



Cour des comptes

SA de droit public à finalité sociale APETRA

Exécution des missions de service public en 2017



Rapport approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes du 3 avril 2019

SYNTHÈSE

APETRA – Exécution des missions de service public en 2017

Apetra est chargée de détenir le stock minimal de pétrole brut ou de produits pétroliers de la Belgique. D'après la directive européenne 2009/119/CE et la législation belge correspondante, le calcul de l'obligation de stockage de pétrole brut et de produits pétroliers doit s'appuyer sur les importations nettes de ces produits durant l'année précédente. Ce calcul dépend aussi du rendement moyen du naphta au cours de l'année précédente. Ce rendement correspond à la production de naphta (distillat de pétrole) par les raffineries divisée par la quantité de pétrole brut qu'elles introduisent dans le processus de raffinage. Si cette moyenne est supérieure à 7 %, la directive impose un autre mode de calcul de l'obligation de stockage, qui entraîne une obligation nettement inférieure pour la Belgique. Ce fut le cas en 2017 (et non en 2016), de sorte que l'obligation de stockage a diminué de 26,2 %.

Une obligation de stockage aussi instable est très difficile à gérer pour Apetra, qui ne peut dès lors pas adopter de stratégie à long terme.

Le législateur européen a admis qu'il faut éviter une obligation de stockage instable et a adapté le calcul de l'obligation de stockage en 2018. L'Europe a supprimé le seuil de 7 % à partir de l'année de stockage 2020. La Belgique (et les autres pays de l'Union européenne) pourra, à partir de cette date, toujours suivre le calcul le plus avantageux qui s'appliquait auparavant uniquement lorsque le rendement moyen du naphta était supérieur à 7 %. Cette adaptation conduit à une obligation de stockage plus stable.

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a entre-temps annoncé qu'elle évaluerait l'obligation de stockage internationale. Il est difficile de savoir à ce stade si l'AIE adaptera effectivement l'obligation et si cela peut avoir ou aura une incidence sur les stocks de secours que la Belgique doit détenir.

Fin 2017, Apetra remplissait entièrement l'obligation de stockage (faible) imposée par la directive européenne. Les stocks stratégiques s'élevaient alors à 3.523.881 tonnes équivalent-pétrole (TEP), soit 100,9 % de l'obligation de stockage. Apetra a maintenu ses propres stocks à un niveau stable en 2017. Elle a en outre vendu des tickets sur ses propres stocks.

Le contrat de gestion initial conclu entre Apetra et l'État belge a été reconduit en 2012 jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat de gestion. La ministre de l'Énergie n'a toujours pas pris de mesures concrètes pour rédiger un nouveau contrat en 2017 étant donné qu'une actualisation de la politique en matière de crise pétrolière est attendue.

En 2017, Apetra a exécuté ses missions de service public conformément à la législation, dont celle relative aux marchés publics.

Jusqu'à récemment, la législation belge ne prévoyait encore aucune procédure nationale pour mobiliser les stocks en cas de crise. Le SPF Économie et Apetra ont

rédigé les deux premiers projets d'arrêté royal en 2016 afin d'actualiser la politique en matière de crise pétrolière. Ces projets ont finalement été approuvés et publiés fin 2018 et début 2019. Le groupe de pilotage doit à présent encore traduire deux autres points en projets de textes. La Cour des comptes insiste auprès des responsables politiques pour que l'actualisation de la réglementation soit finalisée au plus vite.

Par rapport à fin 2016, les prix sur le marché pétrolier ont augmenté, de sorte qu'Apetra a pu réévaluer ses stocks à 87,9 millions d'euros de plus au 31 décembre 2017. Apetra a ainsi réalisé un bénéfice de 112,2 millions d'euros. Le résultat SEC d'Apetra pour 2017 – qui ne tient pas compte des variations de stocks, des amortissements et de la réévaluation des stocks – s'élève à 24,5 millions d'euros.

La Direction générale de l'énergie du SPF Économie a élaboré une description de la procédure de contrôle relative à l'exhaustivité des contributions versées à Apetra. Cette Direction compare les quantités mises en consommation selon Apetra et celles mises en consommation selon le SPF Finances et sur lesquelles des accises ont été prélevées. Elle constate encore des différences par assujetti à la contribution.

La contribution Apetra est tributaire de l'évolution des prix du pétrole. Le législateur n'a pas introduit de contribution Apetra minimale (*floor*). Les recettes et le résultat chutent dès lors considérablement lorsque les prix pétroliers sont en forte baisse. Apetra entend apurer la totalité de ses dettes à moyen terme et relève qu'il faudra vraisemblablement réformer la contribution Apetra à cette fin. Elle estime souhaitable d'introduire une contribution minimale qui tienne également compte de l'apurement envisagé.

Dans son plan d'entreprise 2019, Apetra estime que, sur la base des contributions Apetra actuelles, elle ne pourra rembourser ses emprunts qu'à concurrence de 20 millions d'euros par an. Elle peut toutefois s'adresser à l'Agence de la dette pour refinancer les emprunts. La ministre de l'Énergie n'a pas pris de mesure complémentaire jusqu'à présent pour permettre à Apetra de résorber sa dette plus rapidement.

Le collège des commissaires a remis une déclaration sans réserve au sujet des comptes annuels 2017 d'Apetra.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	6
CHAPITRE 1	
Cadre général	7
1.1 Loi Apetra	7
1.2 Calcul de l'obligation de stockage	8
1.3 Adaptation du calcul de l'obligation de stockage à partir de 2020	10
CHAPITRE 2	
Organisation d'Apetra	11
2.1 Personnel	11
2.2 Application de la législation sur les marchés publics	11
2.3 Conseil d'administration et comité de direction	11
2.4 Système comptable	12
2.5 Secteur public	12
CHAPITRE 3	
Exécution des missions de service public en 2017	14
3.1 Obligation de stockage 2017	14
3.2 Plans d'entreprise 2017 et 2018	14
3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2017	15
3.3.1 Achat et vente de pétrole brut/produits pétroliers	15
3.3.2 Capacité de stockage	15
3.3.3 Renouvellement	15
3.3.4 Acquisition et vente de droits de disposition (tickets)	15
3.3.5 Remboursement des emprunts	16
3.4 Contrôle des stocks obligatoires	17
3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2017	17
3.6 Mise au point des instruments nationaux de la politique de crise	18
CHAPITRE 4	
Plan financier et réalisations 2017	20
4.1 Exécution 2017	20
4.1.1 Plan financier	20

4.1.2	Compte de résultats	20
4.1.3	Bilan	22
4.1.4	Résultat SEC	24
4.2	Contrôle des contributions	24
4.3	Points d'attention	25
4.3.1	Calcul de la contribution Apetra	25
4.3.2	Achats de tickets sur stocks	26
4.3.3	Production d'un cash-flow suffisant pour rembourser les emprunts	26
CHAPITRE 5		
Comptes 2017 d'Apetra		28
5.1	Comptes annuels	28
5.2	Rapport financier annuel	28
5.3	Rapport stratégique	28
5.4	Déclaration du collège des commissaires	28
CHAPITRE 6		
Réponse de la ministre		29
ANNEXE		
Réponse de la ministre de l'Énergie		30

INTRODUCTION

Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport sur l'exécution des missions de service public d'Apetra, la société chargée de détenir et gérer les stocks obligatoires de pétrole. Rédigé par l'intermédiaire du représentant de la Cour des comptes au collège des commissaires, ce rapport est destiné à la Chambre des représentants et au Sénat. Apetra est une société anonyme de droit public à finalité sociale.

Ce rapport est établi 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 commente les activités d'Apetra en 2017.

CHAPITRE 1

Cadre général

1.1 Loi Apetra

La législation européenne oblige les États membres à détenir en permanence un stock minimal de pétrole brut ou de produits pétroliers (directive 2009/119/CE¹, voir point 1.2 ci-après), qu'ils peuvent utiliser en cas de besoin. Il s'agit donc de stocks de sécurité nationaux. La loi Apetra a introduit le système de stockage Apetra le 1^{er} avril 2007 en Belgique. Apetra assume la détention du stock minimal de la Belgique.

Outre la législation européenne, le programme international de l'énergie de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) comporte aussi l'obligation de détenir un stock de secours².

Apetra est une société anonyme de droit public à finalité sociale. Son objet social consiste à exécuter des missions de service public afin de détenir et gérer les stocks obligatoires. 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. Son contrôle sur Apetra s'exerce aussi par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement.

Un contrat de gestion conclu avec l'État belge prévoit les règles particulières et les conditions dans lesquelles Apetra remplit ses missions de service public. Le premier contrat de gestion est arrivé à échéance en mars 2012. Comme la Belgique devait aussi adapter sa législation en 2012, le ministre de l'époque a décidé de prolonger le premier contrat de gestion jusqu'à ce qu'un nouveau contrat entre en vigueur³. La ministre actuelle n'a pas encore pris d'initiative pour modifier le contrat de gestion étant donné qu'une actualisation de la politique en matière de crise pétrolière est attendue (voir point 3.6).

En vertu de l'article 16 de la loi Apetra, la Direction générale de l'énergie du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (ci-après la « Direction générale de l'énergie ») contrôle le respect des obligations résultant de la loi Apetra et de ses arrêtés d'exécution⁴.

¹ 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.

² Il s'applique en Belgique en vertu de la 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 par la loi du 20 juillet 2006.

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

⁴ La Direction générale de l'énergie est notamment chargée de l'approbation préalable de l'utilisation par Apetra de lieux de stockage à l'étranger (et de l'utilisation par des étrangers des lieux de stockage nationaux), du calcul de la contribution Apetra (voir point 4.3.1), du contrôle des contributions (voir point 4.2), de l'adaptation de la réglementation, de l'élaboration de statistiques et du rapportage au sujet des stocks de sécurité à Eurostat et à l'AIE.

1.2 Calcul de l'obligation de stockage

La loi Apetra du 26 janvier 2006, telle que modifiée par la loi du 13 juin 2013, détermine le calcul de l'obligation de stockage de pétrole et de produits pétroliers de la Belgique conformément à la directive européenne 2009/119/CE. L'obligation de stockage s'élève à 90 jours d'importation nette de pétrole brut et de produits pétroliers. Concrètement, l'obligation de stockage de l'année de stockage⁵ correspond à un quart des importations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers de l'année civile précédente. Les États membres doivent tenir compte d'une déduction de 10 % des stocks détenus, qui sont considérés comme des fonds de citerne indisponibles.

La législation exprime l'obligation de stockage en tonnes équivalent-pétrole ou TEP⁶ :

- Une part de naphta (ou distillat de pétrole) est déduite du pétrole brut. Le naphta constitue en effet l'élément de base de nombreuses matières premières utilisées pour produire des produits pétrochimiques. Les États membres ne doivent en principe pas constituer de stock de secours de naphta.
- Les produits pétroliers finis sont convertis en une quantité supérieure de pétrole brut (en équivalent), parce que la production d'une tonne de produits pétroliers requiert un peu plus d'une tonne de pétrole brut.

Le calcul des importations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers inclut trois méthodes pour calculer la déduction de naphta sur l'importation de pétrole brut :

- Si le rendement moyen du naphta⁷ est inférieur à 7 %, une déduction forfaitaire de 4 % est appliquée (*méthode 1*).
- Si le rendement moyen du naphta est supérieur à 7 %, il existe deux autres méthodes de calcul :
 - soit une déduction à raison du rendement moyen réel du naphta, exprimée en % (*méthode 3*) ;
 - soit une déduction à raison de la consommation (réelle) de naphta de l'État membre, exprimée en tonnes (*méthode 2*).

À cet égard, c'est la déduction de naphta la plus avantageuse (soit la plus élevée) qui s'applique et, dès lors, l'obligation de stockage la plus

⁵ L'année de stockage débute toujours le 1^{er} avril.

⁶ La législation exprime aussi les stocks détenus en tonnes équivalent-pétrole (TEP) (voir point 3.5 ci-après), étant entendu que la Belgique :

- déduit 4 % des stocks de pétrole brut ;
- comptabilise les stocks de produits finis détenus par Apetra à 120 %, car il s'agit de « produits clés ». Tous les produits pétroliers finis des trois catégories de produits à détenir auparavant des stocks en propriété et des stocks sous tickets sont pris en considération à cet effet.

Si Apetra devait détenir d'autres produits pétroliers que les « produits clés », la directive européenne prévoit que les stocks ne sont pris en compte qu'à hauteur de 106,5 %.

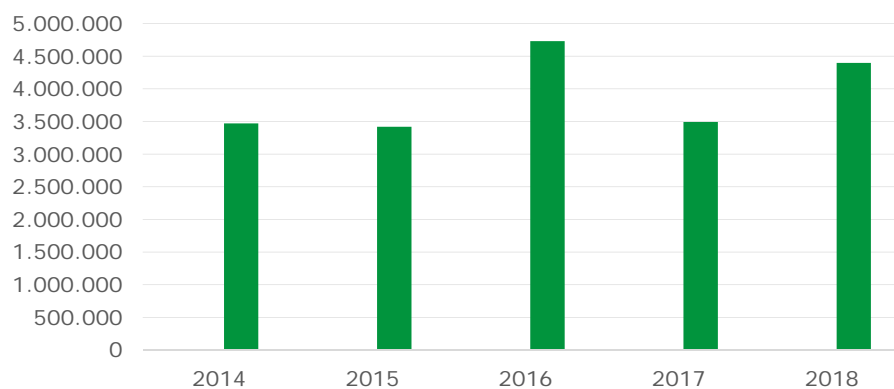
⁷ Le rendement moyen du naphta est la production de naphta par les raffineries divisée par la quantité de pétrole introduite dans le processus de raffinage.

avantageuse (soit la plus basse). Pour la Belgique, il s'agit de la déduction à raison de la consommation de naphta (*méthode 2*).

En Belgique, la consommation de naphta dépasse largement la production⁸. La déduction de la consommation de naphta entraîne dès lors une obligation de stockage bien inférieure pour la Belgique que lorsque la déduction forfaitaire de 4 % est appliquée en raison d'un rendement moyen du naphta inférieur à 7 %.

Le rendement moyen du naphta en Belgique a atteint 7 % pour la première fois en 2013. De ce fait, l'obligation de stockage a diminué de près de 20 % pour l'année de stockage 2014. L'obligation de stockage pour les années de stockage 2015 et 2017 était également basse. En 2017, le rendement moyen du naphta n'a pas atteint le seuil de 7 %, ce qui a entraîné une augmentation de plus de 25 % de l'obligation de stockage pour 2018. En 2018, le rendement mensuel provisoire du naphta est à nouveau supérieur au seuil⁹, ce qui induira vraisemblablement une nouvelle baisse de l'obligation de stockage à partir du 1^{er} avril 2019.

Obligation de stockage (en tonnes équivalent-pétrole)



Source : notification de l'obligation de stockage par la ministre de l'Énergie (calculée à partir des données du SPF Économie)

Atteindre ou non le seuil de naphta de 7 % a donc une incidence considérable et brutale sur le niveau de l'obligation de stockage pour la Belgique. Une obligation de stockage aussi instable est très difficile à gérer (au plan opérationnel et au plan financier), car elle ne permet pas à Apetra d'adopter une stratégie fixe à long terme. La Direction générale de l'énergie et Apetra ont dès lors contacté conjointement tant la Commission européenne que l'AIE pour leur faire part du problème.

⁸ En Belgique, le secteur de la chimie consomme en effet une quantité considérable de naphta.

⁹ 7,65 % jusqu'en octobre 2018 (contre 6,53 % en 2017, 7,25 % en 2016, 6,39 % en 2015, 7,19 % en 2014 et 7,11 % en 2013).

1.3 Adaptation du calcul de l'obligation de stockage à partir de 2020

Le législateur européen a admis qu'il faut éviter une obligation de stockage instable et a adapté le calcul de l'obligation de stockage en ce sens en 2018¹⁰. L'Europe a supprimé le seuil de 7 % pour bénéficier de la déduction de naphta sur les importations de pétrole brut à partir de l'année de stockage 2020¹¹. Le nouveau calcul conserve toutefois les trois méthodes pour calculer la déduction de naphta (voir point 1.2 ci-avant). La Belgique (et les autres pays de l'Union européenne) pourra, à partir de cette date, toujours suivre le calcul le plus avantageux qui s'appliquait uniquement si le rendement moyen du naphta était supérieur à 7 %. Cette adaptation conduit à une obligation de stockage plus stable. Si la consommation de produits pétroliers en Belgique se maintient à son niveau actuel, l'obligation de stockage future se situera au niveau de l'obligation faible qui s'applique pour l'instant.

L'AIE a aussi annoncé entre-temps qu'elle évaluerait l'obligation de stockage internationale¹². Il est difficile de savoir à ce stade si l'AIE adaptera effectivement l'obligation et si cela peut avoir ou aura une incidence sur les stocks de secours que la Belgique doit détenir.

¹⁰ Directive d'exécution (UE) 2018/1581 de la Commission du 19 octobre 2018 modifiant la directive 2009/119/CE du Conseil en ce qui concerne les méthodes de calcul des obligations de stockage.

¹¹ La directive déplace en outre le début de l'année de stockage du 1^{er} avril au 1^{er} juillet.

¹² Bien que l'obligation de stockage de l'AIE soit aussi de 90 jours d'importations nettes, il existe plusieurs différences par rapport à l'obligation européenne. La principale réside dans le fait que les stocks commerciaux du secteur pétrolier sont également pris en compte pour déterminer la couverture de l'obligation de stockage de l'AIE. L'obligation de stockage de l'AIE ne prévoit par ailleurs pas de volume minimum de produits finis à détenir.

CHAPITRE 2

Organisation d'Apetra

2.1 Personnel

Apetra occupait cinq membres du personnel au 31 décembre 2017, dont deux à temps plein et trois à temps partiel. L'effectif correspond à 3,8 équivalents temps plein (ETP).

Apetra n'entend recruter du personnel que pour exécuter ses activités principales. Les services d'appui sont, si possible, externalisés. L'effectif reste ainsi limité.

2.2 Application de la législation sur les marchés publics

Apetra fait appel à des prestataires de services extérieurs pour exécuter diverses missions d'appui à son fonctionnement : services d'inspection, services juridiques, comptabilité, gestion des applications informatiques, traductions, assistance en matière d'assurances, administration des salaires et nettoyage.

En 2017, Apetra a attribué un marché à un courtier en assurances en vue de renouveler l'assurance environnementale pour ensuite la renouveler. Fin 2017, Apetra a enfin lancé un marché public en vue de renouveler les services d'inspection. Elle l'a attribué en 2018.

Conformément à la loi relative aux marchés publics, Apetra attribue ces marchés à l'issue d'un appel d'offres public ou après avoir reçu un nombre minimal d'offres.

2.3 Conseil d'administration et comité de direction

Le conseil d'administration détermine la politique à mener pour concrétiser l'obligation de stockage. Il surveille les activités du comité de direction. Il se compose d'un président et de six membres, à savoir trois administrateurs proposés par l'autorité fédérale et trois autres par le secteur pétrolier et du stockage. Deux administrateurs ont été remplacés en 2017. La ministre de l'Énergie a par ailleurs désigné un nouveau commissaire du gouvernement.

Le comité de direction assure la gestion 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. Le conseil d'administration a par ailleurs désigné un nouveau directeur financier en février 2017.

2.4 Système comptable

Apetra est soumise à la réglementation relative à la comptabilité des entreprises (privées)¹³.

Apetra dispose d'un logiciel spécifique de suivi des stocks. Elle pilote tous les achats et toutes les ventes et assure la gestion des stocks à partir de ce système intégré¹⁴.

2.5 Secteur public

Apetra fait partie de l'administration fédérale (*sous-secteur S.1311*). L'État fédéral tient donc compte d'Apetra pour calculer le solde de financement et la dette publique¹⁵. Apetra est de ce fait aussi tenue de placer et/ou d'investir ses moyens disponibles auprès de l'État fédéral¹⁶.

Par ailleurs, Apetra relèvera du champ d'application de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral à partir du 1^{er} janvier 2019. Elle devra suivre le plan comptable de l'État fédéral et tenir une comptabilité budgétaire¹⁷. La loi prévoit toutefois la possibilité d'utiliser un autre plan comptable à condition d'élaborer un tableau de correspondance avec le plan comptable de l'État fédéral¹⁸. La loi autorise aussi l'organisme à tenir la comptabilité budgétaire en dehors de la comptabilité, c'est-à-dire sans l'aide du logiciel comptable. Pour le moment, Apetra fait rapport au sujet de tous ses résultats budgétaires au SPF Stratégie et Appui en opérant une correspondance avec la comptabilité.

En vertu de la loi du 22 mai 2003, Apetra devra transmettre ses comptes annuels 2019 approuvés au ministre du Budget au plus tard le 20 mars 2020¹⁹.

¹³ Articles I.5 (ancien article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1975) et III.82 à III.95 (soit chapitre 2 – Comptabilité des entreprises, qui correspond aux anciens articles 2 à 15 de la loi du 17 juillet 1975) du code de droit économique et arrêté royal du 12 septembre 1983 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé.

¹⁴ Apetra utilise aussi un logiciel spécifique pour établir les relevés des quantités sur lesquelles la contribution Apetra lui a été versée (voir point 4.2 ci-après). Le logiciel se base sur les informations contenues dans la comptabilité au sujet des contributions Apetra reçues.

¹⁵ Depuis le 1^{er} septembre 2014, ce calcul est effectué conformément à la dernière version du système européen des comptes, à savoir le SEC 2010 (règlement 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne).

¹⁶ Titre 11 – Mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques (articles 113 à 120) de la loi du 21 décembre 2013 portant des dispositions fiscales et financières diverses.

¹⁷ Articles 2, 5, 19 et 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

¹⁸ Article 138 de la loi du 22 mai 2003.

¹⁹ Articles 93, § 2, alinéa 2, et 93/1, § 4, de la loi du 22 mai 2003. Voir aussi Cour des comptes, « Entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 – suivi », 175^e Cahier, Volume I, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2018, p. 157-159, www.courdescomptes.be. La Cour y souligne que, si l'objectif est d'encre modifier cette date, la loi doit être adaptée rapidement.

Enfin, Apetra est comptabilisée comme une participation à 100 % dans les comptes du SPF Économie. Le SPF adapte chaque année l'évaluation de la participation en tenant compte de la variation des fonds propres d'Apetra²⁰.

²⁰ Conformément à l'article 9 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009.

CHAPITRE 3

Exécution des missions de service public en 2017

3.1 Obligation de stockage 2017

Le 30 mars 2017, la ministre de l'Énergie a fixé l'obligation de stockage d'Apetra pour l'année de stockage 2017 (du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018) à 3.492.000 tonnes équivalent-pétrole (TEP) conformément à la directive européenne²¹. Il s'agit de 1.238.850 TEP ou 26,2 % de moins que pour l'année de stockage 2016 (4.730.850 TEP). Un rendement moyen du naphta 2016 supérieur à 7 % explique la diminution (voir point 1.2 ci-avant).

Le rendement moyen du naphta a de nouveau été inférieur au seuil de 7 % en 2017, de sorte que l'obligation de stockage passe à 4.396.600 TEP à partir du 1^{er} avril 2018, soit 904.600 TEP ou plus de 25 % de plus que pour l'année de stockage 2017.

3.2 Plans d'entreprise 2017 et 2018

Apetra a soumis son plan d'entreprise 2017 à la ministre de l'Énergie en mai 2016. Cette dernière l'a approuvé le 9 août 2017. Le plan 2017 tenait compte d'un rendement de naphta de moins de 7 % au cours des années suivantes, de sorte que l'obligation de stockage resterait élevée en 2017. Apetra ne disposait pas de stocks suffisants pour respecter cette obligation de stockage élevée. Le plan a donc lancé le scénario *Poursuite de la constitution*. Il visait à acheter 230.000 tonnes de stocks en 2017. Il prévoyait également d'acheter un volume moyen de tickets sur 450.000 tonnes de stocks. Pour atteindre malgré tout un résultat SEC positif, le plan comptait aussi sur une subvention de 76 millions d'euros de l'État fédéral, destinée principalement à acheter des stocks²².

Apetra a soumis son plan d'entreprise 2018 à la ministre de l'Énergie en mai 2017²³. Il y tient compte de la forte baisse de l'obligation de stockage pour 2017 et inaugure le scénario *Stable while unsure*. Bien que les stocks en propriété soient supérieurs à l'obligation de stockage faible pour 2017, Apetra les maintient stables par prudence. En parallèle, elle prévoit de vendre des tickets à concurrence de l'excédent de stocks en propriété. Elle ne vend donc pas ses propres stocks ; si l'obligation de stockage augmente à nouveau à l'avenir, elle pourra couvrir (en partie) cette hausse de cette manière. Le maintien d'une obligation de stockage plus faible est en effet incertain pour les prochaines années. Le plan d'entreprise 2018 de mai 2017 prévoit

²¹ Comme 10 % des stocks détenus ne peuvent pas être pris en compte, car considérés comme des fonds de citerne indisponibles, le stock réel à détenir s'élève à 3.880.000 TEP.

²² En 2016, le gouvernement fédéral avait accordé à Apetra une subvention de 35 millions d'euros pour acheter des stocks supplémentaires.

²³ Conformément à l'article 5, § 5, du contrat de gestion, le plan est considéré comme approuvé à compter du 1^{er} octobre 2017 (en effet, la ministre de l'Énergie n'a pas formulé expressément de refus avant cette date).

également de refinancer la moitié de l'emprunt de 80 millions d'euros à rembourser en 2017.

3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2017

Ce point expose le niveau de réalisation, au 31 décembre 2017, des actions inscrites dans le plan d'entreprise 2018 de mai 2017 d'Apetra pour 2017.

3.3.1 Achat et vente de pétrole brut/produits pétroliers

Apetra a conservé ses stocks à un niveau totalement stable en 2017. Elle n'a pas acheté de stocks ni vendu ses stocks en propriété²⁴. Le stock total s'élevait à 2.069.065 tonnes de pétrole brut et 1.853.534 tonnes de produits pétroliers au 31 décembre 2017.

3.3.2 Capacité de stockage

Apetra n'a pas utilisé de capacité de stockage supplémentaire en 2017. Pour certains lieux de stockage dont le bail prenait en principe fin en 2017, Apetra a eu recours à la possibilité contractuelle de le prolonger d'un an.

3.3.3 Renouvellement

Les stocks de produits finis perdent en qualité. Apetra doit donc les remplacer à temps.

Pour réduire autant que possible le risque de renouvellement (et les frais qui en résultent), Apetra stocke, si possible séparément, des produits pétroliers plus stables (à faible teneur en soufre). La société a en outre conclu des contrats de stockage qui intègrent un renouvellement du produit soit sous la responsabilité de la société de stockage, soit compris dans l'indemnité de stockage.

Apetra n'a dû remplacer aucun stock en 2017.

3.3.4 Acquisition et vente de droits de disposition (tickets)

La loi Apetra permet de constituer des stocks de pétrole sous la forme de « tickets » ou droits de disposition.

Apetra ne possède pas de stocks propres pour l'essence et le fuel lourd (catégories 1 et 3)²⁵, qui sont plus difficiles à stocker que le diesel et le mazout de chauffage (catégorie 2). Le stockage de l'essence est complexe et rare. Elle n'est pas stockée comme produit fini, mais comme produit semi-fini, puisque des biocomposants sont encore ajoutés lors de la mise en consommation. Le stockage du fuel lourd est aussi rare, et le nombre d'acteurs sur le marché limité. Le stockage coûte également plus cher, parce que le fuel doit être conservé en permanence à une certaine température.

²⁴ Apetra a vendu une très faible quantité de produits (425 tonnes) à la suite du pompage et du transfert d'un stock vers une nouvelle citerne (il s'agit du contenu de l'oléoduc).

²⁵ Catégorie 1 : essence ; catégorie 2 : distillats moyens (diesel, mazout de chauffage, pétrole lampant et kérosène) ; catégorie 3 : combustibles résiduels (fuel lourd).

Apetra achète des tickets pour disposer malgré tout de produits finis et immédiatement utilisables pour l'essence et le fuel lourd. Ce stock de tickets s'est élevé en 2017 à environ 100.000 tonnes en moyenne et a atteint 120.000 tonnes au dernier trimestre. Le prix des tickets achetés est très bas et varie entre 0,5 et 1 euro la tonne par mois. Le prix des tickets a augmenté au dernier trimestre 2017, parce que le marché pétrolier a basculé de *contango* à *backwardation*²⁶.

À la suite de la baisse de l'obligation de stockage pour 2017, Apetra a décidé au deuxième trimestre 2017 de vendre à nouveau²⁷ des tickets sur ses propres stocks. En avril 2017, Apetra a lancé un appel d'offres pour la vente de tickets aux troisième et quatrième trimestres. Le total des offres s'est élevé à plus de 600.000 tonnes pour le troisième trimestre et à près de 800.000 tonnes pour le quatrième. Le conseil d'administration d'Apetra a accepté les offres de manière à atteindre des stocks excédant tout juste 90 jours, de sorte qu'Apetra a vendu des tickets sur 400.000 tonnes environ. Le prix des tickets vendus est très bas et a varié entre 0,5 et 1 euro la tonne par mois. Apetra a vendu des tickets essentiellement sur le pétrole brut et le diesel. Un ticket sur le pétrole brut est moins cher qu'un ticket sur les produits pétroliers. Les tickets sur le kérosène sont ceux qui présentent le meilleur prix de vente.

3.3.5 Remboursement des emprunts

Apetra affichait une dette de 1.260 millions d'euros au 31 décembre 2016²⁸.

La forte chute des prix pétroliers en 2015 a entraîné une baisse considérable des revenus d'Apetra. La contribution Apetra est effectivement calculée notamment sur la base des prix sur le marché pétrolier (voir point 4.3.1 ci-après). Apetra n'est donc temporairement pas capable de rembourser elle-même ses dettes financières.

Dans le cadre de la confection du budget ajusté de 2016, le conseil des ministres du 22 avril 2016 a décidé que l'Agence de la dette²⁹ refinancerait si nécessaire les dettes d'Apetra. L'Agence accordera les prêts à condition qu'Apetra obtienne un résultat SEC en équilibre.

À la demande d'Apetra, l'Agence a refinancé en 2017 la moitié de la cinquième tranche à rembourser (de 80 millions d'euros) de l'emprunt de 800 millions d'euros. L'encours de la dette financière a ainsi baissé de 40 millions d'euros en 2017 et s'élevait à 1.220 millions d'euros fin 2017.

²⁶ *Contango* : le marché s'attend à ce que le prix des produits pétroliers augmente à l'avenir et il n'est donc pas intéressant de mettre maintenant sur le marché des stocks non opérationnels ; l'offre de tickets est élevée et le prix relativement bas. *Backwardation* : le marché s'attend à ce que le prix des produits pétroliers diminue dans le futur, l'offre de tickets est basse et le prix relativement élevé.

²⁷ Apetra avait également vendu des tickets en 2014 et 2015.

²⁸ Cette dette est constituée de 480 millions d'euros sur le premier emprunt de 800 millions d'euros, de deux emprunts obligataires (de respectivement 300 et 400 millions d'euros) et d'un refinancement de 80 millions d'euros auprès de l'Agence de la dette. Dans les prochaines années, Apetra devra tout d'abord rembourser progressivement le premier emprunt. Elle doit verser 80 millions d'euros par an jusque fin 2022. Les emprunts obligataires viennent à échéance respectivement en 2020 et 2023.

²⁹ L'Agence de la dette fait partie du SPF Finances et gère la dette publique fédérale.

3.4 Contrôle des stocks obligatoires

Comme les années précédentes, Apetra a fait inspecter en 2017 ses stocks de pétrole en propriété et ses stocks de tickets par des sociétés d'inspection certifiées au niveau international. Ces inspections ont lieu deux fois par an. Les sociétés d'inspection confirment la qualité et la quantité des stocks. En 2017, Apetra a constaté au sujet d'un ticket acheté que le stock n'était pas présent en permanence pendant toute la durée du ticket.

3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2017

Le tableau 1 ci-après compare le stock effectif d'Apetra au quatrième trimestre 2017 et son obligation de stockage pour cette année. Il en ressort qu'Apetra remplit pleinement son obligation de stockage. Les stocks détenus fin 2017 représentaient en effet 100,9 % de l'obligation de stockage ou 90,82 jours d'importations nettes.

Fin 2017, Apetra possédait un stock de 3,8 millions de TEP entrant en considération pour couvrir l'obligation de stockage belge. Le stock en propriété était ainsi inférieur de 0,6 million de TEP à l'obligation de stockage à partir du 1^{er} avril 2018.

Tableau 1 – Réalisation de l'obligation de stockage par Apetra au 31 décembre 2017

Produit	Tonnes	TEP ⁽¹⁾	TEP - 10 % ⁽²⁾
	a	b = a x 0,96 ou a x 1,20	c = b x 0,9
Pétrole brut en propriété	2.069.065	1.986.302	1.787.672
Produits pétroliers en propriété	1.853.534	2.224.241	2.001.817
Produits pétroliers – tickets achetés	120.000	144.000	129.600
Pétrole brut - tickets vendus	-105.311	-101.098	-90.989
Produits pétroliers – tickets vendus	-281.684	-338.021	-304.219
Total	3.655.604	3.915.424	3.523.881
Obligation de stockage		3.880.000	3.492.000
Taux de réalisation de l'obligation de stockage fin 2017		100,9 %	100,9 %

⁽¹⁾ La directive exprime les stocks en TEP.

⁽²⁾ Apetra ne peut pas tenir compte de 10 % des stocks, car ils sont considérés par la directive comme des fonds de citerne indisponibles.

Source : relevé des stocks en décembre 2017 communiqué par Apetra au SPF Économie

3.6 Mise au point des instruments nationaux de la politique de crise

Jusqu'à récemment, la législation belge ne prévoyait encore aucune procédure nationale pour mobiliser immédiatement³⁰ les stocks d'Apetra (et/ou prendre des mesures pour restreindre la demande) en cas de crise nationale³¹. Plusieurs instruments devaient être mis au point³² :

- les règles de répartition et de mobilisation des stocks de secours ;
- la liste des consommateurs prioritaires ;
- un programme de mesures urgentes de restriction de la demande.

La Direction générale de l'énergie a en outre décidé d'actualiser aussi la réglementation régissant le fonctionnement du Bureau national du pétrole (BNP).

³⁰ La procédure internationale d'utilisation des stocks de secours sur le marché international figure dans la loi Apetra. La directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 oblige également les États membres à mettre en place des procédures de crise.

³¹ Cela ne signifie pas que la Belgique n'est pas en mesure de réagir en temps de crise. En 2011, elle a participé à la libération des stocks stratégiques dans le cadre de la crise libyenne. Elle l'a fait à la grande satisfaction de l'AIE. Apetra a dû mettre 15 millions de litres de produits sur le marché à cette occasion. La Belgique est capable de mobiliser rapidement les stocks de produits pétroliers et de pétrole brut par l'intermédiaire d'Apetra.

³² Voir les articles 2 et 3 de la 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 par la loi du 20 juillet 2006.

Le BNP est chargé de mettre en œuvre les mesures à prendre en cas de crise. L'objectif est notamment d'en faire un organe permanent.

La Direction générale de l'énergie a commencé à actualiser la politique de crise pétrolière en 2014. En 2015, elle a créé un groupe de pilotage, dont Apetra fait également partie. En 2016, ce groupe a rédigé des projets de textes sur la répartition et la mobilisation des stocks de secours ainsi que sur le fonctionnement du BNP. Ces projets ont finalement été approuvés et publiés fin 2018 et début 2019. Le groupe de pilotage doit à présent encore traduire les deux autres points (déterminer les consommateurs prioritaires et élaborer le programme des mesures urgentes) en projets de textes. Il mettra aussi au point un scénario de crise et un plan de communication. La Cour des comptes insiste auprès des responsables politiques sur la nécessité de finaliser cette actualisation au plus vite.

CHAPITRE 4

Plan financier et réalisations 2017

4.1 Exécution 2017

4.1.1 Plan financier

Le plan financier, une partie du plan d'entreprise à établir chaque année, estime les recettes et les dépenses de l'entreprise. Apetra établit le plan financier conformément aux rubriques des comptes annuels, tant pour ce qui est du bilan que du compte de résultats (produits et charges).

Apetra a rédigé son plan d'entreprise 2017 en mai 2016. Elle s'attendait à une obligation de stockage élevée pour 2017 (scénario Poursuite de la constitution). Lors de la rédaction du plan d'entreprise 2018 en mai 2017, elle a aussi ajusté son plan financier 2017 en tenant compte de l'obligation de stockage beaucoup plus faible pour 2017 (scénario *Stable while unsure*). Elle a décidé par prudence de conserver ses propres stocks à un niveau stable. Elle est passée de l'achat de tickets et de stocks à la vente de tickets. Apetra a également tenu compte des prix pétroliers plus élevés.

Les tableaux 2 et 3 des points 4.1.2 et 4.1.3 ci-après comparent les réalisations aux estimations du plan financier.

4.1.2 Compte de résultats

4.1.2.1 Recettes d'exploitation

Les recettes d'exploitation 2017 s'élèvent à 110,7 millions d'euros. Elles comportent principalement :

- les contributions Apetra : 109,1 millions d'euros ;
- la vente de tickets : 1,4 million d'euros.

Les contributions (109,1 millions d'euros) sont supérieures de 6,3 millions d'euros, soit 6 %, à celles de 2016, principalement parce que la contribution Apetra est supérieure à celle de 2016 (de plus de 6 %). Cette différence s'explique surtout par l'augmentation des prix pétroliers. Les volumes mis en consommation se sont presque maintenus au niveau de 2016.

En 2017, Apetra a vendu des tickets uniquement aux troisième et quatrième trimestres sur 400.000 tonnes de produits pétroliers (1,4 million d'euros).

4.1.2.2 Charges d'exploitation

Les charges d'exploitation 2017 sont influencées positivement par la reprise de la réduction de valeur des stocks à concurrence de 87,9 millions d'euros. Fin 2016, 583,4 millions d'euros ont été enregistrés en déduction par rapport à la valeur

d'achat des stocks (car le prix du marché était inférieur au prix d'achat)³³. Les prix sur le marché du pétrole ont néanmoins augmenté fin 2017³⁴. Sur la base des prix moyens du marché en décembre 2017, Apetra a repris la réduction de valeur des stocks à concurrence de 87,9 millions d'euros. En 2018, les prix sur le marché du pétrole ont commencé par augmenter, pour repartir à la baisse au dernier trimestre.

Les charges d'exploitation comprennent surtout :

- l'achat de tickets : 1 million d'euros ;
- les frais de stockage : 63,3 millions d'euros.

L'achat de tickets a représenté un million d'euros en 2017. Apetra a acheté cette année-là uniquement des tickets pour l'essence et le fuel lourd, pour environ 100.000 tonnes en moyenne. Bien que le plan d'entreprise 2017 de mai 2016 préconise encore l'achat de tickets pour 450.000 tonnes de produits pétroliers, Apetra n'a acheté aucun ticket relatif au diesel et au mazout de chauffage au premier trimestre 2017. Elle a ainsi réalisé des économies sur les dépenses, puisqu'elle ne dispose pas de moyens suffisants pour rembourser ses emprunts.

Les frais de stockage sont similaires à ceux de l'année précédente et s'élèvent à 63,3 millions d'euros.

4.1.2.3 *Résultat financier*

Les frais financiers s'élèvent à 19,5 millions d'euros et concernent avant tout les emprunts obligataires (19 millions d'euros). Les intérêts sur les montants en souffrance du premier emprunt sont toujours très faibles, car liés à l'évolution de l'Euribor³⁵, qui se situe sous zéro. Les intérêts sur les emprunts auprès de l'Agence de la dette se basent sur son coût de (re)financement plus une marge de maximum 0,5 %. En moyenne, Apetra a pu emprunter à un taux d'environ 1,6 % en 2017.

4.1.2.4 *Résultat*

Le bénéfice de l'exercice 2017 s'élève à 112,2 millions d'euros. Hors la reprise de réduction de valeur (87,9 millions d'euros), Apetra réalise un bénéfice de 24,3 millions d'euros

³³ 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.

³⁴ Les prix en euros sur le marché du pétrole ont augmenté de près de 7 % et les prix en dollars de près de 20 %, mais le dollar est moins cher.

³⁵ L'Euribor (*Euro Interbank Offered Rate*) est le taux de référence sur les marchés financiers auquel les banques au sein de l'Union économique et monétaire européenne s'octroient mutuellement des dépôts à terme à échéance fixe d'un an au plus en devises européennes. Le premier emprunt est lié à l'Euribor pour les dépôts à trois mois.

Tableau 2 – Plan financier : compte de résultats 2017 (en milliers d'euros)

	Estimation mai 2016 (a)	Estimation mai 2017 (b)	Réalisation 2017 (c)
Recettes d'exploitation	172.101,6	110.701,2	110.714,6
<i>Contributions reçues</i>	<i>96.101,6</i>	<i>110.101,2</i>	<i>109.074,0</i>
<i>Vente de stocks</i>			<i>206,3</i>
<i>Vente de tickets</i>		<i>600,0</i>	<i>1.434,3</i>
<i>Subvention</i>	<i>76.000,0</i>		
Charges d'exploitation	-77.810,6	-67.719,6	20.933,7
<i>Achat de biens commerciaux - stocks</i>	<i>-73.863,1</i>		
<i>Variation des stocks de biens commerciaux – ventes et achats</i>	<i>73.863,1</i>		<i>-244,1</i>
<i>Achat de biens commerciaux – tickets</i>	<i>-5.400,0</i>	<i>-1.170,5</i>	<i>-993,6</i>
<i>Achat de biens commerciaux – frais de stockage</i>	<i>-68.928,0</i>	<i>-63.704,8</i>	<i>-63.296,5</i>
<i>Achat de biens commerciaux – autres</i>	<i>-1.999,1</i>	<i>-1.375,8</i>	<i>-1.250,5</i>
<i>Frais de fonctionnement (achat de services et biens divers, frais de personnel et autres charges d'exploitation)</i>	<i>-1.444,1</i>	<i>-1.429,1</i>	<i>-1.181,3</i>
<i>Amortissements et réductions de valeur sur les immobilisations</i>	<i>-39,4</i>	<i>-39,4</i>	<i>-12,3</i>
<i>Variation des stocks de biens commerciaux – revalorisation des stocks</i>			<i>87.912,0</i>
Bénéfice d'exploitation	94.291,0	42.981,6	131.648,3
Produits financiers (charges)	-19.737,8	-19.811,2	-19.466,3
Bénéfice de l'exercice	74.553,2	23.170,4	112.182,0

Source : plan d'entreprise 2017 de mai 2016 (a), plan d'entreprise 2018 de mai 2017 (b) et comptes annuels 2017 (c)

4.1.3 Bilan

Le total du bilan s'élève à 1.749,8 millions d'euros au 31 décembre 2017, soit une augmentation de 72,6 millions d'euros par rapport à 2016. Cette hausse s'explique surtout par la reprise de la réduction de valeur des stocks à concurrence de 87,9 millions d'euros, qui implique aussi une augmentation des fonds propres également.

Tableau 3 – Plan financier : bilan 2017 (en milliers d'euros)

	Estimation mai 2016 (a)	Estimation mai 2017 (b)	Réalisation 2017 (c)
Actif	1.271.100,0	1.656.024,0	1.749.758,3
<i>Immobilisations incorporelles</i>	39,0	39,0	1,2
<i>Immobilisations corporelles</i>	37,0	37,0	4,8
<i>Cautions</i>	30,0	30,0	0,2
<i>Stocks</i>	1.232.811,0	1.624.792,0	1.712.459,8
<i>Créances commerciales</i>	12.113,0	6.700,0	14.132,3
<i>Autres créances</i>	2.414,0	2.414,0	1.417,4
<i>Placements de trésorerie et valeurs disponibles</i>	23.656,0	22.012,0	20.423,9
<i>Comptes de régularisation de l'actif</i>			1.318,7
Passif	1.271.100,0	1.656.024,0	1.749.758,3
<i>Fonds propres</i>	-588,0	425.057,0	514.069,4
<i>Dette financière</i>	1.260.000,0	1.220.000,0	1.220.000,0
<i>Passif circulant</i>	11.688,0	10.967,0	12.124,7
<i>Comptes de régularisation</i>			3.564,2

Source : plan d'entreprise 2017 de mai 2016 (a), plan d'entreprise 2018 de mai 2017 (b) et compte annuel 2017 (c)

Les stocks s'élevaient à 1.712,5 millions d'euros au 31 décembre 2017 et représentaient plus de 3,9 millions de tonnes de produits (1.853.534 tonnes de produits pétroliers et 2.069.065 tonnes de pétrole brut). La valeur d'acquisition des stocks se monte à 2.208 millions d'euros. Sur la base des prix moyens du marché en décembre, Apetra a réduit la valeur des stocks dans la comptabilité de 495,5 millions d'euros (soit 22,4 %).

Les créances à un an au plus comprenaient notamment les créances sur le SPF Économie au titre de la TVA imputée sur les contributions Apetra d'octobre et de novembre 2017 (4,1 millions d'euros). Par ailleurs, Apetra a comptabilisé 9,8 millions d'euros de factures à établir pour les contributions Apetra. Elle n'a en effet reçu les contributions relatives à décembre 2017 que début 2018.

Les moyens disponibles s'élevaient à 20,4 millions d'euros au 31 décembre 2017 et étaient regroupés presque intégralement sur un compte de l'administration fédérale ouvert auprès de bpost conformément à l'obligation de consolidation des actifs financiers.

L'ajout du bénéfice de l'exercice, qui était de 112,2 millions d'euros, a fait passer les fonds propres d'Apetra de 401,9 millions d'euros à 514,1 millions d'euros. La

revalorisation des stocks a eu une incidence négative de 495,5 millions d'euros sur les fonds propres fin 2017³⁶.

La dette financière totale s'élevait à 1.220 millions d'euros fin 2017. Apetra a remboursé 40 millions d'euros de l'emprunt initial en 2017. L'Agence de la dette a refinancé les 40 millions d'euros restants qu'Apetra devait rembourser en 2017.

Les passifs circulants comprennent notamment la partie non utilisée de la subvention de 35 millions d'euros versée en 2016 (4,8 millions d'euros). Apetra doit reverser cette somme au SPF Économie en 2019.

4.1.4 Résultat SEC

Depuis le 17 avril 2014, Apetra est classée parmi les entreprises de l'administration fédérale, ce qui implique que sa dette est ajoutée à la dette de l'État et que son résultat SEC, qui ne tient pas compte des variations de stocks, des amortissements et de la revalorisation des stocks, est repris dans les comptes nationaux.

Le résultat SEC 2017 d'Apetra s'élevait ainsi à 24,5 millions d'euros. En 2017, Apetra a réalisé, selon ses comptes annuels, un bénéfice de 112,2 millions d'euros, dont 87,7 millions d'euros concernaient l'imputation des variations de stocks et la revalorisation des stocks.

Dans son plan d'entreprise 2018 de mai 2017, Apetra a tenu compte d'un résultat SEC de 23,2 millions d'euros. Le résultat SEC dépasse donc quelque peu les estimations.

4.2 Contrôle des contributions

Les articles 16 et 19 de la loi Apetra prévoient que la Direction générale de l'énergie contrôle l'exhaustivité des contributions versées pour les quantités de produits pétroliers mis en consommation en Belgique³⁷. La Direction générale de l'énergie compare dès lors chaque année les quantités qui ont été mises en consommation selon Apetra (sur la base des volumes sur lesquels la contribution Apetra a été versée) et les quantités qui ont été mises en consommation selon le SPF Finances et sur lesquelles des accises ont été prélevées³⁸. Les quantités du SPF Finances correspondent cependant aux quantités déclarées par les entreprises soumises au prélèvement des accises pendant une période donnée et non à celles réellement mises en consommation par celles-ci au cours de la période. Par contre, Apetra

³⁶ Fin 2015, les prix du pétrole étaient très faibles. L'importante dévaluation des stocks avait alors engendré des fonds propres négatifs.

³⁷ 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)). Les modalités pratiques de l'exécution de ce contrôle par la Direction générale de l'énergie sont fixées à l'article 11 du protocole du 2 mai 2007 conclu entre la Direction générale de l'énergie et Apetra.

³⁸ L'Administration générale des douanes et accises du SPF Finances fournit ces quantités à la Direction générale de l'énergie. Les quantités proviennent (principalement) des déclarations électroniques des accises (par le biais de l'application PLDA – *Paperless douane et accises*). Actuellement, la Direction générale de l'énergie doit parfois corriger les quantités, notamment en raison de doubles comptages et de données incomplètes ou inexacts. Elle peut en principe comparer ces informations du SPF Finances avec les données provenant du bilan pétrolier mensuel.

transmet les quantités calculées de cette manière à la Direction générale de l'énergie. C'est la raison pour laquelle cette dernière tient compte d'un décalage dans le temps lors de la comparaison³⁹.

La Direction générale de l'énergie a comparé en 2018 les quantités de l'ensemble de l'année 2017. Il résulte une nouvelle fois de ce contrôle que l'écart total est limité sur une base annuelle. La Direction constate toutefois toujours des différences par assujetti à la contribution. Pour certaines, elle a demandé des explications complémentaires à l'assujetti.

La Direction générale de l'énergie a élaboré en 2018 une procédure de contrôle décrivant sa méthode de contrôle. La procédure explicite aussi la correction précitée de période, mais ne résout pas entièrement le problème de la concordance.

4.3 Points d'attention

La Cour des comptes énumère ci-après les principaux points d'attention susceptibles d'avoir une incidence financière importante pour Apetra.

4.3.1 Calcul de la contribution Apetra

Apetra est financée par une contribution prélevée sur les produits pétroliers mis en consommation en Belgique par les sociétés pétrolières⁴⁰. La Direction générale de l'énergie fixe chaque trimestre la contribution pour chaque catégorie de produits⁴¹. En 2017, la contribution s'établissait comme suit pour chaque catégorie de produits :

³⁹ Plus concrètement, la Direction générale de l'énergie compare les quantités d'Apetra pour la période allant de décembre de l'année x-1 à novembre de l'année x (quantités mises en consommation pour la période, telles que déclarées au cours de la période ou de la période suivante) aux données de l'Administration générale des douanes et accises de l'année x (quantités déclarées).

⁴⁰ Le chapitre 1 de ce rapport signale que l'obligation de stockage pour la Belgique s'appuie sur les importations nettes (depuis le 1^{er} janvier 2013). Le financement d'Apetra (sur la base des produits mis en consommation) n'est dès lors pas strictement parallèle à l'obligation de stockage (sur la base des importations nettes).

⁴¹ Article 2 de l'arrêté royal du 4 octobre 2006 fixant le mode de calcul et de perception de la contribution d'Apetra : $CS_i = C_1 + C_{r,i} + C_{c,i} + C_{m,i} + (C_{f,i} = CPI \times I_t \times OS/365 \times \text{dens}_i)$. La contribution relative au stock obligatoire de la catégorie i (CSi) est la somme des éléments suivants :

- coûts de la capacité de stockage (C_1), fixé à 2,48 euros ;
- coûts du renouvellement du produit ($C_{r,i}$), fixé à 0,5 euro ;
- coûts du contrôle des assujettis à l'obligation de stockage ($C_{c,i}$) et coûts du contrôle par Apetra et frais de fonctionnement d'Apetra ($C_{m,i}$), tous deux fixés à zéro euro ;
- coûts des charges financières ($C_{f,i}$) sur la valeur du produit (CPI) pour la détention du stock pendant un nombre de jours OS, ceux-ci étant fixés à 90.

En outre, la contribution sur le kérosène pour la navigation aérienne représente toujours la moitié de la contribution normale de catégorie 2. L'approvisionnement en gasoil de la navigation intérieure est totalement exempté de la contribution Apetra.

Tableau 4 – Contribution Apetra par catégorie de produits (en euros/1.000 litres pour les catégories 1 et 2 et en euros/tonne pour la catégorie 3)

Catégorie de produits	Trimestres			
	I	II	III	IV
1	6,50	7,18	7,20	6,94
2	6,73	7,31	7,10	6,78
3	5,49	6,07	5,89	5,68

Source : Direction générale de l'énergie

La contribution Apetra est tributaire de l'évolution des prix du pétrole (valeur du produit ou CPI). Le législateur n'a pas prévu de contribution Apetra minimale (*floor*). Or, une telle contribution permettrait de garantir des revenus minimums à Apetra et pourrait contribuer à la réalisation d'un résultat minimum.

Plusieurs paramètres du calcul de la contribution Apetra ne correspondent pas aux frais réels⁴².

Apetra entend apurer la totalité de ses dettes à moyen terme et relève qu'il faudra vraisemblablement réformer la contribution Apetra à cette fin. Elle estime souhaitable d'introduire une contribution minimale qui tienne également compte de l'apurement envisagé (voir également point 4.3.3).

La Direction générale de l'Énergie relève que le niveau d'une contribution Apetra minimale éventuelle dépend de tous les paramètres sous-jacents. Pour tenir compte de leur évolution, il est préférable que la contribution Apetra minimale soit définie par période.

4.3.2 Achats de tickets sur stocks

Dans ses rapports précédents, la Cour des comptes a déjà souligné que les contrats relatifs aux tickets ne constituaient pas une base fiable et stable pour détenir des stocks de pétrole en permanence. En cas de crise pétrolière, Apetra doit encore acheter réellement et payer les stocks sous-jacents. La Cour lui recommande de limiter au strict minimum l'achat de tickets dans les prochaines années. Le système de tickets doit donc être utilisé comme un mécanisme de flexibilité permettant de couvrir l'obligation de stockage à titre accessoire et pour des quantités marginales.

4.3.3 Production d'un cash-flow suffisant pour rembourser les emprunts

Le remboursement des emprunts par Apetra dépend fortement de l'évolution des prix du pétrole : des prix moins élevés induisent une contribution Apetra moindre, qui diminue donc la capacité de remboursement. Comme les prix pétroliers sont bas, les contributions Apetra et le cash-flow d'Apetra sont bas également.

⁴² Ainsi, Apetra a notamment constaté qu'à l'exception du stockage souterrain de pétrole brut, l'indemnité forfaitaire de près de 10 euros (2,48 euros par trimestre) pour la capacité de stockage n'était plus d'actualité. Les contrats de stockage ont été attribués pour des montants allant jusqu'à plus du double de cette indemnité forfaitaire. Par ailleurs, il n'y a pas encore d'indemnité pour le contrôle interne des stocks par Apetra et les frais de fonctionnement d'Apetra, bien que les coûts sous-jacents soient déjà supportés. En revanche, les charges financières d'Apetra sont plus limitées.

Vu les prix actuels des produits pétroliers, Apetra n'est plus en mesure de rembourser ses emprunts. Le plan d'entreprise 2019 de mai 2018 se base sur la contribution du deuxième trimestre 2018 (7,5 euros par trimestre pour le diesel et le mazout de chauffage). Le remboursement annuel des emprunts qui en résulte s'élève en moyenne à environ 20 millions d'euros. Apetra peut certes faire appel à l'Agence de la dette pour refinancer ses emprunts. La ministre de l'Énergie n'a jusqu'à présent encore pris aucune mesure complémentaire pour permettre à Apetra de résorber sa dette.

Dans le plan d'entreprise 2019, Apetra réitère sa demande d'introduire une contribution minimale. Actuellement, la contribution peut en effet tellement diminuer qu'Apetra ne réaliserait plus de résultat positif et ne pourrait plus rembourser ses dettes en temps voulu. La baisse des prix du pétrole a une incidence négative sur les recettes et le résultat d'Apetra⁴³.

⁴³ La baisse des prix pétroliers a en revanche une incidence positive sur les dépenses lorsqu'Apetra doit acheter des stocks supplémentaires.

CHAPITRE 5

Comptes 2017 d'Apetra

5.1 Comptes annuels

En 2017, Apetra a réalisé un bénéfice de 112,2 millions d'euros (contre 518,6 millions d'euros l'année précédente). Le résultat d'exploitation s'est élevé à 131,6 millions d'euros. Il comprend notamment la reprise de la réduction de valeur des stocks à hauteur de 87,9 millions d'euros. Le résultat financier a atteint -19,5 millions d'euros.

Le total du bilan augmente de 72,6 millions d'euros en 2017 pour atteindre 1.749,8 millions d'euros. À l'actif du bilan, les stocks ont augmenté de 87,7 millions d'euros pour atteindre 1.712,5 millions d'euros. Les liquidités diminuent de 14,9 millions d'euros pour s'établir à 20,4 millions d'euros. Au passif du bilan, les fonds propres ont progressé de 112,2 millions d'euros pour atteindre 514,1 millions d'euros. La dette financière a diminué de 40 millions d'euros pour atteindre 1.220 millions d'euros.

5.2 Rapport financier annuel

Le conseil d'administration a rédigé son rapport financier annuel destiné à l'assemblée générale le 27 avril 2018. Le bénéfice de l'exercice s'élevait à 112,2 millions d'euros. Sans tenir compte de la reprise de la réduction de valeur des stocks à hauteur de 87,9 millions d'euros, Apetra a réalisé un bénéfice de 24,3 millions d'euros en 2017.

5.3 Rapport stratégique

Le rapport stratégique vise à donner une image fidèle des activités d'Apetra au cours de l'exercice. Il reflète les événements intervenus jusqu'en avril 2018 et constitue le rapport spécial d'Apetra sur sa finalité sociale et sur la mise en œuvre de ses missions de service public.

Le rapport stratégique 2017 porte attention à l'obligation de stockage instable. Par ailleurs, Apetra souligne une fois encore que l'évolution des prix pétroliers a une incidence sur les contributions, le résultat et le remboursement des emprunts. Enfin, elle explicite la disponibilité des stocks gérés en cas de crise d'approvisionnement et fait le point sur les instruments nationaux de la politique de crise qui doivent encore être élaborés.

5.4 Déclaration du collège des commissaires

Le 2 mai 2018, le collège des commissaires a remis une déclaration sans réserve sur les comptes annuels 2017.

CHAPITRE 6

Réponse de la ministre

Dans sa réponse la ministre de l'Énergie indique qu'elle prend acte du projet de rapport de la Cour des comptes concernant l'exécution des missions de service public d'Apetra en 2017. Elle signale ne pas avoir d'observations à formuler.

ANNEXE

Réponse de la ministre de l'Énergie

(traduction)

Bruxelles,

LA MINISTRE DE L'ÉNERGIE, DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

Madame Hilde FRANCOIS
Présidente
Monsieur Jozef VAN INGELGEM
Greffier en chef
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

Nos réf. : Cab. MCM/AB/JVDH/IN 10337/OUT
Contact : Joannes VANDERHAEGHE (joannes.vanderhaeghe@marghem.fed.be)

Exécution des missions de service public de la SA Apetra en 2017

Madame la Présidente,
Monsieur le Greffier en chef,

J'accuse bonne réception de votre courrier du 27 février 2019 relatif au projet de rapport concernant l'exécution des missions de service public de la SA Apetra en 2017.

J'ai pris acte dudit projet de rapport, au sujet duquel je n'ai pas d'observations à formuler.

Recevez, Madame la Présidente, Monsieur le Greffier en chef, l'expression de mes salutations distinguées.

Marie-Christine MARGHEM
Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable

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



DÉPÔT LÉGAL
D/2019/1128/19

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