



Cour des comptes



SA de droit public à finalité sociale Apetra

Exécution des missions de service public en 2019



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, mars 2021



Cour des comptes

SA de droit public à finalité sociale Apetra

Exécution des missions de service public en 2019



Rapport de la Cour des comptes approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes du 24 mars 2021

Apetra – Exécution des missions de service public en 2019

En tant qu'État membre de l'Union européenne et de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la Belgique doit détenir un stock minimal de pétrole brut ou de produits pétroliers. Ces stocks stratégiques seront mobilisés pour faire face aux pénuries sur le marché pétrolier en cas de crise nationale ou internationale. La SA de droit public à finalité sociale Apetra est chargée de détenir ce stock minimal.

D'après la directive européenne 2009/119/CE et la législation belge correspondante, l'obligation de stockage de pétrole brut et de produits pétroliers se calcule sur les importations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers de l'année précédente. Concrètement, l'obligation de stockage s'élève à 90 jours d'importation nette (soit un quart des importations nettes de l'année précédente). Ce calcul dépendait aussi du rendement moyen du naphta durant 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. Cette moyenne était supérieure à 7 % en 2018, ce qui a diminué l'obligation de stockage de 18,8 % pour 2019. Toutefois, une obligation de stockage instable a empêché Apetra d'adopter une stratégie fixe à long terme.

Le législateur européen a adapté le calcul de l'obligation de stockage pour remédier à ce problème. Il a supprimé le seuil de 7 % à partir de l'année de stockage 2020. Désormais, pour la Belgique une obligation de stockage faible est toujours possible. Apetra a décidé de viser un niveau sûr ou prudent de 3.700.000 tonnes équivalent-pétrole (TEP) de stocks propres à partir de l'année de stockage 2020.

Comme prévu dans le plan d'entreprise 2020 d'avril 2019, Apetra remplissait entièrement son obligation de stockage fin 2019. Les stocks stratégiques s'élevaient à 3.624.794 TEP, soit un peu plus de 91 jours d'importation nette. Apetra a maintenu ses propres stocks à un niveau stable en 2019. Apetra a vendu et acheté des produits en raison de contrats de stockage arrivant à échéance qu'elle a complétés par de nouveaux contrats. À ce niveau, elle a tenu compte d'un objectif de diversification des produits, en remplaçant une partie des stocks de diesel par un premier stock d'essence et un stock légèrement plus important de kérosène et de mazout de chauffage. En outre, Apetra a acheté des tickets (droits de disposition) pour l'essence et le fuel lourd. Dans le cadre de la faible obligation de stockage pour 2019, Apetra a également décidé de vendre à nouveau des tickets sur l'excédent temporaire de stocks en propriété. Apetra a vendu des tickets principalement pour le pétrole brut et le diesel. L'Europe accepte que le stock qui se trouve au début de l'oléoduc Rotterdam-Anvers, ou pipeline RAPL, et qui est irrévocablement destiné à la Belgique soit aussi considéré comme un stock de sécurité. Ce stock s'élevait à 15 jours d'importation nette. Même si Apetra n'en est pas propriétaire, la Belgique dispose ainsi effectivement d'un stock de sécurité européen de 106 jours.

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 pas rédigé de nouveau contrat de gestion parce qu'elle attendait l'adaptation du calcul de l'obligation de stockage et ensuite la finalisation de l'actualisation de la politique en matière de crise pétrolière.

La réglementation belge contient les arrêtés d'exécution pour mobiliser directement les stocks d'Apetra en cas de crise. Par ailleurs, des arrêtés d'exécution doivent encore être introduits pour régler les mesures visant à restreindre la demande. En outre, une série de procédures doivent encore être mises au point. La Cour des comptes insiste auprès des responsables politiques sur la nécessité de finaliser au plus vite l'actualisation de la politique en matière de crise pétrolière.

Par rapport à fin 2018, les prix sur le marché pétrolier ont augmenté, de sorte qu'Apetra a pu diminuer la réduction de valeur des stocks de 233,4 millions d'euros au 31 décembre 2019. Celle-ci a ainsi réalisé un bénéfice de 272,2 millions d'euros. Son résultat SEC 2019, qui ne tient pas compte, entre autres, de la réduction de valeur sur stocks, s'élève à 39 millions d'euros.

Apetra est financée par une contribution prélevée sur les produits pétroliers mis en consommation en Belgique par les sociétés pétrolières. La Direction générale de l'énergie du SPF Économie doit tenir compte d'un certain nombre de difficultés rencontrées dans le contrôle de l'exhaustivité des contributions versées à Apetra. Il est ressorti de son analyse des contributions de 2019 que le risque que ces contributions versées à Apetra ne soient pas exhaustives était limité. La Direction générale de l'énergie indique qu'elle maintiendra les efforts actuels pour contrôler périodiquement les contributions Apetra. Ce faisant, elle vérifiera conjointement avec Apetra dans quelle mesure elles peuvent élaborer une solution structurelle pour les difficultés existantes.

La contribution Apetra est principalement tributaire de l'évolution des prix du pétrole. À la suite de la pandémie du coronavirus, les prix et la consommation du pétrole ont fortement diminué en Belgique en 2020. Le gouvernement fédéral a décidé, par mesure de précaution, d'introduire une contribution Apetra minimale (*floor*). Celle-ci doit garantir des revenus minimaux à Apetra et ainsi contribuer à la réalisation d'un résultat minimum. Apetra tient compte d'un résultat SEC positif limité en 2020.

La capacité d'Apetra à rembourser ses emprunts dépend fortement de l'évolution des prix du pétrole : des prix moins élevés induisent une contribution Apetra et un cash-flow moindres, ce qui diminue la capacité de remboursement. En outre, cette capacité dépend aussi de la consommation de pétrole. Enfin, le remboursement des emprunts dépendra également des stocks propres à détenir et de la capacité de stockage. Apetra peut cependant faire appel à l'Agence fédérale de la dette pour refinancer ses emprunts.

Le collège de commissaires a remis une déclaration sans réserve au sujet des comptes annuels 2019 d'Apetra.

La loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (qui s'applique à Apetra depuis le 1^{er} janvier 2019) assimile Apetra à un organisme administratif public à gestion autonome. Elle doit ainsi établir chaque année un budget et un compte général.

Introduction

Chapitre 1

Cadre général **13**

- 1.1 Loi Apetra 13
- 1.2 Calcul de l'obligation de stockage 13
- 1.3 Adaptation du calcul de l'obligation de stockage à partir de 2020 15

Chapitre 2

Organisation d'Apetra **17**

- 2.1 Financement 17
- 2.2 Personnel 17
- 2.3 Application de la législation sur les marchés publics 17
- 2.4 Conseil d'administration et comité de direction 17
- 2.5 Système comptable 18
- 2.6 Secteur public 18

Chapitre 3

Exécution des missions de service public en 2019 **21**

- 3.1 Obligation de stockage 2019 21
- 3.2 Plans d'entreprise 2019 et 2020 21
- 3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2019 22
 - 3.3.1 Achat et vente de pétrole brut/produits pétroliers 22
 - 3.3.2 Capacité de stockage 22
 - 3.3.3 Renouvellement 23
 - 3.3.4 Acquisition et vente de droits de disposition (tickets) 23
 - 3.3.5 Remboursement des emprunts 23
- 3.4 Contrôle des stocks obligatoires 24
- 3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2019 24
- 3.6 Mise en place des instruments nationaux de la politique de crise 25

Chapitre 4

Plan financier et réalisations 2019 **27**

- 4.1 Exécution 2019 27
 - 4.1.1 Plan financier 27
 - 4.1.2 Compte de résultats 27
 - 4.1.3 Bilan 29
 - 4.1.4 Résultat SEC 30
- 4.2 Contrôle des contributions 31
- 4.3 Calcul de la contribution Apetra 32
- 4.4 Générer un cash-flow pour rembourser les emprunts 32

Chapitre 5	
Comptes 2019 d'Apetra	33
5.1 Comptes annuels	33
5.2 Rapport financier annuel	33
5.3 Rapport stratégique	33
5.4 Déclaration du collège de commissaires	33
5.5 Assemblée générale	34
5.6 Compte général	34
Annexe	35
Réponse de la ministre de l'Énergie	37

Introduction

Par l'intermédiaire de son représentant au collège de commissaires, la Cour des comptes établit chaque année un rapport destiné à la Chambre des représentants et au Sénat sur l'exécution des missions de service public de la société anonyme de droit public à finalité sociale Apetra. Cette société détient les stocks stratégiques de pétrole dans le cadre des obligations qui incombent à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne et de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

La Cour des comptes établit son rapport en vertu de l'article 39bis, § 6, alinéa 3, de la loi du 26 janvier 2006 relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et de 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 2019.

La Cour a soumis son projet de rapport à la ministre de l'Énergie dans le cadre de la procédure contradictoire. Dans sa réponse du 9 mars 2021, 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 2019. Elle signale ne pas avoir d'observations à formuler. La réponse est reprise en annexe de ce rapport.

Chapitre 1

Cadre général

1.1 Loi Apetra

La loi Apetra règle la détention d'un stock minimal de pétrole brut et de produits pétroliers pour la Belgique¹. L'obligation découle de la législation européenne², qui doit veiller à ce que les États membres puissent utiliser ces stocks de sécurité nationaux en cas de besoin. Apetra détient le stock minimal de la Belgique.

Outre la législation européenne, le programme international de l'énergie de l'AIE comporte aussi l'obligation de détenir un stock de secours³.

L'objet social d'Apetra consiste à exécuter des missions de service public afin de détenir et gérer les stocks obligatoires. La société 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 conditions dans lesquelles Apetra remplit ses missions de service public. Le premier contrat de gestion est arrivé à échéance en mars 2012. La ministre l'a prolongé jusqu'à ce qu'un nouveau contrat entre en vigueur. La précédente ministre de l'Énergie n'a pas établi de nouveau contrat de gestion parce qu'elle attendait l'adaptation du calcul de l'obligation de stockage (voir le [point 1.2](#)) et ensuite la finalisation de l'actualisation de la politique en matière de crise pétrolière (voir le [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 « DG Énergie ») veille au respect des obligations résultant de la loi Apetra et de ses arrêtés d'exécution⁴.

1.2 Calcul de l'obligation de stockage

La loi Apetra du 26 janvier 2006 détermine le calcul de l'obligation de stockage de pétrole et de produits pétroliers de la Belgique conformément à la directive européenne. L'obligation

1 Il s'agit d'un stock de sécurité nationale, parfois aussi appelé stock stratégique, stock tampon ou stock de secours.
 2 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.
 3 Cette obligation 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.
 4 La DG Énergie est chargée de l'adaptation de la réglementation, du calcul de l'obligation de stockage (voir [point 3.1](#)), 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](#)), du contrôle des contributions (voir [point 4.2](#)), de l'élaboration de statistiques et du rapportage au sujet des stocks de sécurité à Eurostat et à l'AIE.

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 stockage (qui débutait toujours le 1^{er} avril) correspond à un quart des importations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers de l'année civile précédente. En remplissant leur obligation de stockage, 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 les importations nettes, l'obligation de stockage et les stocks détenus en « tonnes équivalent-pétrole » ou « TEP » :

- 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. En principe, un État membre ne doit 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 différentes méthodes pour calculer la déduction de naphta sur l'importation de pétrole brut. La déduction de naphta la plus avantageuse (la plus élevée) s'applique ici. Ce n'est que si le rendement moyen du naphta⁵ était supérieur à 7 %, que la Belgique pouvait déduire sa consommation de naphta élevée (réelle). L'obligation de stockage était ainsi relativement faible.

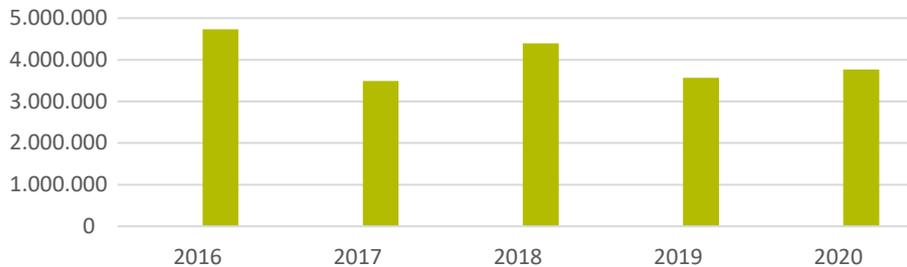
En 2018, le rendement moyen du naphta a atteint le seuil de 7 % en Belgique⁶. De ce fait, l'obligation de stockage a diminué de 18,8 % à partir du 1^{er} avril 2019.

Le fait d'atteindre ou non le seuil de naphta de 7 % avait une incidence considérable et brutale sur le niveau de l'obligation de stockage pour la Belgique. Une obligation de stockage aussi instable était très difficile à gérer (du point de vue opérationnel et financier), parce qu'elle empêchait Apetra d'adopter une stratégie fixe à long terme.

⁵ Le rendement moyen du naphta est la production de naphta par les raffineries divisée par la quantité de pétrole qu'elles introduisent dans le processus de raffinage.

⁶ En 2017, le rendement moyen du naphta n'a pas atteint le seuil de 7 %.

Obligation de stockage (en TEA)



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

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

Le législateur européen a admis qu'il fallait éviter une obligation de stockage instable et a adapté le calcul de l'obligation de stockage en ce sens en 2018⁷. Depuis l'année de stockage 2020 (qui débute désormais le 1^{er} juillet et non plus le 1^{er} avril), le seuil de 7 % pour la déduction de naphta sur les importations de pétrole brut est supprimé⁸. La nouvelle obligation de stockage s'appliquera donc normalement dès le 1^{er} juillet 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 uniquement si le rendement moyen du naphta était supérieur à 7 %. Pour la Belgique, une obligation de stockage faible est donc toujours possible. Cette adaptation conduit ainsi à une obligation de stockage plus stable.

7 Commission européenne, *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*, Journal Officiel de l'Union européenne, 22 octobre 2018, www.eur-lex.europa.eu. La directive préconisait une transposition en droit national dans l'année. La loi du 15 mars 2020 modifiant la loi Apetra a donc transposé la directive d'exécution dans la législation belge.

8 L'AIE ne le fera provisoirement pas. Bien que l'actuelle obligation de stockage de l'AIE soit aussi de 90 jours d'importation nette, il existe encore d'autres 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 Financement

Apetra est financée par une contribution prélevée sur les produits pétroliers mis en consommation en Belgique par les sociétés pétrolières, qui sont les assujettis à la contribution⁹ (ci-après la « contribution Apetra »).

2.2 Personnel

Apetra ne recrute du personnel que pour exécuter ses activités principales. Les services d'appui sont, autant que possible, externalisés. L'effectif reste ainsi limité. Apetra occupait ainsi cinq membres du personnel au 31 décembre 2019 : deux à temps plein et trois à temps partiel, soit 4,2 équivalents temps plein (ETP). L'un d'entre eux a démissionné début 2020 ; il a entre-temps été remplacé.

2.3 Application de la législation sur les marchés publics

Apetra fait appel à des prestataires de services externes 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.

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.

En 2019, elle a attribué un marché public pour renouveler les services juridiques. Elle a également à nouveau désigné le réviseur d'entreprises. En outre, elle a choisi un conseiller en assurances qui l'aidera à renouveler l'assurance sur les stocks stratégiques. Enfin, elle a lancé le marché relatif à cette assurance fin 2019.

2.4 Conseil d'administration et comité de direction

Le conseil d'administration détermine la politique à mener pour concrétiser l'obligation de stockage et exerce la tutelle sur le 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. Trois administrateurs ont été remplacés en 2019.

⁹ 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) ne correspond dès lors pas entièrement à l'obligation de stockage (sur la base des importations nettes).

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

2.5 Système comptable

Apetra est soumise¹⁰ à la réglementation relative à la comptabilité des entreprises (privées)¹¹.

Elle 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 intégré. Apetra utilise aussi un logiciel spécifique pour établir les relevés des quantités de produits pétroliers mises en consommation en Belgique sur lesquelles la contribution Apetra est payée (voir le [point 4.2](#)). Le logiciel se base sur les informations relatives aux paiements des contributions Apetra.

2.6 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 publique (voir le [point 4.1.4](#)). Apetra est donc aussi tenue de placer et/ou d'investir ses moyens disponibles auprès de l'État fédéral¹².

Depuis le 1^{er} janvier 2019, Apetra relève du champ d'application de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral¹³. La loi assimile Apetra à un organisme administratif public à gestion autonome. Elle doit ainsi établir chaque année un budget et un compte général¹⁴. Le budget comprend l'estimation des recettes et dépenses SEC. Le compte général se compose des comptes annuels conformément à la loi du 22 mai 2003 et du compte d'exécution du budget. Le ministre de l'Énergie doit approuver le compte général d'Apetra. Le compte général approuvé d'Apetra doit être transmis au ministre du Budget au plus tard le 20 mars de l'année suivante. Pour Apetra, le rapport du collège de commissaires concernant les comptes annuels doit, conformément à la comptabilité des entreprises (privées) (voir le [point 5.4](#)), également être joint au compte général. À cet effet, Apetra a modifié ses statuts de manière à ce que son assemblée générale annuelle puisse se tenir à partir du 1^{er} mars¹⁵.

¹⁰ Article 38 de la loi Apetra.

¹¹ Code de droit économique, articles I.5 et III.82 à III.95 (ancienne loi du 17 juillet 1975) et arrêté royal du 12 septembre 1983 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé. Apetra bénéficie toutefois d'une exception qui l'autorise à conserver jusqu'à fin 2022 certains comptes auprès de la banque qui lui a octroyé son premier prêt (de 800 millions d'euros). C'est en effet nécessaire pour respecter le contrat d'emprunt. Chaque trimestre, Apetra doit toutefois placer tous les fonds disponibles auprès du pouvoir fédéral.

¹² 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.

¹³ Articles 2 et 133 de la loi du 22 mai 2003.

¹⁴ Voir aussi les articles 85 à 94 de la loi du 22 mai 2003, l'arrêté royal du 31 juillet 2017 fixant le budget et l'arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable et le compte annuel.

¹⁵ Arrêté royal du 12 mai 2019 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 15 juin 2006 visant à l'approbation des statuts d'Apetra (à la suite de la décision de l'assemblée générale extraordinaire du 25 mai 2018).

En principe, Apetra doit, pour sa comptabilité, également suivre le plan comptable de l'État fédéral et tenir une comptabilité budgétaire¹⁶. 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 fédéral. Comme exigé par la loi, le ministre du Budget a autorisé qu'Apetra utilise cette exception. La loi autorise aussi l'organisme à tenir la comptabilité budgétaire hors comptabilité, c'est-à-dire sans logiciel comptable. Tous les mois, Apetra fait rapport de ses résultats budgétaires au SPF Stratégie et Appui.

Enfin, en application de la loi du 22 mai 2003, le SPF Économie comptabilise Apetra comme une participation à 100 % dans ses comptes¹⁷.

¹⁶ Voir aussi les articles 3, 4 à 42 et 138 de la loi du 22 mai 2003.

¹⁷ Chaque année, le SPF applique la valorisation de la participation en tenant compte de l'évolution des fonds propres d'Apetra (conformément à l'article 9 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009).

Chapitre 3

Exécution des missions de service public en 2019

3.1 Obligation de stockage 2019

Fin mars 2019, la ministre de l'Énergie a fixé l'obligation de stockage d'Apetra pour l'année de stockage 2019 (du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020) à 3.570.750 TEP¹⁸, conformément à la directive européenne. Il s'agit là de 825.850 TEP ou 18,8 % de moins que lors de l'année de stockage 2018 (4.396.600 TEP).

L'obligation de stockage conformément au calcul adapté de l'obligation de stockage augmente à partir du 1^{er} juillet 2020 pour atteindre 3.763.390 TEP, soit 192.640 TEP ou 5,1 % de plus que pour l'année de stockage 2019.

3.2 Plans d'entreprise 2019 et 2020

Apetra a soumis son **plan d'entreprise 2019** à la ministre de l'Énergie en mai 2018¹⁹. Le plan a inauguré le scénario *Stable while still unsure*, dans lequel Apetra a décidé de maintenir stables ses propres stocks malgré l'obligation de stockage élevée pour 2018. La Commission européenne envisageait en effet d'adapter le calcul de l'obligation de stockage pour que la nouvelle obligation de la Belgique puisse correspondre au calcul de l'obligation de stockage faible. Conformément au plan, Apetra devait toutefois soumettre un nouveau plan d'entreprise si la Commission européenne adaptait le calcul de l'obligation de stockage. En outre, Apetra prévoyait d'acheter un petit nombre de tickets (120.000 tonnes d'essence et de fuel lourd). Si la forte augmentation de l'obligation de stockage restait d'application, elle disposerait ainsi d'un peu plus de 80 jours de stocks. Par ailleurs, le plan d'entreprise préconisait pour 2019 l'attribution d'une nouvelle capacité de stockage pour remplacer les contrats arrivant à échéance. Enfin, le plan tenait également compte de quelques renouvellements de produits et du refinancement de 60 millions d'euros de l'emprunt de 80 millions d'euros à rembourser en 2019.

Comme indiqué au [point 1.3](#), la Commission européenne a adapté la directive en octobre 2018, de sorte qu'à l'avenir, la Belgique puisse toujours, à partir de l'année de stockage 2020, se baser sur l'obligation de stockage faible. Début 2019, Apetra a informé la ministre de l'Énergie que le plan d'entreprise 2020 serait établi en tenant compte du nouveau calcul de l'obligation de stockage.

¹⁸ Comme 10 % des stocks détenus ne peuvent pas être pris en compte, car ils sont considérés comme des fonds de citerne indisponibles, le stock réel à détenir s'élève à 3.967.500 TEP.

¹⁹ Plan approuvé à partir du 1^{er} octobre 2018, la ministre de l'Énergie n'ayant pas formulé expressément de refus avant cette date (conformément à l'article 5, § 5, du contrat de gestion).

Apetra a soumis son **plan d'entreprise 2020** à la ministre de l'Énergie en avril 2019²⁰. Le plan tient compte de la forte diminution de l'obligation de stockage pour 2019 et commence le scénario *Stabilité prudente*. Apetra décide, pour l'année de stockage 2020 et les années suivantes, de viser un niveau sûr ou prudent de 3.700.000 TEP de stocks propres, qui garantit la couverture complète de l'obligation de stockage. En outre, Apetra procédera à une diversification des produits à compter de 2020, en incluant du diesel et du mazout de chauffage (catégorie 2), de l'essence et éventuellement du fuel lourd (catégories 1 et 3), ce qui lui permettra de progressivement mettre fin à l'achat de tickets pour ces produits²¹. Enfin, le plan pour 2019 confirme en grande partie les objectifs et actions du plan d'entreprise 2019. Par mesure de précaution, le plan prévoit que la prolongation d'une série de contrats de stockage arrivant à échéance²² est limitée à l'année suivante.

3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2019

La Cour des comptes expose ci-après le niveau de réalisation par Apetra, au 31 décembre 2019, des actions inscrites pour 2019 dans le plan d'entreprise 2020 d'avril 2019.

3.3.1 Achat et vente de pétrole brut/produits pétroliers

Apetra a maintenu ses stocks à un niveau stable en 2019. Les achats et ventes de stocks en propriété ont été limités. Apetra a respectivement vendu et acheté 94.174 et 90.429 tonnes de produits en raison de contrats de stockage arrivant à échéance remplacés par de nouveaux²³ contrats. Dans ce cadre, elle a tenu compte d'un objectif de diversification des produits : elle a remplacé une partie des stocks de diesel par un premier stock d'essence et un stock un peu plus important de kérosène et de mazout de chauffage. Le stock total s'élevait à 2.069.065 tonnes de pétrole brut et à 1.849.925 tonnes de produits pétroliers au 31 décembre 2019²⁴.

3.3.2 Capacité de stockage

Apetra n'a pas utilisé de capacité de stockage supplémentaire en 2019. Pour certains lieux de stockage dont le bail prenait en principe fin en 2019, Apetra a eu recours à la possibilité contractuelle de le prolonger d'un an.

En outre, fin 2019, Apetra a lancé des marchés publics pour le pétrole brut et les différents produits pétroliers en vue de prolonger ou de remplacer la capacité de stockage existante en 2020 et 2021. Elle a choisi de maintenir à un niveau stable la capacité de stockage disponible à long terme.

²⁰ Plan approuvé à compter du 1^{er} octobre 2019, la ministre de l'Énergie n'ayant pas formulé expressément de refus avant cette date (conformément à l'article 5, § 5, du contrat de gestion).

²¹ Catégorie 1 : essence ; catégorie 2 : distillats moyens (diesel, mazout de chauffage, pétrole lampant et kérosène) ; catégorie 3 : combustibles résiduels (fuel lourd).

²² La prolongation devait permettre à Apetra d'acquiescer une certaine certitude concernant une évaluation internationale effectuée en 2019 de l'obligation de stockage de l'AIE. Apetra souhaitait ainsi éviter d'attribuer des contrats pour trop de capacité de stockage à long terme.

²³ Apetra a attribué ces nouveaux contrats de stockage fin 2018.

²⁴ Il s'agit de 1.510.634 tonnes de diesel, de 194.107 tonnes de mazout de chauffage, de 141.419 tonnes de kérosène et de 3.765 tonnes d'essence.

3.3.3 Renouvellement

Les stocks de produits finis perdent en qualité après un certain temps. Apetra doit donc les remplacer à temps. En 2019, Apetra n'a pas dû renouveler de stocks (Voir le [point 3.4](#)).

3.3.4 Acquisition et vente de droits de disposition (tickets)

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

Apetra ne possède pas encore de stocks propres suffisants pour l'essence et le fuel lourd. Ceux-ci sont en effet plus difficiles à stocker que le diesel et le mazout de chauffage.

Apetra achète des tickets pour disposer malgré cela de produits finis et immédiatement utilisables pour l'essence et le fuel lourd. Ce stock de tickets s'est élevé en 2019 à environ 77.500 tonnes en moyenne et a atteint 50.000 tonnes au dernier trimestre. Le prix des tickets achetés a varié entre 1,5 et 2,1 euros par tonne par mois (1,7 million d'euros au total). En 2019, l'offre de tickets d'essence et de fuel lourd était relativement limitée et le prix était en outre relativement élevé.

Vu la faible obligation de stockage pour 2019, Apetra a décidé d'à nouveau²⁵ vendre des tickets sur l'excédent temporaire de stocks propres à partir du deuxième trimestre de 2019. Apetra a vendu de tickets sur ses propres stocks pour atteindre un niveau tout juste supérieur au stock de 90 jours. Apetra a ainsi vendu en moyenne presque 275.000 tonnes (dont 210.126 au dernier trimestre). Le prix des tickets vendus a varié entre 1 et 3,6 euros par tonne par mois (4,3 millions d'euros au total). La demande de tickets était relativement élevée en 2019, tout comme le prix. Apetra a vendu des tickets principalement pour le pétrole brut et le diesel. Un ticket de pétrole brut est moins cher qu'un ticket pour des produits pétroliers. Les tickets de kérosène sont ceux qui présentent le meilleur prix de vente.

3.3.5 Remboursement des emprunts

Apetra affichait une dette de 1.180 millions d'euros au 31 décembre 2018²⁶.

La chute des prix pétroliers en 2015 a entraîné une baisse considérable des revenus d'Apetra. En effet, la contribution Apetra est notamment calculée en fonction des prix sur le marché pétrolier (voir le [point 4.3](#)). Apetra est donc temporairement incapable de rembourser elle-même ses dettes financières²⁷.

²⁵ Apetra a également vendu des tickets en 2014, 2015 et 2017.

²⁶ Cette dette est constituée de 320 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 160 millions d'euros auprès de l'Agence fédérale 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 jusqu'à la fin 2022 à cet effet. Les emprunts obligataires viennent à échéance respectivement en 2020 et 2023.

²⁷ Le plan d'entreprise 2015 (de mai 2014) estimait encore qu'Apetra pourrait rembourser au minimum 80 millions d'euros chaque année. De cette manière, Apetra n'aurait dû refinancer que les emprunts obligataires.

Dans le cadre de la confection du budget 2016 ajusté, le conseil des ministres du 22 avril 2016 a décidé que l'Agence fédérale de la dette²⁸ refinancerait si nécessaire les dettes d'Apetra. L'Agence accordera les prêts à condition qu'Apetra obtienne un résultat SEC en équilibre²⁹.

À la demande d'Apetra, l'Agence fédérale de la dette a refinancé en 2019 la moitié de la septième 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 2019 et s'élevait à 1.140 millions d'euros fin 2019.

3.4 Contrôle des stocks obligatoires

En 2019, comme les années précédentes, Apetra a fait inspecter 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 dans ce cadre la qualité et la quantité des stocks. En 2019, Apetra n'a pas constaté d'irrégularités.

Apetra dispose d'un logiciel spécifique pour centraliser et suivre les résultats des inspections du contrôle de qualité. Ainsi, elle suit la qualité des produits et le besoin de renouvellement de manière proactive.

3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2019

Le tableau 1 ci-après compare le stock effectif d'Apetra au quatrième trimestre 2019 et son obligation de stockage pour cette année. Il en ressort qu'Apetra remplit pleinement son obligation de stockage. Les stocks détenus fin 2019 représentaient 101,5 % de l'obligation de stockage ou 91,4 jours d'importation nette.

Fin 2019, Apetra possédait un stock en propriété de 3,8 millions de TEP (1,8 million de TEP de pétrole brut et 2 millions de produits pétroliers) entrant en considération pour couvrir l'obligation de stockage belge. Ce stock correspond presque à l'obligation de stockage à partir du 1^{er} juillet 2020.

²⁸ L'Agence fédérale de la dette relève du ministre des Finances et gère la dette publique fédérale.

²⁹ Conformément à l'accord du 24 novembre 2016 avec l'Agence fédérale de la dette, si Apetra n'obtient pas de résultat SEC en équilibre, l'Agence n'accorde pas de nouveaux prêts et tous les prêts existants peuvent être rendus immédiatement exigibles. Conformément à la décision du conseil des ministres du 22 avril 2016, le SPF Économie doit, si nécessaire, prendre des mesures pour assurer qu'Apetra obtienne un solde SEC positif. Ainsi, la liquidité d'Apetra sera garantie.

Tableau 1 – Réalisation de l'obligation de stockage par Apetra au 31 décembre 2019

Produit	Tonnes	TEP ⁽¹⁾	TEP -10 % ⁽²⁾
	a	b = a x 0,96 of a x 1,20	c = b x 0,9
Pétrole brut en propriété	2.069.065	1.986.303	1.787.672
Produits pétroliers en propriété	1.849.925	2.219.910	1.997.919
Produits pétroliers – tickets achetés	50.000	60.000	54.000
Pétrole brut – tickets vendus	-56.206	-53.958	-48.562
Produits pétroliers – tickets vendus	-153.920	-184.704	-166.235
Total	3.758.864	4.027.551	3.624.794
Obligation de stockage		3.967.500	3.570.750
Pourcentage de réalisation de l'obligation de stockage fin 2019		101,5 %	101,5 %

⁽¹⁾ La directive exprime les stocks en TEP.

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

Source : relevé des stocks en décembre 2019 communiqué par Apetra au SPF Économie

L'Europe accepte que le stock qui se trouve au début de l'oléoduc Rotterdam-Anvers, ou pipeline RAPL, et qui est destiné de manière irrévocable à la Belgique soit aussi considéré comme un stock de sécurité. Ce stock s'élevait à 15 jours d'importation nette. Même si Apetra n'en est pas propriétaire, la Belgique dispose ainsi d'un stock de sécurité européen de 106 jours.

3.6 Mise en place des instruments nationaux de la politique de crise

La réglementation belge contient, depuis 2020, tous les arrêtés d'exécution³⁰ pour mobiliser immédiatement les stocks d'Apetra en cas de crise internationale ou nationale³¹. Les autres arrêtés d'exécution qui visent les mesures à prendre pour restreindre la demande doivent encore être introduits³².

La réglementation régissant le fonctionnement du Bureau national du pétrole (BNP), qui est chargé de mettre en œuvre les mesures à prendre en cas de crise, a toutefois déjà été

³⁰ Cela ne signifiait pas que la Belgique n'était pas en mesure de réagir en temps de crise. En 2011, la Belgique a participé à l'action conjointe internationale de libération de stocks stratégiques dans le cadre de la crise libyenne. À cette occasion, Apetra a dû mettre 15 millions de litres de produits sur le marché. La Belgique a mobilisé rapidement les stocks de produits pétroliers et de pétrole brut par l'intermédiaire d'Apetra.

³¹ La procédure internationale d'utilisation des stocks de secours sur le marché international figure dans la loi Apetra.

³² Voir aussi 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.

actualisée en 2018³³. Les règles de répartition et de mobilisation des stocks de secours ont été instaurées en 2019 (et en 2020)³⁴.

Par ailleurs, il faut toutefois encore mettre au point, à partir des arrêtés d'exécution, un programme de mesures urgentes pour restreindre la demande³⁵. En corollaire à ces mesures, la liste de consommateurs prioritaires (pour qui les restrictions ne s'appliqueraient pas) doit encore être élaborée.

En 2019, la DG Énergie et Apetra ont également continué à mettre au point un scénario de crise qui inclura les règles citées ci-dessus, le programme de mesures urgentes et un plan de communication. La Cour des comptes insiste auprès des responsables politiques sur la nécessité de finaliser au plus vite l'actualisation de la politique en matière de crise pétrolière.

³³ Arrêté royal du 19 décembre 2018 portant création et réglant la composition, les missions et le fonctionnement du Bureau national du pétrole (et arrêté ministériel du 2 mars 2020 portant approbation du règlement d'ordre intérieur du Bureau national du pétrole).

³⁴ Arrêté royal du 5 février 2019 déterminant les mesures applicables, lors d'une crise d'approvisionnement, à la répartition internationale et nationale et à l'approvisionnement équitable du pétrole et des produits pétroliers disponibles et déterminant les règles pour l'utilisation des stocks obligatoires de pétrole et produits pétroliers (et arrêté ministériel du 10 février 2020 déterminant les règles additionnelles relatives à la procédure sur la base de laquelle se fera la cession des volumes mis en consommation dans le cadre des parts relatives lors d'une libération).

³⁵ En cas de crise, il est plus important pour la Belgique de pouvoir mobiliser immédiatement les réserves détenues par Apetra que de pouvoir imposer tout de suite des mesures entièrement développées pour restreindre la demande.

Chapitre 4

Plan financier et réalisations 2019

4.1 Exécution 2019

4.1.1 Plan financier

Le plan financier est une partie du plan d'entreprise à établir chaque année. Il 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 2019 en mai 2018. L'obligation de stockage était élevée pour 2018. La Commission européenne a toutefois envisagé pendant cette période d'adapter le calcul de l'obligation de stockage à partir de 2020, pour permettre de diminuer structurellement l'obligation de stockage de la Belgique. Apetra a décidé de ne pas acheter de stock supplémentaire (scénario *Stable while still unsure*). Pour 2019, l'obligation de stockage est plus faible. Dans le plan d'entreprise 2020 d'avril 2019, Apetra a décidé, par prudence, de maintenir ses propres stocks à un niveau stable en 2019 (scénario *Stabilité prudente*). Par ailleurs, elle a décidé d'à nouveau vendre des tickets sur l'excédent temporaire de stocks.

Le [tableau 2](#) et le [tableau 3](#) des points 4.1.2 et 4.1.3 comparent les réalisations aux estimations du plan financier.

4.1.2 Compte de résultats

4.1.2.1 Produits d'exploitation

Les produits d'exploitation 2019 s'élèvent à 180,3 millions d'euros. Ils comprennent principalement :

- les contributions Apetra : 123,5 millions d'euros ;
- la vente de produits pétroliers : 52,5 millions d'euros ;
- la vente de tickets : 4,3 millions d'euros.

Les contributions (123,5 millions d'euros) ont été de 2,9 millions d'euros ou de 2,4 % supérieures à celles de 2018, parce que la contribution Apetra a été légèrement supérieure à celle de 2018. Cette différence s'explique surtout par des prix pétroliers légèrement plus élevés. Les volumes mis en consommation, en revanche, ont diminué de 2,5 % par rapport à 2018.

Apetra a vendu des produits pétroliers pour 52,5 millions d'euros. Le coût (historique) des produits pétroliers vendus s'est élevé à 52,3 millions d'euros, de sorte qu'Apetra a réalisé une plus-value de 0,2 million d'euros sur les ventes.

En 2019, Apetra a vendu des tickets à partir du deuxième trimestre, sur presque 275.000 tonnes de produits pétroliers en moyenne (4,3 millions d'euros).

4.1.2.2 Charges d'exploitation

Les charges d'exploitation de 2018 ont été influencées positivement par la reprise de 233,4 millions d'euros de la réduction de valeur sur stocks. Fin 2018, dans le cadre de l'évaluation des stocks (au prix du marché s'il est inférieur au prix d'achat), 543,5 millions d'euros ont été déduits de la valeur d'acquisition des stocks³⁶. Fin 2019, les prix du pétrole ont toutefois augmenté³⁷. Vu les prix moyens du marché de décembre 2019, Apetra a repris 233,4 millions d'euros de la réduction de valeur. Fin 2019, 310,1 millions d'euros sont donc déduits de la valeur d'acquisition des stocks³⁸.

En outre, les charges d'exploitation comportent principalement :

- l'achat de produits pétroliers : 51 millions d'euros ;
- la comptabilisation des variations de stocks à la suite des ventes et achats réalisés : 1,3 million d'euros ;
- l'achat de tickets : 1,7 million d'euros ;
- les frais de stockage : 65 millions d'euros.

Apetra a acheté pour 51 millions d'euros de produits pétroliers. Elle a cependant conservé ses stocks à un niveau stable et a vendu une quantité similaire de produits à titre de compensation (voir également le [point 3.3.1](#) et le [point 4.1.2.1](#)).

L'achat de tickets a représenté 1,7 million d'euros en 2019. Apetra a uniquement acheté des tickets pour l'essence et le fuel lourd, pour environ 75.000 tonnes en moyenne. Comme prévu, Apetra n'a acheté aucun ticket relatif au diesel et au mazout de chauffage.

Les frais de stockage ont été similaires à ceux de l'année précédente et se sont élevés à 65 millions d'euros.

4.1.2.3 Résultat financier

Les frais financiers s'élevaient à 19,9 millions d'euros et concernaient avant tout les emprunts obligataires (19,1 millions d'euros). Les intérêts du premier emprunt ont été nuls. Les intérêts sur les emprunts auprès de l'Agence fédérale de la dette (0,8 million d'euros) se basent sur son coût de (re)financement additionné d'une marge de 0,25 %. À partir de 2019, les intérêts sur les nouveaux emprunts auprès de l'Agence fédérale de la dette sont également nuls. En moyenne, Apetra a pu emprunter à un taux d'environ 1,7 % en 2019³⁹.

³⁶ Les règles d'évaluation prévoient qu'Apetra évalue les stocks selon leur prix d'achat. Lors de la clôture annuelle, Apetra compare la valeur d'inventaire aux prix moyens du marché du mois.

³⁷ En euros, de presque 20 % : les prix en dollars sur le marché pétrolier ont augmenté de plus de 15 % et le dollar est en outre aussi plus cher.

³⁸ Les prix sur le marché pétrolier ont fortement diminué en 2020 en raison de la pandémie du coronavirus et ont à nouveau augmenté au deuxième semestre.

³⁹ En vertu de la convention actuelle avec l'Agence fédérale de la dette, Apetra pourra déjà, si nécessaire, refinancer sa dette à l'échéance à un taux d'intérêt de 0 %. Ainsi, les charges financières diminueront à l'avenir.

4.1.2.4 Résultat

Le bénéfice de l'exercice 2019 s'élève à 272,2 millions d'euros. Sans tenir compte de la reprise de la réduction de valeur sur stocks (de 233,4 millions d'euros), Apetra réalise un bénéfice de 38,8 millions d'euros.

Tableau 2 – Plan financier : compte de résultats 2019 (en milliers d'euros)

	Estimation mai 2018 (a)	Estimation avril 2019 (b)	Réalisation 2019 (c)
Produits d'exploitation	340.404,0	111.652,0	180.293,2
Contributions reçues	116.316,0	110.266,0	123.465,4
Vente de stocks	224.088	0,0	52.525,9
Vente de tickets	0,0	1.386,0	4.301,9
Charges d'exploitation	-303.086,0	-73.560,0	111.864,4
Achats de biens commerciaux – stocks	-227.616,0	0,0	-51.074,5
Variation des stocks de biens commerciaux – ventes et achats			-1.329,5
Achats de biens commerciaux – tickets	-790,0	-2.025,0	-1.747,8
Achats de biens commerciaux – frais de stockage	-70.540,0	-68.245,0	-65.039,2
Achats de biens commerciaux – autres	-2.905,0	-2.080,0	-1.053,8
Frais de fonctionnement (achat de services et biens divers, frais de personnel et autres charges d'exploitation)	-1.224,0	-1.203,0	-1.270,0
Amortissements et réductions de valeur sur les immobilisations	-11,0	-7,0	-61,1
Variation des stocks de biens commerciaux – réduction de valeur sur stocks			233.440,3
Bénéfice d'exploitation	37.318,0	38.092,0	292.157,6
Produits financiers (charges)	-19.180,0	-19.961,0	-19.935,8
Bénéfice de l'exercice	18.138,0	18.131,0	272.221,8

Source : plan d'entreprise 2019 de mai 2018 (a), plan d'entreprise 2020 d'avril 2019 (b) et comptes annuels 2019 (c)

4.1.3 Bilan

Le total du bilan s'élevait à 1.925,8 millions d'euros au 31 décembre 2019.

Les stocks s'élevaient à 1.895,2 millions d'euros au 31 décembre 2019. Ils représentaient plus de 3,9 millions de tonnes de produits (1.849.925 tonnes de produits pétroliers et 2.069.065 tonnes de pétrole brut). La valeur d'acquisition des stocks se montait à 2.205,3 millions d'euros. En fonction des prix moyens du marché en décembre 2019, Apetra a réduit de 310,1 millions d'euros (14,1 %) la valeur des stocks dans la comptabilité.

Les créances à un an au plus comprennent notamment les créances sur le SPF Économie au titre de la TVA imputée sur les contributions Apetra d'octobre et de novembre 2019 (4,1 millions d'euros). Par ailleurs, Apetra a comptabilisé 11,1 millions d'euros de factures à établir pour les contributions Apetra. Elle n'a en effet reçu les contributions relatives à décembre 2019 que début 2020.

Les moyens disponibles s'élevaient à 8,5 millions d'euros au 31 décembre 2019. Ils étaient presque intégralement regroupés sur un compte de l'administration fédérale auprès de bpost conformément à l'obligation de consolidation trimestrielle des actifs financiers.

L'intégration du bénéfice de l'exercice, qui était de 272,2 millions d'euros, a fait passer les fonds propres d'Apetra de 497,8 millions d'euros à 770 millions d'euros. Fin 2019, la réduction de valeur sur stocks a une incidence négative de 310,1 millions d'euros sur les fonds propres⁴⁰.

La dette financière totale s'élevait à 1.140 millions d'euros fin 2019. Apetra a remboursé 80 millions d'euros de l'emprunt initial en 2019. L'Agence fédérale de la dette a refinancé 40 millions d'euros de cet emprunt.

Tableau 3 – Plan financier : bilan 2019 (en milliers d'euros)

	Estimation mai 2018 (a)	Estimation avril 2019 (b)	Réalisation 2019 (c)
Actif	1.739.607,0	1.691.716,0	1.925.831,3
<i>Immobilisations</i>	29,0	12,0	3,7
<i>Stocks</i>	1.715.988,0	1.663.052,0	1.895.163,5
<i>Créances commerciales</i>	15.482,0	14.676,0	15.558,6
<i>Autres créances</i>	1.548,0	1.101,0	5.637,2
<i>Placements de trésorerie et valeurs disponibles</i>	5.167,0	11.506,0	8.468,6
<i>Comptes de régularisation de l'actif</i>	1.393,0	1.369,0	999,7
Passif	1.739.607,0	1.691.716,0	1.925.831,3
<i>Fonds propres</i>	558.790,0	515.858,0	769.942,1
<i>Dette financière</i>	1.160.000,0	1.160.000,0	1.140.000,0
<i>Passif circulant</i>	12.139,0	7.180,0	12.325,0
<i>Comptes de régularisation</i>	8.678,0	8.678,0	3.564,2

Source : plan d'entreprise 2019 de mai 2018 (a), plan d'entreprise 2020 de mai 2019 (b) et compte annuel 2018 (c)

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 est repris dans les comptes nationaux.

Le résultat SEC 2019 d'Apetra s'élève à 39 millions d'euros. En 2019, Apetra a réalisé, selon ses comptes annuels, un bénéfice de 272,2 millions d'euros. Le résultat SEC ne tient toutefois pas compte des amortissements, des variations et des réductions de valeur des stocks, des dépréciations des créances commerciales et des provisions pour les coûts futurs. En 2019,

⁴⁰ Fin 2015, les prix du pétrole étaient très faibles. L'importante réduction de valeur sur stocks avait alors engendré des fonds propres négatifs, ce qui ne sera pas le cas fin 2020.

ceux-ci ont eu une incidence positive de 233,2 millions d’euros sur le résultat enregistré dans les comptes annuels.

Dans son plan d’entreprise 2020, Apetra a tenu compte d’un résultat SEC de 18,1 millions d’euros. Le résultat SEC est donc supérieur de 20,9 millions d’euros aux estimations.

4.2 Contrôle des contributions

Les articles 16 et 19 de la loi Apetra prévoient que la DG Énergie contrôle l’exhaustivité des contributions versées pour les quantités de produits pétroliers mis en consommation en Belgique.

La DG Énergie compare dès lors chaque année les quantités qui ont été mises en consommation selon Apetra (à la lumière des volumes sur lesquels la contribution Apetra a été versée) et les quantités qui ont été mises en consommation selon le SPF Finances (Administration générale des douanes et accises) et sur lesquelles des accises ont été prélevées. Elle doit tenir compte d’un certain nombre de difficultés lors de ce contrôle :

- Apetra rend compte à la DG Énergie des quantités mises en consommation par une entreprise au cours d’une période donnée et sur lesquelles la contribution Apetra est payée. Les quantités du SPF Finances correspondent cependant aux quantités déclarées par les entreprises soumises à accises pendant une période donnée et non aux quantités mises en consommation par celles-ci au cours de la période⁴¹.
- Les quantités du SPF Finances sont (principalement) issues des déclarations électroniques des accises (via l’application PLDA – *Paperless douane et accises*). Actuellement, la DG Énergie doit parfois corriger les quantités, notamment en raison de données incomplètes ou inexactes.

La DG Énergie peut en outre comparer les informations précitées du SPF Finances et d’Apetra aux données du bilan mensuel de répartition du pétrole, des produits pétroliers et des biocarburants en Belgique⁴².

La DG Énergie a analysé les quantités de produits pétroliers mises en consommation en Belgique en 2019. Cette analyse a fait apparaître que le risque que les contributions versées à Apetra ne soient pas exhaustives était limité. La DG Énergie a toutefois encore constaté des différences par assujetti à la contribution.

En 2019, la DG Énergie et Apetra ont, dans un premier temps, comparé les quantités par trimestre. À l’aide d’analyses périodiques des différences, elles ont affiné l’analyse annuelle. La DG Énergie et Apetra indiquent qu’elles vont maintenir les efforts actuels pour contrôler périodiquement les contributions Apetra. Ce faisant, la DG Énergie et Apetra examineront

⁴¹ En principe, ces déclarations ont lieu, pour une partie d’entre elles, dans le mois qui suit celui au cours duquel les quantités ont été mises en consommation. La DG Énergie a dès lors aussi tenu compte, lors de ses comparaisons des années précédentes, du fait que les quantités qui, selon Apetra, ont été mises en consommation en décembre ont été décalées au mois suivant et donc à l’année suivante.

⁴² La DG Énergie élabore ces statistiques en exécution de l’arrêté royal du 15 novembre 2017 relatif à l’exigence de déclaration de biocarburants, d’huiles minérales et de leurs produits de substitution d’origine biologique. Auparavant, les données collectées donnaient lieu à l’établissement du « bilan pétrolier ».

dans quelle mesure elles peuvent élaborer une solution structurelle pour les difficultés mentionnées ci-dessus.

4.3 Calcul de la contribution Apetra

Chaque trimestre, la DG Énergie fixe la contribution pour chaque catégorie de produits⁴³. En 2019, la contribution s'établissait comme suit pour chaque catégorie de produits :

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			
	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e	4 ^e
1	7,68	6,81	7,81	7,40
2	8,55	7,74	8,02	7,48
3	7,00	6,30	6,74	6,30

Source : DG Énergie

La contribution Apetra dépend essentiellement de l'évolution des prix du pétrole. En raison de la pandémie de coronavirus, les prix et la consommation du pétrole ont fortement diminué en Belgique en 2020. Le gouvernement fédéral a décidé, par mesure de précaution, d'introduire une contribution Apetra minimale (*floor*)⁴⁴. Une telle contribution doit garantir des revenus minimaux à Apetra et contribuera ainsi à la réalisation d'un résultat minimum. La contribution minimale correspond presque aux contributions Apetra en 2019. En raison de la consommation plus faible de pétrole en 2020, le résultat d'Apetra sera encore plus limité qu'en 2019.

4.4 Générer un cash-flow pour rembourser les emprunts

La capacité d'Apetra à rembourser ses emprunts dépend fortement de l'évolution des prix du pétrole : des prix moins élevés induisent une contribution Apetra et un cash-flow moindres, ce qui diminue la capacité de remboursement. Par ailleurs, le remboursement des emprunts dépendra également de la consommation de pétrole ainsi que des stocks à détenir en propriété et de la capacité de stockage⁴⁵.

Vu les prix et les niveaux de consommation actuels du pétrole, Apetra n'est plus en mesure de rembourser ses emprunts. Le plan d'entreprise 2021 de mars 2020 et les estimations plus récentes tiennent compte d'un résultat SEC positif limité en 2020. Apetra ne peut utiliser que ce résultat pour réduire ses emprunts. Elle peut certes faire appel à l'Agence fédérale de la dette pour les refinancer.

⁴³ 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 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 contribution.

⁴⁴ Arrêté royal du 12 juin 2020 modifiant l'arrêté royal du 4 octobre 2006 déterminant le mode de calcul et de perception de la contribution pour Apetra. Une loi doit encore confirmer cette année la modification des contributions Apetra à percevoir.

⁴⁵ Le plan d'entreprise 2021 de mars 2020 tient compte du maintien des stocks actuels en propriété.

Chapitre 5

Comptes 2019 d'Apetra

5.1 Comptes annuels

Apetra enregistre en 2019 un bénéfice de 272,2 millions d'euros (contre une perte de 16,3 millions d'euros en 2018). Le résultat d'exploitation s'élève à 292,1 millions d'euros. Il comprend notamment une reprise de réduction de valeur sur stocks de 233,4 millions d'euros (contre une réduction de valeur supplémentaire à hauteur de 48 millions d'euros l'an dernier). Le résultat financier atteint -19,9 millions d'euros.

Le total du bilan augmente de 232,7 millions d'euros en 2019 pour s'établir à 1.925,8 millions d'euros. À l'actif du bilan, les stocks augmentent de 232,1 millions d'euros pour atteindre 1.895,2 millions d'euros. Au passif du bilan, les fonds propres augmentent de 272,2 millions d'euros pour atteindre 769,9 millions d'euros. La dette financière diminue de 40 millions d'euros. Elle atteint 1.140 millions d'euros.

5.2 Rapport financier annuel

Le conseil d'administration a rédigé son rapport financier annuel destiné à l'assemblée générale le 2 mars 2020. Le bénéfice de l'exercice s'élève à 272,2 millions d'euros. Sans tenir compte de la reprise de réduction de valeur sur stocks de 233,4 millions d'euros, Apetra réalise un bénéfice de 38,8 millions d'euros.

5.3 Rapport stratégique

Le rapport stratégique du 2 mars 2020 vise à donner une image fidèle des activités d'Apetra au cours de l'exercice. Il reflète les événements intervenus en 2019 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 2019 aborde l'obligation de stockage adaptée et le niveau sûr de 3.700.000 TEP de stocks propres. Apetra y explicite par ailleurs la façon dont l'obligation de stockage est couverte, le renouvellement de la capacité de stockage, la gestion des stocks et la disponibilité des stocks gérés en cas de crise d'approvisionnement. Apetra souligne enfin la faible contribution Apetra, le résultat SEC enregistré et les dettes en souffrance.

5.4 Déclaration du collège de commissaires

Le 2 mars 2020, le collège de commissaires a remis une déclaration sans réserve sur les comptes annuels 2019.

5.5 Assemblée générale

Le 20 mars 2020, l'assemblée générale d'Apetra a approuvé les comptes annuels mentionnés ci-dessus et le rapport financier qui les accompagne.

5.6 Compte général

Le 20 mars 2020, Apetra a soumis ses comptes généraux 2019, tels qu'établis selon la loi du 22 mai 2003, au SPF Stratégie et Appui. En 2019, Apetra enregistre un résultat SEC positif de 39 millions d'euros. Le 15 avril 2020, la ministre de l'Énergie a transmis les comptes généraux 2019 Apetra approuvés par elle au ministre du Budget pour confirmation.

Réponse de la ministre de l'Énergie

(traduction)

Bruxelles, 9 mars 2021

LA MINISTRE DE L'ÉNERGIE

Monsieur Philippe ROLAND
***Premier Président* Cour des comptes**
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

Nos réf. : 2021/budg//TVDS/JVdh/005/OUT 135

Contact : Jan Vanderhaeghe (Email: jan.vanderhaeghe@vanderstraeten.belgium.be,
tél.: 0483/429.425)

Objet : Projet de rapport concernant l'exécution des missions de service public de la SA de droit public Apetra en 2019

Cher Monsieur le Premier Président,

J'accuse bonne réception du projet de rapport concernant l'exécution des missions de service public de la SA de droit public Apetra en 2019.

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

Recevez, Monsieur le Premier Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Tinne VAN DER STRAETEN

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL
D/2021/1128/16

PRÉPRESSE
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE
Shutterstock

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

TÉL.
+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be