que les frais sous-jacents sont déjà exposés. Il est souligné que la contribution Apetra est calculée afin de couvrir 80,4 jours de stock (au lieu de 90)²⁷.

6.1.2 Dossier relatif à la navigation intérieure

En vertu de l'article 52 de la loi portant des dispositions diverses (I) du 21 décembre 2007, le gasoil destiné à l'avitaillement de la navigation intérieure, auquel s'applique une exonération des droits d'accises, est exempté de la contribution Apetra. Les modalités pratiques de cette exonération doivent être fixées par arrêté royal. L'arrêté royal n'a pas été pris parce que le SPF Économie n'a pas encore déterminé clairement comment il pouvait appliquer cette exonération dans la pratique.

Depuis la création d'Apetra, les sociétés d'avitaillement pour la navigation intérieure n'ont jamais payé de contribution²⁸.

6.1.3 Dossier relatif à l'aviation

Pour la consommation de kérosène par l'aviation régulière et l'aviation cargo, il a été décidé qu'à partir du 1^{er} avril 2007 la contribution Apetra ne pouvait pas dépasser quatre euros par 1.000 litres. Cette réduction de contribution ne s'applique pas aux vols non réguliers.

Cependant, en l'absence de définitions et d'informations claires quant aux différents types de vols, les aéroports ne savent pas toujours quelle contribution ils doivent payer ni à quel moment. En 2010, le SPF Économie a essayé d'élaborer des définitions uniformes sur la base des informations disponibles dans les aéroports. La trop grande complexité des problèmes rencontrés dans la pratique n'a cependant pas permis de dégager une solution concrète. Dans le passé, le SPF Économie a déjà proposé, en guise de solution, d'instaurer une contribution unique pour l'ensemble du secteur de l'aviation. Les textes législatifs nécessaires fixant le niveau de cette contribution unique doivent encore être rédigés.

6.1.4 Politique de crise

L'obligation de détenir un stock d'urgence équivalant à 90 jours des importations annuelles nettes de produits pétroliers est imposée afin de mettre ces stocks de produits pétroliers sur le marché en cas de problèmes d'approvisionnement internationaux ou nationaux et de garantir ainsi l'approvisionnement des consommateurs finaux.

La manière dont ces stocks stratégiques sont commercialisés et le moment de leur commercialisation relèvent de la politique de crise.

Chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour réagir avec efficacité aux crises d'approvisionnement en produits pétroliers.

²⁷ Ces 80,4 jours sont la conséquence du démarrage du nouveau système où l'ancienne redevance CSO a été réduite de 1 euro. Après conversion en jours, il s'agissait de 9,6 jours (90-9,6=80,4).

²⁸ Pour avril et mai 2007, les contributions payées initialement ont été remboursées en 2011.

Le cadre belge de la politique de crise en matière de pétrole est fixé par la loi du 20 juillet 2006. Cette loi habilite le Roi à imposer un programme de limitation de la demande, d'une part, et à prévoir des règles pour la répartition internationale et nationale et l'utilisation des stocks obligatoires de produits pétroliers, d'autre part. À ce jour, aucun arrêté d'exécution n'a encore été pris, malgré l'insistance répétée d'Apetra auprès du ministre compétent.

6.2 Points d'attention pour le nouveau contrat de gestion

Le contrat de gestion 2007-2011 a été prolongé d'un an. La Cour des comptes formule ci-après quelques points d'attention qui pourraient être réglés par le nouveau contrat de gestion.

6.2.1 Générer assez de cash flow pour rembourser les emprunts

Le nouveau contrat de gestion doit se pencher sur la capacité d'Apetra à rembourser ses emprunts.

Apetra a déjà examiné dans quelle mesure elle est capable de rembourser ses emprunts d'ici fin 2022 (échéance de son emprunt de 800 millions d'euros). Bien que cette projection soit aussi fortement tributaire de l'évolution des prix pétroliers (une hausse de ceux-ci entraîne en effet une augmentation de la contribution Apetra, qui génère à son tour une capacité de remboursement plus importante), il est très probable que tous les emprunts ne seront pas remboursés d'ici fin 2022. Les emprunts additionnels devront être refinancés à leur échéance, en garantissant le solde restant du financement par la valeur des stocks (la valeur théorique des stocks couvre déjà actuellement la totalité du financement nécessaire et ces stocks ne cesseront d'augmenter dans les années à venir).

La viabilité financière d'Apetra doit être assurée à long terme sans recourir à des emprunts. Au cours des années à venir, la capacité de remboursement doit permettre à Apetra (après 2022) de se financer entièrement par le biais des contributions Apetra.

6.2.2 Poursuivre la suppression progressive des stocks de tickets

Les précédents rapports de la Cour des comptes contiennent des considérations critiques relatives au système des tickets. En effet, les contrats relatifs aux tickets ne constituent pas une base solide pour détenir en permanence des stocks de pétrole. L'offre de tickets dépend beaucoup trop de l'évolution du marché (*contango* et *backwardation*) et les variations de prix sont donc importantes. En outre, la formule de la cotisation ne tient aucun compte du prix des tickets. La prudence s'impose donc. Des tickets à un prix trop élevé pèsent en effet sur le cash flow disponible d'Apetra et peuvent menacer son équilibre financier.

La Cour des comptes est d'avis que le nouveau contrat de gestion doit imposer de nouveaux efforts de suppression progressive des contrats à tickets en vue d'accélérer la constitution de stocks en propriété d'Apetra.

6.2.3 Contrôle des contributions

En vertu des articles 16 et 19 de la loi Apetra, la Direction générale de l'énergie doit contrôler les contributions versées²⁹ ³⁰. Les données relatives aux quantités mises en consommation, à fournir tant par l'Administration centrale des douanes et accises du SPF Finances que par Apetra, permettent de contrôler l'exhaustivité des contributions. La Direction générale de l'énergie peut compléter ces informations avec les données du bilan pétrolier mensuel.

La Direction générale de l'énergie a entrepris de réconcilier, pour 2011, les données relatives aux quantités mises en consommation fournies par l'Administration centrale des douanes et accises du SPF Finances, d'une part, et par Apetra, d'autre part. Étant donné que les données du SPF Finances n'indiquent pas les quantités qui ont été mises en consommation au cours d'une période mais bien les quantités déclarées auprès de l'Administration centrale des douanes et accises, il a fallu tenir compte d'un certain décalage dans les quantités³¹. Les résultats du contrôle laissent supposer que le décalage sur une base annuelle est globalement limité.

En dépit de la réconciliation entreprise, des différences sont encore constatées au niveau des assujettis individuels. La Direction générale de l'énergie examinera ces différences plus en détail. À l'avenir, elle devra aussi contrôler les données de 2007 et 2008 (le contrôle des données de 2009 et 2010 étant quant à lui déjà finalisé).

6.2.4 Attention portée à la politique de crise

Le contrat de gestion 2007-2012 entre l'État belge et Apetra énumère les missions d'Apetra en vue de se préparer à une crise du pétrole. Il est examiné ci-dessous dans quelle mesure Apetra mène déjà ces différentes missions à bien :

- a) *Apetra insère des dispositions concernant les ventes (en cas de crise pétrolière) dans ses règlements et ses procédures de vente.*

Les contrats-cadres établis par Apetra en matière de stocks de tickets et d'achats de pétrole brut et de produits finis précisent avec soin à quelles conditions ces stocks sont injectés sur le marché en cas de crise.

- b) *Apetra élabore un système de contrôle interne qui vérifie la qualité et la quantité des stocks obligatoires.*

Apetra dispose depuis 2009 du système de suivi proQuality qui vérifie à intervalles réguliers la quantité et la qualité des stocks.

²⁹ Voir également l'arrêté royal du 4 octobre 2006 fixant le mode de calcul et de perception de la contribution d'Apetra (tel qu'entériné par l'article 62 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I)), articles 2, § 3, et 7.

³⁰ Les modalités pratiques de ce contrôle sont fixées à l'article 11 du protocole du 2 mai 2007 conclu entre la Direction générale de l'énergie et la SA Apetra.

³¹ Plus concrètement, les données (quantités mises en consommation) fournies par Apetra pour décembre 2010 à novembre 2011 inclus ont été comparées aux données (quantités déclarées) de l'Administration centrale des douanes et accises pour 2011.

- c) *Apetra développe des règles et procédures de manière à savoir à tout moment où se situent les stocks obligatoires qu'elle gère.*

La nature des stocks gérés par Apetra et leur emplacement sont communiqués chaque mois à la Direction générale de l'énergie.

L'établissement d'une banque de données indiquant les conditions d'utilisation et les critères d'accès et de sécurité de chaque dépôt d'Apetra a commencé en 2012.

- d) *Apetra participe aux réunions de divers groupes de travail internationaux mis sur pied dans le cadre de la politique de crise.*

Il existe deux groupes de travail internationaux au sujet des stocks stratégiques et de la politique de crise :

- le *Standing Group on Emergency Questions* (SEQ) de l'AIE ;
- le *Oil Supply Group* (OSG) de la Commission européenne.

Apetra participe trois fois par an en qualité d'observateur aux réunions du SEQ (Paris - 3x/an).

En ce qui concerne l'OSG de la Commission européenne, seul le SPF Économie prend part aux réunions. Apetra n'est plus invitée par le SPF Économie. L'implication d'Apetra se limite à des échanges d'informations avec le SPF Économie en préparation de ces réunions.

- e) *Apetra est impliquée dans les activités du Bureau national du pétrole (BNP).*

La composition du BNP est fixée par l'arrêté royal du 11 octobre 1984 portant création d'un Bureau national du pétrole. Ce bureau n'est pas opérationnel. Le BNP ne se réunit qu'à la demande du ministre qui a l'Énergie dans ses compétences et en temps de crise d'approvisionnement ou juste avant une crise. Le SPF Économie ne dispose pas d'une liste actualisée des personnes qui doivent constituer ce bureau en cas de crise. Formellement, Apetra n'est pas encore considérée comme membre du BNP.

Selon le SPF Économie, cet arrêté royal dépassé qui vise des fonctions plutôt que des noms permet d'intégrer Apetra dans la structure de fonctionnement du BNP si nécessaire.

- f) *Un protocole est conclu entre le SPF Économie et Apetra afin d'optimiser la collaboration en temps de crise.*

Un tel protocole n'a pas encore été conclu. Il existe bien un protocole général du 2 mai 2007 entre le SPF Économie et Apetra afin de régler l'échange d'informations, mais il ne contient aucune disposition spécifique relative à une collaboration en cas de crise.

Au niveau de l'administration, une première réunion de concertation a eu lieu en juin 2011 afin d'élaborer une politique nationale de crise. Dans son dernier rapport annuel, Apetra se dit favorable à des arrangements concrets en matière de communication de crise et de coordination avec la cellule stratégique du ministre, le SPF Économie et le Centre de crise du gouvernement fédéral.

Le nouveau contrat de gestion doit demeurer vigilant aux aspects opérationnels de la politique de crise.

CHAPITRE 7

Réponse du secrétaire d'État

Dans sa réponse du 21 février 2013, le secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles indique que le rapport reprend différents éléments à améliorer dans le système de stockage stratégique. Les conseils et recommandations qui y sont formulés devraient permettre à Apetra d'accroître son efficacité et sa gestion saine année après année.

Le secrétaire d'État signale que les observations suivantes feront l'objet d'un suivi :

- l'acquisition de droits de disposition et, plus spécifiquement, l'évolution du prix des tickets pour les produits de la catégorie 2 et la fixation d'un *cut-off price* par le conseil d'administration d'Apetra ;
- la réalisation de l'obligation de stockage à propos de laquelle le secrétaire d'État signale qu'elle a pu être honorée au 31 décembre 2012 ;
- le calcul de la contribution Apetra à adapter à la suite de la transposition en droit belge de la directive 2009/119/CE ;
- la viabilité financière d'Apetra à long terme concernant laquelle le secrétaire d'État n'est pas encore en mesure de spécifier si le système est ou non finançable de manière durable sans emprunt ;
- le contrôle des contributions ;
- l'élaboration d'une politique de crise pour laquelle l'administration va s'investir en 2013 dans la mise à jour du cadre législatif de la politique de crise au niveau pétrolier.

ANNEXE

Lettre du secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles du 21 février 2013



LE SECRETAIRE D'ETAT A L'ENVIRONNEMENT, A L'ENERGIE, A LA MOBILITE ET AUX REFORMES INSTITUTIONNELLES

Bruxelles, le 21 FEV. 2013

Cour des comptes / Rekenhof

A l'attention des membres du Collège de la Cour des comptes
A l'attention de Mr. Philippe Roland, Premier président

Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

V. Réf: A 3-3.697.819 B1
Correspondant : Sébastien Bastaits 02/790.57.79
Email : Sebastien.Bastaits@wathelet.fed.be

Objet: Rapport de la Cour des comptes relatif à l'exécution en 2011 des tâches de services publics dévolues à APETRA.

Monsieur Roland,

C'est avec un grand intérêt que j'ai pris connaissance du rapport intitulé « APETRA – Uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2011 ». Ce rapport, comme ceux qui l'ont précédé, met en évidence différents points à améliorer dans le fonctionnement du système de stockage stratégique de notre pays et plus précisément dans le fonctionnement d'APETRA. Il avance également un certain nombre de conseils et de recommandations qui permettent à APETRA, année après année, de progresser toujours plus sur la voie de l'efficacité et de la saine gestion.

Les observations suivantes ont notamment retenu mon attention et feront l'objet d'un traitement et d'un suivi méticuleux :

- *Il est écrit à la page 13 que « comme les années précédentes, il n'a pas été possible en 2011 non plus de maintenir les prix des tickets pour les produits de la catégorie 2 à un niveau faible et stable ».*

Cependant, comme le souligne la Cour, depuis la création d'Apetra, son conseil d'administration fixe, à chaque appel d'offres, un cut-off price au-delà duquel il n'accepte pas de tickets. Grâce à cela et grâce aux prix modérés des tickets de catégorie 1 et 3, en 2011, douze millions d'euros ont approximativement été consacrés à des contrats de tickets, soit une diminution d'environ 40% par rapport à 2010 (20 millions d'euros).

- *A la page 15 de son rapport, la Cour des comptes rappelle à juste titre qu'« à l'instar des années précédentes, le SPF Economie n'a effectué aucun contrôle du respect de l'obligation de stockage individuelles des entreprises en 2011 ».*

Si ce manque de contrôle est effectivement à regretter, il est à rappeler qu'à partir du 1^{er} avril 2012, l'obligation de stockage individuelle des entreprises sera ramenée à zéro, et donc que ces contrôles n'auront plus de raison d'être.

- La Cour des comptes estime à la page 18 « qu'APETRA est en bonne voie pour réaliser totalement son obligation de stockage d'ici 2012 ».

Je peux, à ce propos, confirmer que la Cour des comptes avait vu juste, puisqu'à la dernière réunion du « Coordination group for oil and petroleum products » du 22 janvier 2013, la Belgique a pu confirmer à la Commission Européenne, chiffres à l'appui, que notre pays avait honoré l'intégralité de son obligation de stockage (donc y compris pour la catégorie 2) au 31 décembre 2012.

- Aux pages 25 et 26, il est précisé ceci : « Les éléments théoriques de la formule de calcul de la contribution APETRA doivent être adaptés pour tenir compte du coût réel lié à la détention des stocks stratégiques. Ainsi, APETRA a notamment constaté qu'à l'exception du stockage souterrain de pétrole brut, l'indemnité forfaitaire pour la capacité de stockage de presque 10 euros (2,48 euros par trimestre) n'était plus actuelle. Les contrats de stockage ont été passés pour des montants correspondant à plus du double de l'indemnité forfaitaire ».

Ce problème trouvera sa solution dans le cadre de la transposition en droit belge de la directive 2009/119/CE et de la refonte partielle consécutive de l'arsenal législatif relatif au stockage stratégique de pétrole et de produits pétroliers. Après évaluation de la capacité de financement globale du système de stockage stratégique belge, une augmentation structurelle de la contribution APETRA a d'ores et déjà été proposée dans le projet de loi. Ainsi, il sera mieux tenu compte des coûts réels plus élevés d'une part et des efforts supplémentaires consécutifs à l'entrée en vigueur de la nouvelle directive d'autre part.

- A la page 27 de son rapport, la Cour avertit que « la viabilité financière d'APETRA doit être assurée à long terme sans recourir à des emprunts ». Il est ajouté « qu'au cours des années à venir, la capacité de remboursement doit permettre à APETRA (après 2022) de se financer entièrement par le biais des contributions APETRA ».

La politique financière d'APETRA est en effet un instrument important pour la réalisation de ses objectifs à savoir la constitution et la gestion des stocks stratégiques nationaux de produits pétroliers. La constitution des stocks, ces cinq dernières années, n'était pas possible pour APETRA sans le recours sous une forme ou sous une autre à des emprunts. Maintenant qu'APETRA a atteint le niveau minimum de stocks à détenir, un nouvel équilibre devra être recherché quant à la pérennisation d'un sain financement du système. Il est maintenant prématuré pour affirmer que ce système peut être ou non finançable sans le moindre emprunt.

Par ailleurs, en matière de contrôle des contributions, il est précisé que la Direction générale Energie a bien réalisé la comparaison pour l'année 2011 entre les données de l'Administration Centrale des Douanes et Accises du SPF Finances d'une part et les données d'APETRA des quantités mises à la consommation d'autre part. Tout en constatant qu'il y a encore des différences individuelles, la Cour reconnaît qu'il ressort des résultats du contrôle que l'écart est globalement limité sur une base annuelle. En clair, APETRA reçoit bien les montants des contributions qu'elle doit recevoir et je m'en réjouis.

- En ce qui concerne la politique nationale de crise et plus spécifiquement la loi du 20 juillet 2006 qui en fixe le cadre, la Cour déplore qu'« à ce jour, aucun arrêté

d'exécution n'a encore été pris, malgré l'insistance répétée d'APETRA auprès du ministre compétent ».

Certes, l'élaboration de la politique de crise en matière pétrolière relève de la compétence de l'Administration, mais APETRA est appelée à jouer un rôle éminent en cas de crise pétrolière effective. Après avoir investi beaucoup d'énergie dans l'élaboration de politiques de sécurité en matière de gaz et d'électricité, l'Administration va s'investir, cette année (2013), dans la mise à jour du cadre législatif de la politique de crise au niveau pétrolier. A ce sujet et comme vous le demandez expressément dans votre rapport; je soutiendrai toute proposition visant à prévoir des règles pour la répartition nationale et l'utilisation des stocks obligatoires de produits pétroliers.

Enfin, il me semble opportun de réaffirmer à nouveau ma conviction profonde en l'utilité de ce rapport dans l'optique d'une amélioration perpétuelle du système de stockage stratégique de notre pays.

Je vous prie d'agréer, Monsieur Roland, l'expression de toute ma considération.

Le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à
l'Energie, à la Mobilité et aux Réformes
Institutionnelles



Melchior WATHELET

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be