

COUR DES COMPTES

APETRA

Exécution des tâches de service public en 2007

*Rapport à la Chambre des représentants et au
Sénat*

Sommaire

Introduction	3
1 Cadre général	4
1.1 Aperçu	4
1.2 Apetra	5
2 Organisation d'Apetra	6
2.1 Personnel	6
2.2 Règlement d'ordre intérieur	6
2.3 Externalisation de diverses tâches d'appui au fonctionnement – application de la législation relative aux marchés publics	6
2.4 Conseil d'administration et comité de direction	7
2.5 Système comptable – loi du 17 juillet 1975	7
3 Exécution des missions de service public en 2007	9
3.1 Missions de service public	9
3.2 Définition de l'obligation de stockage	10
3.3 Contrat de gestion	11
3.4 Plans d'entreprise établis en 2007	12
3.5 Acquisition de droits de disposition (tickets)	16
3.5.1 Conclusion de contrats-cadres	16
3.5.2 Attribution de marchés	17
3.5.3 Considérations relatives au système des tickets	17
3.6 Achat des produits	20
3.7 Contrôle des stocks obligatoires	21
3.8 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2007	22
3.9 Rapport à l'AIE sur les stocks obligatoires de produits pétroliers	23
3.10 Rapport à l'Union européenne sur les stocks obligatoires de produits pétroliers	24
4 Financement d'Apetra	25
4.1 Recettes provenant des contributions	25
4.2 Contrôle des contributions	25
4.3 Problématique de la TVA	26
4.4 Financement par le biais d'un emprunt à long terme	27
4.5 Placements des moyens disponibles	27
4.6 Plan financier	27
5 Comptes 2007 d'Apetra	30
5.1 Comptes annuels	30
5.2 Rapport stratégique	30
5.3 Déclaration du collège des commissaires	30
6 Réaction du ministre	32
Annexe Lettre du ministre	33

Introduction

La Cour des comptes, à l'intervention de son représentant au collège des réviseurs, établit chaque année à l'attention du Sénat et de la Chambre des représentants un rapport relatif à l'exécution des missions de service public de la société anonyme de droit public à finalité sociale Apetra, chargée de la détention et de la gestion d'une partie des stocks de pétrole obligatoire. Le présent rapport est rédigé en vertu de l'article 39bis, § 6, troisième alinéa, 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 accises¹.

Le présent rapport concerne les activités d'Apetra au cours de sa première année de fonctionnement². La Cour des comptes a analysé l'organisation de la société et son financement, ainsi que la manière dont elle s'est acquittée de ses missions de service public.

Le rapport a été adopté le 19 novembre 2008 par l'assemblée générale de la Cour des comptes.

¹ Abrégée ci-après : loi Apetra.

² Pour ce qui est de l'évolution des activités au cours des premiers mois de l'année 2008, nous renvoyons au rapport de gestion d'Apetra relatif à l'exercice 2007.

1 Cadre général

1.1 **Aperçu**

La législation européenne³ fait obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut ou de produits pétroliers. Ce niveau de stocks équivaut au moins à 90 jours de la consommation intérieure journalière moyenne pendant l'année civile précédente. L'arrêté royal du 11 octobre 1971 relatif aux obligations de moyens de stockage et de stockage de produits pétroliers a longtemps constitué la base de la législation belge.

En outre, l'accord relatif au programme international de l'énergie du 18 novembre 1974 impose également l'obligation de maintenir un stock d'urgence de 90 jours. Les pays participants exécutent cet accord par l'intermédiaire de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Cet accord a été rendu applicable à la Belgique par la loi du 13 juillet 1976⁴.

Pour résoudre certains problèmes rencontrés sur le terrain⁵, la loi Apetra du 26 janvier 2006 a introduit en Belgique un nouveau système de stockage. La modification la plus importante consiste dans le passage d'un système de stockage décentralisé à un système semi-centralisé ou mixte. Dans un système décentralisé, l'État membre délègue l'obligation de maintenir un stock à l'industrie pétrolière. Dans un système centralisé, une instance est créée, qui reprend la responsabilité de l'État membre en matière de stock minimum et qui remplit cette obligation en achetant ses propres stocks et/ou en réservant certaines quantités auprès des compagnies pétrolières. Dans un système mixte, tel que celui instauré en Belgique par la loi Apetra, le stock minimal de l'État membre est géré en partie par l'industrie pétrolière et en partie par l'organe de gestion.

Le système mixte de la Belgique est appelé à disparaître en 2012 pour être remplacé par un système entièrement centralisé.

³ 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 ou de produits pétroliers. Cette directive est la version codifiée de la directive originale 68/414/CEE du Conseil du 20 décembre 1968 et des directives 72/425/CEE et 98/93/CE.

⁴ 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.

⁵ L'exposé des motifs du projet de loi évoque les trois problèmes majeurs suivants :

- une baisse structurelle des stocks opérationnels des sociétés pétrolières, qui mène à l'impossibilité pour la Belgique de respecter encore ses obligations internationales ;
- la disponibilité des stocks stratégiques en tant que propriétaire en cas d'une crise d'approvisionnement ;
- les différences entre les stocks opérationnels normaux des différents opérateurs.

1.2 Apetra

La loi Apetra prévoit la création d'une société anonyme de droit public à finalité sociale dénommée Apetra, chargée de la détention et de la gestion d'une partie du stock obligatoire. Les statuts de la société ont été fixés par l'arrêté royal du 15 juin 2006 visant à l'approbation des statuts d'Apetra. L'acte constitutif notarié de la société a été signé le 9 octobre 2006. Lors de la rédaction de cet acte, diverses modifications ont été apportées aux statuts, elles ne prennent effet qu'après approbation par le biais d'un arrêté royal.

Apetra est dotée de trois organes de gestion, à savoir 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 dans l'exécution des tâches de service public en matière de détention et de gestion des stocks obligatoires.

Les règles particulières et les conditions dans lesquelles Apetra remplit ses tâches de service public ont été fixées dans un contrat de gestion liant l'État belge et Apetra⁶. Ce contrat, conclu pour une période de cinq ans, règle les droits et obligations respectifs de l'État et d'Apetra. Il est réévalué chaque année et, le cas échéant, adapté aux modifications des conditions et aux évolutions techniques. Il comprend les procédures et les paramètres objectifs fixés en vue de l'évaluation annuelle.

En vertu de l'article 16 de la loi Apetra, la Direction générale de l'énergie du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie⁷ contrôle le respect des obligations résultant de la loi Apetra et de ses arrêtés d'exécution⁸. Afin d'optimiser le fonctionnement du système de stockage, un protocole a été conclu, le 2 mai 2007, entre Apetra et la Direction générale de l'énergie. Ce protocole détermine les modalités pratiques de la collaboration entre les deux entités.

⁶ Arrêté royal du 15 mars 2007 portant assentiment au contrat de gestion entre l'État belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale Apetra.

⁷ Abrégé ci-après : Direction générale de l'énergie.

⁸ Le contrôle de ces obligations est également effectué par la Direction générale du contrôle et de la médiation du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

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 et employé par Apetra en vertu des contrats de travail régis par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Au 31 décembre 2007, Apetra employait deux membres du personnel, à savoir le directeur général et le directeur administratif.

Le directeur financier désigné par le conseil d'administration met en œuvre la politique financière d'Apetra en exécution d'un accord de gestion. Le directeur financier avait conditionné son acceptation de la fonction à la conclusion d'un tel accord, cette fonction impliquant des connaissances particulières et une large expérience de haut niveau.

En outre, à la fin de l'année 2007, deux intérimaires étaient occupés par Apetra : une personne en appui de la politique financière et une autre au secrétariat. Au début de l'année 2008, ces intérimaires ont été engagés comme membres du personnel.

2.2 Règlement d'ordre intérieur

En exécution de l'article 26 de la loi Apetra, le conseil d'administration a établi un règlement d'ordre intérieur, qui a été approuvé par arrêté ministériel⁹. Le fonctionnement du conseil d'administration et du comité de direction y est réglé, ainsi que l'obligation de secret imposée aux personnes concernées. Le règlement d'ordre intérieur définit en outre deux principes généraux qui sont toujours appliqués par Apetra lors de la conclusion de contrats : d'une part, la société tient toujours compte de la fiabilité et de l'assise financière de ses cocontractants et d'autre part, elle prévoit des critères et des mesures qui garantissent la qualité et la disponibilité des stocks qu'elle gère. Enfin, des règles spécifiques sont formulées en ce qui concerne l'acquisition de droits de disposition, l'achat et la vente et la location de dépôts.

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

L'entreprise fait appel à des prestataires de services extérieurs pour exécuter diverses tâches d'appui à son fonctionnement. Apetra sous-traite l'administration des traitements, les traductions, la comptabilité, la gestion des applications informatiques, les services d'inspection, la sélection d'un agent d'assurance et les services juridiques.

Ces missions sont attribuées, conformément à la loi relative aux marchés publics, à l'issue d'un appel d'offres public ou après réception d'un nombre minimal d'offres.

⁹ Arrêté ministériel du 5 juin 2007 portant approbation du règlement d'ordre intérieur de la société anonyme de droit public à finalité sociale tel que modifié par l'arrêté ministériel du 3 septembre 2007.

Apetra entend recruter du personnel pour l'exécution de ses activités principales. Les services d'appui sont, si possible, externalisés. En principe, la structure du personnel devrait ainsi rester limitée.

2.4 Conseil d'administration et comité de direction

Le conseil d'administration détermine la politique générale afin de concrétiser l'obligation de stockage et surveille les activités du comité de direction. Pour sa part, celui-ci est chargé de la gestion et de la direction journalière des activités et de la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration.

Le conseil d'administration se compose d'un président et de six autres membres, à savoir, trois représentants de l'autorité fédérale et trois représentants du secteur pétrolier. Les membres du conseil d'administration, dont les mandats ne sont pas rémunérés, sont nommés et révoqués par l'assemblée générale, c.-à-d. le ministre de l'Énergie. Les trois représentants de l'autorité fédérale sont assistés par un expert indépendant désigné par le ministre de l'Énergie.

Certaines missions du conseil d'administration sont mentionnées expressément dans les arrêtés d'exécution de la loi Apetra : la sélection, la nomination et la révocation des membres du comité de direction, l'approbation du contrat de gestion, d'établir un règlement d'ordre intérieur. Le plan d'entreprise soumis annuellement par le comité de direction, les comptes annuels et le rapport stratégique y afférent doivent également être approuvés par le conseil d'administration.

Le conseil a été constitué en juillet 2006. Le président du conseil d'administration a cependant été révoqué par l'assemblée générale extraordinaire du 8 juin 2007. Depuis cette date, un autre membre du conseil fait fonction de président. À la fin de l'année 2006, le conseil d'administration a désigné le directeur financier et le directeur administratif, tandis que le directeur général a été nommé au cours de l'année 2007.

En raison de la révocation du président et de la non-nomination d'un nouveau président, le conseil d'administration se compose momentanément de trois représentants des pouvoirs publics et trois représentants du secteur pétrolier. Le fonctionnement optimal du conseil d'administration est ainsi menacé. Le président dispose en effet d'une voix prépondérante en cas de parité¹⁰.

2.5 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 établis au format Excel pour assurer le suivi des quantités de pétrole et de produits pétroliers sur lesquelles portent les

¹⁰ Article 3, §1, de l'arrêté royal du 4 octobre 2006 déterminant le fonctionnement et les autres compétences du conseil d'administration d'Apetra ainsi que les incompatibilités avec le mandat de membre du conseil d'administration d'Apetra.

opérations. La concordance avec la comptabilité est contrôlée à plusieurs niveaux.

Un logiciel spécifique au suivi des stocks sera acquis en 2008.

3 Exécution des missions de service public en 2007

3.1 Missions de service public

En vertu de l'article 21 de la loi, Apetra dispose de la compétence exclusive d'exécution, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de la Belgique, des missions de service public en matière de détention et de gestion des stocks obligatoires de pétrole et de produits pétroliers.

De manière plus concrète, les missions de service public d'Apetra comprennent :

- la détention de pétrole et de produits pétroliers jusqu'à concurrence de son obligation de stockage
- l'achat de pétrole ou de produits pétroliers afin de répondre à son obligation de stockage
- la conclusion de contrats au sujet des mises à disposition (droit de disposition ou « ticket »)¹¹
- l'achat, la construction ou la location d'installations d'entreposage de ses stocks en propriété.

Apetra dispose donc de deux instruments pour détenir des stocks de pétrole :

- par le biais d'achats : cette formule présente l'avantage qu'Apetra devient propriétaire des stocks et peut donc en disposer librement. La société doit cependant avoir des capacités de stockage ;
- par le biais de « tickets » ou droits de disposition : il s'agit d'un droit qu'Apetra achète et qui lui permet, en cas de crise intervenant pendant la durée du droit, d'acheter auprès du vendeur de ticket des produits pétroliers au prix en vigueur sur le marché à ce moment-là¹². Les stocks concernés sont surtout les stocks opérationnels de l'industrie pétrolière nationale.

La loi Apetra permet également de détenir des tickets sur des stocks de l'industrie pétrolière dans d'autres pays de l'Union européenne avec lesquels la Belgique a conclu un accord bilatéral sur la détention de stocks stratégiques¹³. Inversement, ces accords bilatéraux permettent

¹¹ Ces contrats peuvent être conclus avec des dépositaires de l'industrie pétrolière, avec des sociétés pétrolières étrangères et avec des sociétés pétrolières enregistrées qui n'ont pas d'obligation de stockage individuel mais qui décident cependant de constituer un stock individuel. La possibilité de conclure un contrat avec cette dernière catégorie a été instaurée par l'article 57 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I).

¹² Pendant la durée du contrat de 'ticket', le vendeur garantit qu'il aura en sa possession de manière continue la quantité de pétrole (de produit) faisant l'objet du ticket et qu'il la mettra à la disposition de l'acheteur.

¹³ Actuellement, la Belgique a conclu un tel accord avec l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la république

aux entreprises tenues de détenir un stock en Belgique de vendre des tickets sur leurs stocks nationaux aux pays de l'Union européenne précités (dénommés ci-après : tickets dits bilatéraux).

Le législateur prévoit explicitement que les tickets bilatéraux ne peuvent mettre en péril la distribution et le fonctionnement des assujettis au stockage belges et doivent, le cas échéant, être justifiés par des flux logistiques traditionnels.

L'obligation de stockage est définie en termes de produits pétroliers finis (raffinés), qui sont répartis dans les catégories suivantes :

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

Les stocks de pétrole brut (*crude oil*) et de produits intermédiaires détenus sont transformés en quantités de produits pétroliers finis à l'aide de coefficients de raffinage. La Belgique stocke traditionnellement du diesel et du fuel. Plus de 82% des produits pétroliers consommés se situe dans la catégorie 2.

3.2 Définition de l'obligation de stockage

La loi Apetra répartit momentanément l'obligation nationale de stockage entre les principales sociétés pétrolières et la SA Apetra¹⁴.

Au cours de la première année, les principales sociétés pétrolières, qui ont mis en consommation, au cours de l'année précédente, plus de 100.000 tonnes par catégorie de produits, doivent détenir en plus de ces 100.000 tonnes, 15/365^{es} (quinze jours) de cette quantité à titre d'obligation de stockage individuelle.

La quantité de pétrole et de produits pétroliers qu'Apetra doit détenir est déterminée, par catégorie de produit, par les stocks obligatoires détenus en Belgique diminués de la somme des obligations de stockage individuelles.

L'obligation de stockage individuelle du secteur est réduite progressivement pendant les cinq premières années de fonctionnement d'Apetra, à raison de trois jours par an, pour être réduite à zéro.

Le cadre légal et réglementaire impose à Apetra plusieurs limites minimales et maximales absolues :

d'Irlande. Ces États membres acceptent qu'en cas de crise, le rapatriement de ces stocks ne rencontre aucun obstacle.

¹⁴ Contrairement à l'ancien système où l'obligation nationale de stockage était déléguée à tous les importateurs et aux raffineries à raison de 25 % (91,25 jours) de leurs livraisons nationales de l'année précédente.

- Le pourcentage maximal de stocks qu'Apetra peut détenir à l'étranger est limité à 30 %¹⁵, moyennant dérogation ministérielle. Apetra a obtenu une telle dérogation ministérielle conditionnelle jusqu'en 2012 ;
- Apetra achète chaque année des stocks dans le but d'atteindre, dans un délai de cinq ans, un niveau de stocks en propriété de produits de la catégorie 2 égal à un maximum de 50 jours de la consommation intérieure moyenne par jour de l'année civile précédente.

La loi Apetra prévoit que le ministre de l'Énergie informe par écrit Apetra avant le 31 mars de l'année de stockage¹⁶, de la quantité totale à détenir par Apetra. Apetra ajuste son niveau de stock à son obligation de stockage dans un délai de six mois après le 31 mars.

Le ministre a notifié l'obligation de stockage d'Apetra le 16 avril 2007, soit avec deux semaines de retard, et l'a fixée comme suit, pour l'année de stockage 2007-2008 (du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008), pour les différentes catégories de produits :

Tableau 1 – Obligation de stockage de produits pétroliers pour l'année 2007

	Apetra (tonnes)	Secteur pétrolier (tonnes)
cat. 1	399.349	37.921
cat. 2	2.900.727	438.640
cat. 3	262.783	27.690
Total	3.562.859 (87,6%)	504.251 (12,4%)
Total général Belgique		4.067.110

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. À la fin de l'année 2007, ces stocks s'élevaient à 2.000 tonnes pour la catégorie 1 et 40.000 tonnes pour la catégorie 2, qui doivent être ajoutés à l'obligation de stockage incombant à Apetra.

3.3 Contrat de gestion

Le contrat de gestion précise les missions de service public visées à l'article 21 de la loi Apetra. Les principales dispositions sont formulées comme suit :

¹⁵ Ce pourcentage maximal n'est pas d'application pour le pétrole brut en propriété d'Apetra qu'elle stocke souterrainement à l'étranger.

¹⁶ Période de douze mois commençant le 1^{er} avril de l'année.

- Apetra doit viser une concurrence maximale entre ses fournisseurs, traiter chaque entreprise sur un pied d'égalité et appliquer une politique transparente. À cette fin, elle travaille dans le cadre de la loi relative aux marchés publics. Elle veille à la quantité et à la qualité des stocks ;
- Apetra vise à acheter chaque année dix jours de stock de la catégorie 2. Elle peut acheter des quantités annuelles supérieures ou inférieures dans la catégorie 2, à condition de limiter ou d'augmenter alors ses achats au cours des années suivantes pour atteindre l'objectif de 50 jours en 2012. Si Apetra ne réalise pas l'objectif annuel, elle l'explique dans son rapport stratégique ;
- Apetra conçoit un système de contrôle interne permettant de vérifier la présence physique, la quantité et la qualité des stocks obligatoires qu'elle gère, et accomplit tous les actes nécessaires à cet effet ;
- Apetra élabore un plan d'entreprise, à savoir un plan pluriannuel à actualisation récurrente constitué d'un plan d'achat et de vente, d'un plan de renouvellement des produits et de stockage et d'un plan de financement y afférent¹⁷.

3.4 Plans d'entreprise établis en 2007

En 2007, Apetra a établi trois plans d'entreprise :

- Un plan d'entreprise 2007 datant de février 2007 ;
- Un premier plan d'entreprise 2008 (mai 2007), le ministre souhaitant obtenir des informations plus récentes sur les offres de tickets (*tickettenders*), et un plan d'entreprise où figuraient divers scénarios visant à la couverture de l'obligation de stockage ;
- Un deuxième plan d'entreprise (juillet 2007), tenant compte des résultats de l'offre de tickets du troisième trimestre en vue de rédiger les différents scénarios.

Tous les plans d'entreprise ont été approuvés par le conseil d'administration d'Apetra et soumis au ministre.

Le tableau 2 présente une comparaison des trois plans d'entreprise.

Lors de la rédaction du plan d'entreprise 2007, il n'avait pas encore été possible de tenir compte du stock imposé à Apetra.

Dans les trois plans d'entreprise, les obligations des catégories 1 et 3 sont remplies par le biais de tickets.

¹⁷ Le plan d'entreprise comprend concrètement un plan stratégique, un plan d'investissement, un plan financier et un plan de financement (établis, chacun, pour les cinq années à venir).

En ce qui concerne le stock obligatoire de la catégorie 2 (la quantité la plus importante), les plans divergent :

- Les deux premiers plans d'entreprise mentionnent des achats de stocks de la catégorie 2 effectués en 2007 par Apetra pour environ 350.000 tonnes. Le reste serait complété au moyen de tickets ;
- Le troisième plan d'entreprise ne prévoyait des achats qu'à partir de 2008. Les procédures et instruments qu'Apetra devait encore élaborer étaient trop importants pour permettre des achats de stock en 2007.

Pour le surplus, les trois plans d'entreprise sont similaires en ce qui concerne la location de capacité de stockage, la garantie de renouvellement des stocks, la passation d'un marché pour le contrôle qualitatif et quantitatif des stocks et des produits et la conclusion d'un financement à long terme.

Le plan le plus concret et le plus pertinent est celui du mois de juillet 2007. Il tient compte de l'expérience acquise par Apetra au cours des premiers mois de fonctionnement ainsi que du financement, qui est prévu au plus tôt à partir du mois d'octobre 2007.

Le plan d'entreprise de juillet 2007 examinait trois scénarios susceptibles d'assurer la couverture complète de l'obligation de stockage. Ces scénarios divergent dans la mesure où ils recourent plus ou moins aux tickets ou aux achats pour satisfaire l'obligation de stockage dans la catégorie 2.

Tableau 2 – Aperçu des plans d'entreprise établis en 2007

	Février 2007	Mai 2007	Juillet 2007
Obligation de stockage pour 2007	- cat. 1: 451.616 tonnes - - cat. 2: 2.761.808 tonnes - - cat. 3: 204.964 tonnes -	- cat. 1: 399.349 tonnes - - cat. 2: 2.900.727 tonnes - - cat. 3: 262.783 tonnes	- cat. 1: 399.349 tonnes - - cat. 2: 2.900.727 tonnes - - cat 3: 262.783 tonnes
Estimation de l'obligation de stockage pour 2012	- cat. 1: 520.000 tonnes - - cat. 2: 3.180.000 tonnes - - cat. 3: 236.000 tonnes -	- cat. 1: 459.818 tonnes - - cat. 2: 3.339.954 tonnes - - cat. 3: 302.574 tonnes	- cat. 1: 459.818 tonnes - - cat. 2: 3.339.954 tonnes - - cat. 3: 302.574 tonnes
Stocks à détenir en 2007 par le biais de tickets des cat. 1 et 3	- Couverture complète par le biais de droits de disposition -	- Couverture complète par le biais de droits de disposition	- Couverture complète par le biais de droits de disposition
Stocks à détenir en 2007 par le biais de tickets de la cat. 2	- Quantité souhaitée de tickets non précisée - Mise en exergue de l'étroitesse du marché et du prix élevé des tickets	- Quantité souhaitée de tickets non précisée - Mise en exergue de l'étroitesse du marché et du prix élevé des tickets - Signal à donner au marché de la nécessité d'une baisse des prix	- Quantité souhaitée de tickets non précisée - Mise en exergue de l'étroitesse du marché et du prix élevé des tickets - Mention des tickets déjà obtenus pour Q3 (1,476 million tonnes) - 3 scénarios en matière de tickets et d'achats -
Achats de stocks en 2007	348.000 tonnes	366.000 tonnes	0 tonne Estimation 2008 : 370.000 tonnes (scénario 1)
Total des achats jusqu'en 2012	1,74 million tonnes	1,83 million tonnes	1,85 million tonnes
Montant des achats en 2007	158.033.852 euros	171.211.456 euros	0 euro

Procédure d'achat	Non déterminée	Non déterminée	Rédaction d'un accord-cadre : octobre 2007 Examen de l'option <i>crude oil</i>
Entreposage	<ul style="list-style-type: none"> - Établissement d'un inventaire de la capacité de dépôt - Location de la capacité de dépôt 	<ul style="list-style-type: none"> - Établissement d'un inventaire de la capacité de dépôt - Location de la capacité de dépôt 	<ul style="list-style-type: none"> - Besoin pour les 5 années à venir : 1,85 million tonnes - Début de la procédure de location dépôts en septembre/octobre 2007 - Signal au marché : capacité de dépôt pour contrats de longue durée
Système de contrôle interne	Passation de marché	Passation de marché	Passation de marché au cours de l'été 2007
Renouvellement	Prévu dans les contrats "on spec" Clause dans les contrats d'entreposage	Prévu dans les contrats "on spec" Clause dans les contrats d'entreposage	Prévu dans les contrats "on spec" Clause dans les contrats d'entreposage
Estimation des frais de fonctionnement d'Apetra	2.092.807 euros	1.095.375 euros	1.095.375 euros
Estimation des frais du service public	68.333.796 euros	62.755.822 euros	26.411.701 euros
Estimation des revenus d'Apetra	108.319.470 euros	119.376.403 euros	103.078.961 euros

3.5 Acquisition de droits de disposition (tickets)

3.5.1 Conclusion de contrats-cadres

En 2007, Apetra s'est concentrée sur l'acquisition de droits de disposition pour la couverture de son obligation de stockage par le biais de la publication européenne d'un contrat-cadre.

La procédure des contrats-cadres est organisée en deux phases :

- Première phase : à l'issue de la procédure de candidature, Apetra dispose d'une liste d'entreprises sélectionnées (dénommée « *shortlist* »). Ces fournisseurs seront contactés par Apetra chaque fois qu'un marché devra être attribué ;
- Deuxième phase : Apetra envoie les demandes d'offre (« *calls for tenders* ») aux fournisseurs sélectionnés en leur demandant, étant donné la volatilité du marché du pétrole et de l'entreposage, de présenter des offres à court terme, après quoi Apetra décidera, dans un délai tout aussi bref, de l'attribution du marché.

Un contrat-cadre portant sur l'acquisition de droits de disposition a été publié à la fin du mois de novembre 2006, et complété en mars 2007.

3.5.2 Attribution des marchés

Depuis février 2007, Apetra lance tous les trimestres un appel d'offres par lequel elle recherche, en fonction de ses besoins, des droits de disposition pour des produits de catégorie 1, 2 ou 3.

Offre suffisante dans les catégories 1 et 3

Pour les catégories de produits 1 et 3, deux appels d'offre ont été lancés. Lors de chaque demande d'offres, les propositions dépassaient l'obligation de stockage d'Apetra. Les offres s'appliquent aussi à des périodes dépassant trois mois, et Apetra n'est donc pas tenue d'organiser un appel d'offres tous les trois mois pour ces catégories de produits, ses besoins ayant été couverts à 100% jusqu'à la fin 2007 dès le troisième trimestre.

Offre insuffisante dans la catégorie 2

En ce qui concerne la catégorie 2, l'offre de l'industrie n'a pas suffi à répondre à l'obligation de stockage imposée. L'offre la plus élevée concernait une offre totale¹⁸ de 1,9 million de tonnes (64% de l'obligation de stockage totale) au cours du troisième trimestre ; l'offre la plus basse a été enregistrée pendant le quatrième trimestre 2007 (1,4 million de tonnes, soit 47%).

¹⁸ L'offre totale est la somme des quantités déjà sous contrat auprès d'Apetra, à savoir les contrats conclus pour plus de trois mois au cours d'un trimestre précédent et les offres effectives pour le nouveau trimestre.

En 2007, l'offre de droits de disposition (tickets) s'est avérée insuffisante pour permettre à Apetra de respecter ses obligations à court et moyen terme.

Selon Apetra, l'offre exceptionnellement faible au cours du quatrième trimestre 2007 est due à une combinaison de plusieurs facteurs :

- Le marché s'est inversé d'un marché en report (« *contango* ») à une situation de déport (« *backwardation* »), qui mène à une diminution des stocks¹⁹ ;
- Les spécifications de produits européens ont été modifiées, ce qui a obligé les sociétés pétrolières à renouveler leur stock ; lorsque les prix du pétrole sont élevés, la reconstitution des stocks est plus lente ;
- La fin d'année est caractérisée par l'augmentation de la demande intérieure ;
- La demande provenant d'autres agences de différents pays de l'Union européenne a augmenté.

En outre, les tickets bilatéraux de pays étrangers conclus sur les stocks belges réduisent l'offre de tickets faite à Apetra en Belgique.

La question qui se pose est de savoir si, en tout état de cause, il existe suffisamment de stocks opérationnels dans notre pays et dans les pays voisins pour satisfaire la demande de stocks opérationnels imposés par la législation internationale. Il ressort de statistiques internationales que les stocks opérationnels de distillats moyens ont diminué dans l'ensemble de l'Europe²⁰. L'offre de stocks opérationnels belges est significativement inférieure au volume de stocks opérationnels utilisés dans le passé par l'industrie pour couvrir sa propre obligation de stockage.

La législation n'a pas prévu de période de transition pour permettre le passage de l'ancien système au nouveau.

Prix des offres trop élevé pour les tickets de produits pétroliers de catégorie 2

En outre, les prix des offres varient considérablement.

Lors du premier appel d'offres du deuxième trimestre, les prix proposés étaient beaucoup trop élevés. Apetra n'a attribué que les offres sérieuses et a immédiatement lancé un deuxième appel d'offres pour le même trimestre. Cette approche a connu un succès limité.

¹⁹ Dans un marché « contango », on s'attend, à terme, à des prix plus élevés, ce qui incite les sociétés pétrolières et les opérateurs à acheter des stocks. La « backwardation » est la situation inverse.

²⁰ Agence internationale de l'énergie (AIE), Rapport sur le marché pétrolier, 11 avril 2008. Disponible en anglais sur : <http://www.oilmarketreport.org>

Apetra a obtenu le meilleur résultat au cours du troisième trimestre 2007, où 77 % des offres se situaient dans le prix jugé acceptable par Apetra (« *cut-off price* »).

Cette tendance ne s'est pas poursuivie au cours du quatrième trimestre, puisque seulement 53% des stocks opérationnels ont fait l'objet d'une offre au *cut-off price* de 2,5 euros/tonne/mois.

Apetra n'était pas disposée à acheter des tickets à un prix supérieur parce qu'une telle opération aurait diminué la trésorerie disponible, ce qui représente une menace pour son équilibre financier. La formule de calcul de la contribution d'Apetra ne comprend en effet aucun élément reflétant le prix (l'évolution des prix) des tickets. La contribution d'Apetra pour la catégorie 2 variait, en 2007 entre 3,28 et 3,97 euros, après conversion en euros/tonne/mois, et devait permettre à la société de louer des dépôts, de payer les intérêts de l'emprunt contracté pour l'achat des produits de pétrole brut, d'assurer le produit et de payer ses frais de fonctionnement.

Par conséquent, le conseil d'administration détermine, par trimestre, un prix « *cut-off* » au-delà duquel il n'accepte pas les tickets.

Tableau 3 – Prix des tickets selon l'offre du secteur pétrolier

	Offre 1 concernant des tickets à partir du q1 2007	Offre 2 concernant des tickets à partir du q2 2007	Offre concernant des tickets à partir du q3 2007	Offre concernant des tickets à partir du q4 2007
Prix du ticket le moins cher (euro/tonne/mois)	1,8	1,5	1,6	2,5
Prix du ticket le plus cher (euro/tonne/mois)	9	5,75	4,5	8
Prix cut-off d'Apetra	2	2,5	2,5	2,5
Prix moyen pondéré des tickets acceptés	1,85	1,955	2,39	2,5
Quantités proposées	1.665.800	1.562.154	1.579.744	908.000
% des quantités supérieures au cut-off	95,6	67,5	22,8	47

Quantités acceptées par Apetra pour chaque offre	73.000	420.154	1.158.164	486.054 à 473.054 ²¹
Stocks détenus par Apetra par trimestre ²²	S.O	493.156	1.457.644	946.000

Source :Rapport stratégique 2007 d'Apetra, complété par des informations obtenues lors du contrôle des comptes.

Apetra s'est également efforcée d'attirer des tickets bilatéraux d'autres pays. Les contrats concernaient au maximum 500.000 tonnes provenant de six États membres de l'Union européenne avec lesquels la Belgique a conclu des accords bilatéraux en matière de stocks pétroliers stratégiques.

Inversement, ces six États membres de l'Union européenne détenaient en moyenne 540.000 tonnes à titre de tickets bilatéraux sur les stocks belges.

3.5.3 Considérations relatives au système des tickets

Dans un souci de bonne gestion de nos finances publiques, la Cour des comptes émet plusieurs réserves quant au système de tickets. En fait, il s'agit d'un flux organisé de trésorerie d'Apetra vers le secteur pétrolier, sans aucune garantie (du moins, en 2007) que les stocks seront effectivement mis à la disposition d'Apetra au cas où une crise éclaterait. La mise à disposition dépend uniquement de la bonne foi du secteur pétrolier.

Le *trading* de tickets est surtout un marché international qui fonctionne en premier lieu par voie d'adjudication au plus offrant. L'offre de stocks opérationnels des raffineries de pétrole est raisonnablement stable, mais l'offre des *traders*, elle, est très incertaine et instable.

L'offre de tickets est donc très tributaire de l'évolution du marché et de la spéculation, ce que démontre clairement l'importante variation trimestrielle. Des variations trop nombreuses ne permettent pas de garantir la couverture à long terme de l'obligation de stockage.

La Cour des comptes s'interroge également au sujet des stocks proposés à l'étranger sous forme de tickets. En cas de crise, ces stocks doivent obligatoirement être cédés à l'étranger. Comme il s'agit principalement de stocks opérationnels dont une raffinerie ou un distributeur belge ont normalement besoin pour poursuivre leur activité

²¹ Un ticket a été attribué pour une quantité décroissante d'octobre à décembre 2007.

²² Il s'agit en l'occurrence de chiffres moyens par trimestre.

dans des circonstances normales, une quantité trop importante de tickets bilatéraux pourrait accentuer les problèmes dans notre pays en cas de crise.

Apetra dispose de trop peu de connaissances et d'expérience du domaine concerné pour pouvoir déterminer si le prix d'un ticket est justifié. Fixer un prix « *cut-off* » n'est pas chose aisée : il faut tenir compte de l'incidence du marché et des taux d'intérêt des moyens financiers nécessaires pour détenir les stocks tout en ne mettant pas en danger la viabilité financière d'Apetra.

La Cour des comptes demande que la plus grande prudence soit de mise lors de l'acquisition de tickets et de l'octroi à des pays étrangers de tickets bilatéraux sur des stocks belges.

3.6 Acquisition de produits

D'un point de vue opérationnel, et dans le cadre légal qui lui était imposé, Apetra n'a pas été en mesure de procéder à des achats dès 2007. Les deux premiers plans stratégiques, qui prévoyaient déjà des achats en 2007, étaient irréalistes pour les raisons suivantes :

- La phase de démarrage et l'élaboration de procédures et d'instruments permettant de réaliser effectivement des achats de stocks propres demandent un certain temps.
- Le respect de la législation relative aux marchés publics suppose le respect de délais minimaux de réponse vis-à-vis des personnes intéressées.
- La date de départ en ce qui concerne la constitution de stocks obligatoires par Apetra était le 1^{er} avril 2007.
- Apetra ne disposait pas d'emblée de capacité de stockage.
- Le financement d'Apetra n'a été conclu que le 9 novembre 2007.

Apetra a toutefois entrepris en 2007 la plupart des étapes préparatoires pour procéder à des acquisitions à partir du début de l'année 2008. Avant de procéder à un achat, Apetra doit disposer au préalable d'un financement suffisant, d'une capacité de stockage disponible, de capacités d'inspection des stocks achetés et d'une couverture adéquate par le biais d'une bonne assurance couvrant les risques relatifs aux stocks pétroliers.

Financement

En mai 2007, Apetra a lancé le marché public relatif au financement et à la gestion de caisse d'Apetra. Cette procédure a résulté, le 9 novembre 2007, en un emprunt de 800 millions d'euros au maximum, qui permet dès lors à Apetra d'acquérir 1,8 million de tonnes de produits pétroliers de la catégorie 2 au cours des cinq prochaines années.

Capacité de stockage

Au cours du mois de septembre, un appel a été lancé pour conclure un contrat-cadre en vue de la sélection d'entreprises de stockage. Ce contrat formera le cadre des appels d'offres, aussi bien pour la capacité de stockage existant à court terme et disponible que pour les modernisations (*retrofits*) et les projets de nouvelles constructions.

Comme mentionné ci-dessus, un contrat-cadre comprend deux étapes :

- Dans une première phase, une sélection est opérée parmi les entreprises de stockage intéressées.
- Au cours de la deuxième phase, des appels d'offres sont lancés. Le premier appel d'offres a eu lieu en novembre 2007 et concernait des espaces de stockage existants destinés à l'entreposage de produits finis à partir du début de l'année 2008.

Acquisition

En octobre 2007, un marché public a été lancé en vue de l'acquisition, par Apetra, de pétrole brut et/ou de produits pétroliers par le biais d'un accord-cadre.

Assurances

Le marché public concernant les assurances pour les dégâts matériels, l'incendie et les risques supplémentaires affectant les stocks pétroliers d'Apetra a été lancé en novembre 2007.

Inspection

Des marchés ont été lancés en 2007 tant pour l'inspection des dépôts que pour le contrôle qualitatif et quantitatif des stocks détenus par Apetra. Le marché des services d'inspection de dépôts a été attribué en décembre 2007.

3.7 Contrôle des stocks obligatoires

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

Dans le protocole conclu le 2 mai 2007 entre Apetra et la Direction générale de l'énergie, les deux parties soulignent que le contrôle des obligations découlant de la loi Apetra et de ses arrêtés d'exécution doit être organisé de manière très efficiente et précise.

En 2007, aucun contrôle n'a été effectué, ni quant à l'obligation de stockage individuelle des entreprises (tâche relevant du SPF Économie), ni quant aux stocks gérés par Apetra (à qui cette tâche incombe en premier lieu).

Pour ce qui est du contrôle de l'obligation de stockage individuelle, le SPF Économie souligne qu'il a effectué des contrôles physiques dans le passé. Toutefois, en 2007, aucun contrôle spécifique n'a eu lieu. Le SPF Économie précise cependant qu'il s'apprête à effectuer les contrôles qualitatifs et quantitatifs, tels que prévus par la loi.

Eu égard à son obligation de contrôle, Apetra a lancé, en novembre 2007, un marché relatif au contrôle des stocks obligatoires de pétrole et de produits pétroliers qu'elle gère. La société prévoit de contrôler la qualité et la quantité des stocks qui sont en sa possession. Pour ce qui est des tickets, elle prévoit un contrôle de la comptabilité des entreprises de stockage et la constatation de la présence, de la quantité et de la qualité des stocks opérationnels détenus par Apetra comme droit de disposition (ticket). Ce n'est qu'en 2008 qu'elle pourra faire appel au service d'inspection qu'elle aura sélectionné.

3.8 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2007

Le tableau ci-dessous présente une comparaison du stock obligatoire effectivement réalisé au cours du quatrième trimestre de l'année 2007 et de la quantité de stocks obligatoires imposée par le ministre.

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

Catégorie de produits	Stocks imposés à Apetra par le ministre en 2007 (tonnes)	Chiffre réalisé par Apetra au 4 ^e trimestre 2007 ²³ (tonnes)	Réalisation (%)
cat. 1	399.349	401.390	101%
cat. 2	2.900.727	903.174	31%
cat. 3	262.783	260.470	99%
Total	3.562.859	1.565.034	44%

Comme il ressort de ce tableau, Apetra n'a réalisé les stocks légaux imposés pour 2007 qu'à concurrence de 44% de l'objectif imposé.

En outre, il n'existe aucune garantie formelle de la disponibilité effective des stocks, puisqu'en 2007, aucun contrôle de ces stocks n'a été effectué.

Selon les données du SPF Économie, l'obligation de stockage individuelle imposée au secteur privé s'élève à 504.251 tonnes.

²³ Ce chiffre ne comprend pas les quantités détenues pour remplir les "obligations de stockage individuelles" reprises des sociétés pétrolières (2.000 tonnes de catégorie 1 et 40.000 tonnes de catégorie 2).

Le SPF Économie n'a pu produire de chiffres précis en ce qui concerne la réalisation de l'obligation individuelle de stockage des entreprises à fin 2007.

Les statistiques mensuelles des entreprises pétrolières communiquées au SPF Économie concernent les stocks 'commerciaux', qui ne donnent aucune indication du niveau 'réel' des stocks stratégiques auprès des entreprises. Les stocks stratégiques sont définis dans la directive européenne comme des stocks qui sont entièrement à la disposition des États membres en cas de difficulté d'approvisionnement en pétrole. Les stocks stratégiques ne doivent donc pas seulement répondre à des critères de quantité mais ils doivent surtout être de qualité et réellement disponibles en cas de crise d'approvisionnement.

Le SPF Économie estime toutefois que, compte tenu des statistiques pétrolières actuelles, les grandes compagnies pétrolières ont respecté leur obligation de stockage de 15 jours. Comme indiqué ci-dessus dans le rapport, aucun contrôle physique sur place n'a cependant été effectué dans les entreprises en 2007.

Tableau 5 – Réalisation de l'obligation de stockage de la Belgique au 4^e trimestre 2007 : Apetra + entreprises à obligation stockage individuelle (à supposer une réalisation de 100 %)

Catégorie de produit	APETRA (tonnes)	ENTREPRISES À OBLIGATION DE STOCKAGE INDIVIDUELLE (tonnes)	BELGIQUE (tonnes)	Pourcentage de réalisation de l'obligation de stockage
cat. 1	401.390	37.921	439.311	100,4%
cat. 2	903.174	438.640	1.341.814	40,2%
cat. 3	260.470	27.690	288.160	99,2%
Total	1.565.034	504.251	2.069.285	50,9%

Le tableau 5 montre que la Belgique n'a pas réussi à respecter son obligation de stockage en 2007. Seules les catégories 1 et 3 ont respecté l'obligation de stockage.

3.9 Rapport à l'Agence internationale de l'énergie sur les stocks obligatoires de produits pétroliers

Le SPF Économie transmet à l'Agence internationale de l'énergie (AIE) un rapport trimestriel à partir des statistiques qui recensent l'ensemble des stocks de produits pétroliers disponibles auprès des divers opérateurs à partir des importations nettes. Ce chiffre est corrigé par les stocks d'Apetra à l'étranger (en positif) et les stocks de tiers en Belgique au titre d'un accord bilatéral (en négatif).

Sur la base de ces statistiques, l'AIE calcule le nombre de jours de stocks obligatoires. Ce calcul incorpore également les stocks de pétrole brut. L'AIE ne tient aucun compte de la répartition en catégories de

produits pétroliers 1, 2 et 3. Il est par conséquent impossible de comparer ce chiffre avec la manière de calculer les stocks stratégiques de produits pétroliers, tels qu'imposés par la directive européenne en la matière ou la loi Apetra.

Les statistiques de l'AIE montrent que la Belgique a respecté en 2007 l'obligation minimale de stockage pétrolier de 90 jours.

3.10 Rapport à l'Union européenne sur les stocks obligatoires de produits pétroliers

Le rapport mensuel du SPF Économie à l'Union européenne (UE) a été modifié dans le courant de 2007. Jusqu'en mars 2007, le rapport s'appuyait sur les relevés de stocks mensuels individuels sous le régime du système de stockage "antérieur" (système en vigueur jusqu'à la création d'Apetra).

À partir du 1^{er} avril l'administration a adopté une autre approche en raison de la création d'APETRA:

- dans un premier temps, on a calculé, à partir des statistiques actuelles, le total des stocks de produits pétroliers disponibles en Belgique auprès des divers opérateurs;
- ensuite, on y a ajouté les stocks que détenait Apetra à l'étranger;
- enfin les stocks détenus en Belgique en vertu d'un accord bilatéral ont été retranchés.

Les deux approches sont purement statistiques et correspondent bien peu à la définition des stocks stratégiques de pétrole telle qu'exposée dans la directive européenne en la matière.

Elles ne tiennent pas compte non plus du calcul de l'obligation de stockage nationale décrite dans la loi Apetra. Elles ne donne aucune indication sur le niveau *réel* des stocks stratégiques maintenus par la Belgique.

Le SPF Économie est bien conscient de la nature imparfaite des rapports sur la réalisation des obligations de stockage et a demandé fin décembre 2007 au ministre compétent d'utiliser une autre approche qui respecte mieux l'esprit de la directive européenne.

Tableau 6 – Rapport du SPF Économie à l'UE sur les stocks pétroliers en Belgique au 31 décembre 2007

Catégorie de produit	Stocks obligatoires 2007 (tonnes)	Rapport stocks de pétrole au 31/12/2007 à l'UE (tonnes)	Pourcentage de réalisation de l'obligation de stockage
cat. 1	437.270	679.000	155,3%
cat. 2	3.339.367	1.543.000	46,2%

cat. 3	290.473	576.000	198,3%
Total	4.067.110	2.798.000	68,8%

Ces statistiques démontrent également que le respect des obligations de stockage des produits de la catégorie 2 demeure problématique.

4 Financement d'Apetra

4.1 Recettes en matière de contributions

La SA Apetra est financée par une contribution prélevée sur les produits pétroliers mis en consommation en Belgique par les sociétés pétrolières. Celles-ci doivent payer la contribution à Apetra au moment de l'introduction de la déclaration des quantités mises à la consommation auprès du receveur des douanes et accises (SPF Finances). La contribution doit toujours être mentionnée, dans toute la chaîne de commercialisation, de manière détaillée sur la facture et elle est finalement répercutée sur le consommateur.

La contribution est fixée chaque trimestre, par catégorie de produit, par la Direction générale de l'énergie sur la base d'une formule dont les éléments théoriques ont été fixés par arrêté royal²⁴ :

$$CS_i = C_1 + C_{r,i} + C_{c,i} + C_{m,i} + (C_{f,i} = CP_i \times I_t \times OS/365 \times dens_i)$$

Tableau 7 – Contribution Apetra calculée par catégorie (en euro/1.000 litres pour les catégories 1 et 2 et en euro/tonne pour la catégorie 3)

	Q2	Q3	Q4
CS ₁	7,88	9,30	9,91
CS ₂	8,31	9,08	10,06
CS ₃	5,92	6,35	7,29

Source : Direction générale de l'énergie

En 2007, la contribution Apetra a augmenté, puisqu'elle est liée au prix (croissant) des hydrocarbures.

Pour la période allant d'avril à décembre 2007, le montant des contributions perçues s'élève à 116,4 millions d'euros.

4.2 Contrôle des contributions

Selon les articles 16 et 19 de la loi Apetra, le contrôle des contributions versées doit être effectué par la Direction générale de l'énergie²⁵. L'exhaustivité des contributions peut être contrôlée sur la base des

²⁴ L'article 2 de l'arrêté royal du 4 octobre 2006 fixant le mode de calcul et de perception de la contribution d'Apetra.

La contribution relative au stock obligatoire de la catégorie i (CS_i) est la somme des éléments suivants :

- coût de la capacité de stockage (C₁), fixé à 2,48 euros ;
- coût du renouvellement du produit (C_{r,i}), fixé à 0,5 euro ;
- coût du contrôle des stocks auprès des assujettis au stockage (C_{c,i}) coût du contrôle interne des stocks d'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.

²⁵ 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.

données relatives aux quantités mises à la disposition notifiées par l'Administration centrale des douanes et accises du SPF Finances et sur celles d'Apetra. La Direction générale de l'énergie peut compléter ces informations à l'aide des données des bilans pétroliers mensuels²⁶.

À ce jour, la Direction générale de l'énergie n'a pas encore pu exercer sa fonction de contrôle de l'exactitude du paiement des contributions Apetra. Pour contrôler l'exhaustivité des contributions versées entre avril et octobre 2007, la Direction générale de l'énergie utilisera encore les rapports globalisés par trimestre du SPF Finances. Comme les modalités de rapportage du SPF Finances ont été modifiées à partir du 1^{er} octobre 2007, il conviendra de trouver encore une autre solution pour le quatrième trimestre. À partir du 1^{er} janvier 2008, la Direction générale de l'énergie pourra également utiliser les données du nouveau bilan pétrolier.

4.3 Problématique de la TVA

L'Administration de la TVA a décidé qu'Apetra exerce un service public soumis à la TVA sur ordre de et pour le compte de l'État belge²⁷. Apetra a donc été tenue de verser au SPF Finances la TVA sur les contributions reçues. Afin de récupérer la TVA versée, elle devait adresser les factures comportant la TVA à l'État belge, et en particulier au SPF Économie²⁸.

Apetra a attiré à plusieurs reprises l'attention des ministres responsables sur le problème que la décision du SPF Finances pourrait poser pour son financement. En effet, Apetra doit verser mensuellement la TVA au SPF Finances, alors que le paiement effectué par le SPF Économie peut se faire attendre un certain temps.

La facturation des mois d'avril à novembre 2007 a été établie le 31 décembre 2007, celle concernant le mois de décembre 2007 a été établie le 31 janvier 2008. Le SPF Économie a toujours contesté ces factures qui, selon lui, ne reposent sur aucune base légale et a signifié sa désapprobation à chaque reprise à Apetra par lettre recommandée. La créance établie au 31 décembre 2007 pour la TVA versée s'élève à 20,6 millions d'euros.

Le cabinet du secrétaire d'État adjoint au ministre des Finances a formulé, en 2008, une proposition de solution : il serait ouvert un fonds d'attribution, qui verserait des avances à Apetra afin de lui permettre de remplir ses obligations fiscales.

Depuis le mois de mars 2008, Apetra ne doit toutefois plus verser au SPF Finances la TVA sur les contributions reçues mais continue cependant à transmettre la facture TVA au SPF Économie.

²⁶ Arrêté royal du 11 mars 2003 organisant la collecte de données relatives à l'établissement du bilan pétrolier.

²⁷ Lettre du SPF Finances du 31 mai 2007.

²⁸ Sur ces factures, les contributions reçues des sociétés pétrolières sont considérées comme des paiements de tiers.

4.4 Financement par le biais d'un emprunt à long terme

Dans le courant de l'année 2007, une procédure européenne de passation de marché a été lancée afin de financer les stocks qu'Apetra se propose d'acquérir²⁹. Le conseil d'administration d'Apetra a attribué ce marché public le 9 novembre 2007. Le marché a été conclu pour une période de quinze ans, prenant cours le 1^{er} janvier 2008, et prévoit un prélèvement étalé sur cinq ans, à l'issue duquel, le 31 décembre 2012, les montants prélevés seront transformés en un emprunt à dix ans³⁰. Les montants à prélever chaque semestre varient entre 45 et 80 millions d'euros, ce qui équivaut au total à un montant minimum de 450 millions d'euros et à un montant maximal de 800 millions d'euros. Apetra fixe elle-même le montant des remboursements, en fonction des facilités de trésorerie (*cashflow*) disponibles. L'emprunt doit être entièrement remboursé le 31 décembre 2022.

4.5 Placement des moyens disponibles

Au 31 décembre 2007, les moyens disponibles s'élèvent à 51,9 millions d'euros, dont 50,8 millions d'euros ont été placés à court terme (un mois maximum). Ces moyens ont été constitués progressivement à partir du mois d'avril 2007, puisque le montant des contributions Apetra reçues était supérieur à l'acquisition de tickets.

Les moyens disponibles ont été placés à court terme dans des banques privées³¹, et les produits financiers s'élèvent, après déduction des 15% de précompte mobilier, à 0,6 million d'euros (intérêt brut moyen d'environ 4%).

4.6 Plan financier

Le plan financier, un élément du plan d'entreprise à établir annuellement, doit permettre d'estimer les recettes et les dépenses de l'entreprise. Apetra étant soumise à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises, le plan financier est établi conformément aux rubriques des comptes annuels, tant pour ce qui est du bilan que du compte de résultats (produits et charges). Ce plan financier est complété par le plan de financement, qui reflète les flux de caisse.

Comme, au moment d'établir le plan d'entreprise 2007 (estimation en février 2007), Apetra ne disposait pas encore de nombreuses données, le plan financier 2007 a été remanié lors de l'établissement du plan

²⁹ Cahier des charges Apetra/2007/6 – Procédure négociée avec publicité préalable en vue du financement et de la gestion de caisse.

³⁰ En outre, le contrat prévoit une facilité de caisse de 80 millions d'euros, dont on peut disposer sous la forme d'un compte courant, d'avances à court terme sur compte à vue (*straightloans*) et de garanties bancaires. Cette facilité de caisse sera limitée à 20 millions d'euros à partir du 31 décembre 2012. De même, la fonction de caissier est fixée contractuellement pour une période de quinze ans.

³¹ Apetra n'est pas soumise à l'arrêté royal du 15 juillet 1997, en vertu duquel les disponibilités à moyen et long terme doivent être investies en instruments financiers émis par l'État fédéral, les communautés et les régions.

d'entreprise 2008 (estimation de juillet 2007). Les réalisations sont comparées aux estimations du plan financier dans le tableau 7.

Tableau 7 – Plan financier : compte de résultats 2007 (en milliers d'euros)

	Estimation février 2007 (a)	Estimation juillet 2007 (b)	Réalisation, mai 2008 (c)
Chiffre d'affaires	108.319,5	103.079,0	117.616,5
Charges d'exploitation	-70.426,6	-27.507,1	-28.720,7
- Achat de biens commerciaux	-158.033,9		
	158.033,9		
- Variation de stocks biens commerciaux			-27.262,9
- Achat de biens commerciaux – tickets	-69.877,2	-26.928,0	-916,6
	-514,8	-544,5	-342,9
- Services et biens divers			
	-34,6	-34,6	-3,6
- Rémunérations, charges sociales et pensions			-191,1
- Amortissements et réductions de valeur sur les immobilisations	37.892,9	75.571,9	88.895,8
- Provisions pour risques et charges	-917,7	1.136,2	536,2
	36.975,2	76.708,1	89.432,0
- Autres frais d'exploitation			
Bénéfice d'exploitation			
Produits financiers (charges)			
Bénéfice de l'exercice			

Source : plan d'entreprise 2007 de février 2007 (a), plan d'entreprise 2008 de juillet 2007 (b) et plan d'entreprise 2009 de mai 2008 (c)

Lorsque l'estimation a été établie en juillet 2007 pour l'année en cours, aucun autre achat de produits pétroliers n'était prévu. Dès lors, les charges financières liées au financement (externe) nécessaire des achats disparaissent. Des produits financiers sont attendus en raison de l'amélioration de la position de la trésorerie.

Finalement, le chiffre d'affaires est plus important que dans les estimations en raison, principalement, de la hausse de la contribution Apetra.

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'accise, est exempté de la contribution Apetra. L'entrée en vigueur de cette mesure doit être fixée par arrêté royal. Dans le rapport financier annuel, le conseil d'administration souligne que, par souci de prudence, les contributions reçues en 2007, pour un montant de 0,19 million d'euros n'ont pas été reprises dans le chiffre d'affaires. Ces recettes correspondent à peu près aux contributions Apetra mensuelles de ce secteur.

La Cour des comptes a constaté que le plan financier ne comporte pas de calendrier détaillé des coûts opérationnels. Or, une telle planification des charges principales est nécessaire pour permettre d'évaluer les réalisations. Il faut, en outre, opérer une distinction entre les coûts opérationnels de la gestion des stocks (coûts liés au contrôle des stocks, à la location d'entrepôts, aux frais de logistique et de transports, coûts liés au renouvellement du produit et frais de contrôle) et les coûts de fonctionnement propre d'Apetra.

5 Comptes 2007 d'Apetra

5.1 Comptes annuels

Apetra a réalisé en 2007³² un chiffre d'affaires de 117,6 millions d'euros, dont 116,4 millions d'euros à titre de contributions Apetra et 1,2 million d'euros à titre de rémunération de l'obligation de stockage de quelques entreprises assumée par Apetra. Les coûts opérationnels s'élèvent à 28,7 millions d'euros et concernent principalement les frais liés à l'achat de tickets (27,3 millions d'euros). L'année se clôture par un bénéfice d'exploitation de 88,9 millions d'euros. En tenant compte des résultats financiers, le bénéfice de l'exercice atteint 89,4 millions d'euros.

Le total du bilan au 31 décembre 2007 s'élève à 93,4 millions d'euros. Il s'agit surtout de créances à un an au plus (41,5 millions d'euros) et de placements en liquide (51,9 millions d'euros) inscrits à l'actif du bilan et des fonds propres (89,5 millions d'euros) et des dettes à un an au plus (3,7 millions d'euros) du côté du passif. La majeure partie des créances à un an se compose de créances sur le SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie concernant la TVA imputée (20,6 millions d'euros) et les contributions Apetra prévues pour décembre 2007 qui ont été perçues en janvier 2008 (17,9 millions d'euros).

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. 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.3 du rapport stratégique.

Les comptes annuels, le rapport stratégique et le rapport du collège des commissaires vont être déposés à la Banque nationale de Belgique³³.

5.3 Déclaration du collège des commissaires

Le 25 avril 2008, le collège des commissaires a délivré une déclaration sans réserve sur les comptes annuels 2007, assortie d'un paragraphe explicatif. Celui-ci concerne l'absence d'un contrôle absolu de l'exhaustivité des recettes. Ce contrôle doit encore être réalisé par la Direction générale de l'énergie (voir également le point 4.2 ci-dessus). Eu égard aux amendes élevées qui peuvent être imposées, la société part du principe que les recettes sont correctes pour la plupart des entreprises.

³² Le premier exercice d'Apetra est un exercice prolongé, depuis la date de création, le 9 octobre 2006, jusqu'au 31 décembre 2007. Le démarrage opérationnel d'Apetra a eu lieu le 1^{er} avril 2007.

³³ Article 29, §3, deuxième alinéa des statuts d'Apetra, adopté par l'arrêté royal du 15 juin 2006 approuvant les statuts d'Apetra.

6 Réaction du ministre

Le ministre du Climat et de l'Énergie a réagi au projet de rapport par une lettre du 4 novembre 2008 où il revient sur certains points.

Selon le ministre, le SPF Économie doit mieux veiller au contrôle des contributions au financement d'Apetra et à l'obligation de stockage individuelle des entreprises. Le SPF doit également se charger de la production de statistiques fiables et de rapports corrects.

En ce qui concerne Apetra, le ministre annonce vouloir améliorer le fonctionnement laborieux du conseil d'administration en désignant un président qui rétablira l'équilibre entre les représentants du secteur public et du secteur privé.

Il demandera à Apetra de rédiger avant la fin de l'année un plan d'entreprise qui permet d'atteindre rapidement l'obligation de stockage de la Belgique dans des circonstances économiques difficiles.

Le ministre prendra également les initiatives légales, réglementaires et administratives indispensables dès que seront connues les conclusions du rapport d'évaluation du nouveau système de stockage qui a été mis en place à son initiative par l'Administration de l'énergie.

Enfin, le ministre informe que des dispositions seront incluses dans le prochain projet de loi-programme en vue de développer une solution au problème de TVA que rencontre Apetra.

**Annexe
Lettre du ministre**

[Traduction]

Le ministre du Climat et de l'Énergie
Rue Brederode 9
1000 Bruxelles

Cour des comptes
2

**M. Philippe Roland
Président de la**

Rue de la Régence

1000 Bruxelles

Bruxelles, le 4

novembre 2008-11-18

**Concerne: exécution des missions de service public par la S.A.
Apetra**

Monsieur le Président,

En réponse à votre lettre du 1^{er} octobre 2008, je tiens tout d'abord à vous remercier pour ce projet de rapport ainsi que pour la possibilité offerte de faire part d'une réaction.

À la lecture du projet de rapport, je retiens surtout les observations au sujet du fonctionnement du SPF Économie en tant que (conseil d'administration d') Apetra.

En ce qui concerne le SPF Économie, il s'agit avant tout du contrôle des contributions au financement d'Apetra et de l'obligation de stockage individuelle des entreprises. De même, il conviendrait de produire des statistiques fiables et des rapports corrects.

Pour Apetra, on constate effectivement un fonctionnement laborieux du conseil d'administration auquel je tenterai très prochainement de remédier en rétablissant l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé grâce à la désignation, à la demande du conseil d'administration, d'un président qui visera à dégager un consensus entre les deux parties.

Quant aux objectifs d'Apetra, j'ai demandé de rédiger avant la fin de l'année un plan d'entreprise qui permet d'atteindre très rapidement l'obligation de stockage de la Belgique dans des circonstances économiques difficiles.

Par ailleurs, j'ai demandé à l'Administration fédérale de l'énergie de procéder à une évaluation du nouveau système de stockage en application depuis le 1^{er} avril 2007. Dès que seront connues les conclusions de ce rapport, les initiatives légales, réglementaires et administratives indispensables seront prises en vue d'améliorer la situation.

Enfin, j'ai l'intention d'inclure des dispositions dans le prochain projet de loi-programme ou projet de loi portant des mesures diverses afin de développer une solution au problème de TVA qui n'est pas sans influence sur le plan de financement d'Apetra et qui peut avoir des conséquences négatives sur le budget du SPF Économie.

Je vous prie de croire, M. le Président, à ma meilleure considération.

Paul MAGNETTE