

# COUR DES COMPTES

## APETRA

### **Exécution des missions de service public en 2008**

*Rapport de la Cour des comptes transmis à la  
Chambre des représentants*

## Sommaire

Introduction.....	4
1 Cadre général.....	5
2 Organisation d'Apetra.....	6
2.1 Personnel .....	6
2.2 Externalisation de diverses missions d'appui au fonctionnement – application de la législation relative aux marchés publics .....	6
2.3 Conseil d'administration et comité de direction .....	6
2.4 Système comptable – loi du 17 juillet 1975 .....	7
3 Exécution des missions de service public en 2008 .....	8
3.1 Missions de service public .....	8
3.2 Définition de l'obligation de stockage .....	9
3.3 Contrat de gestion.....	12
3.4 Plans d'entreprise établis en 2008 .....	13
3.5 Acquisition de droits de disposition (tickets) .....	19
3.5.1 Conclusion de contrats-cadres .....	19
3.5.2 Attribution des tickets .....	19
3.5.3 Prix des tickets en 2008 .....	21
3.5.4 Propositions d'augmentation de l'offre de tickets.....	23
3.5.5 Considérations relatives au système des tickets.....	24
3.5.6 Contrôle des tickets.....	25
3.6 Acquisition de produits.....	25
3.7 Contrôle des stocks obligatoires .....	27
3.8 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2008 .....	29
3.9 Rapport à l'Agence internationale de l'énergie sur les stocks obligatoires de produits pétroliers.....	31

3.10	Rapport à l'Union européenne sur les stocks obligatoires de produits pétroliers.....	31
3.11	Intérêt politique pour la réalisation des missions de service public .....	32
4	Plan financier et réalisations 2008 .....	34
4.1	Commentaire de l'exécution 2008.....	34
4.2	Problèmes.....	37
4.2.1	Contrôle des contributions.....	37
4.2.2	Dossier relatif à la navigation intérieure.....	38
4.2.3	Dossier relatif à l'aviation.....	38
4.2.4	Problématique de la TVA.....	39
4.2.5	Contribution Apetra .....	39
5	Comptes 2008 d'Apetra.....	41
5.1	Comptes annuels.....	41
5.2	Rapport stratégique .....	41
5.3	Déclaration du collège des commissaires .....	41
6	Réponse du ministre.....	42
	Annexe : Lettre du ministre de l'Énergie et du Climat du 23 octobre 2009	

## 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 39 bis, § 6, alinéa 3, de la loi du 26 janvier 2006 relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d'une agence pour la gestion d'une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises<sup>1</sup>.

Dans un premier rapport, 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 en 2007<sup>2</sup>.

Le présent rapport concerne les activités d'Apetra au cours de sa deuxième année de fonctionnement.

Le rapport a été adopté le 18 novembre 2009 par l'assemblée générale de la Cour des comptes.

---

<sup>1</sup> Abrégée ci-après : loi Apetra.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Apetra - Exécution des tâches de service public en 2007, Rapport à la Chambre des représentants et au Sénat*, Bruxelles, novembre 2008, 34 p. ([www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)).

## 1 Cadre général

La législation européenne<sup>3</sup> 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. 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. Cet accord a été rendu applicable à la Belgique par la loi du 13 juillet 1976<sup>4</sup>.

La loi Apetra du 26 janvier 2006 a introduit le 1<sup>er</sup> avril 2007 en Belgique un nouveau système de stockage afin de résoudre certains problèmes rencontrés sur le terrain. Le stock minimal doit ainsi être maintenu en partie par l'industrie pétrolière et en partie par Apetra. Le système mixte de la Belgique est appelé à disparaître en 2012 pour être remplacé par un système entièrement centralisé, dans lequel l'ensemble du stock minimal sera géré par Apetra.

Apetra est une société anonyme de droit public à finalité sociale. Elle 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 missions de service public en matière de détention et de gestion des stocks obligatoires. Les règles particulières et les conditions dans lesquelles Apetra remplit ses missions de service public ont été fixées dans un contrat de gestion liant l'État belge et Apetra.

En vertu de l'article 16 de la loi Apetra, la Direction générale de l'énergie du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie<sup>5</sup> contrôle le respect des obligations résultant de la loi Apetra et de ses arrêtés d'exécution<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Loi du 13 juillet 1976 portant approbation de l'accord relatif à un programme international de l'énergie, et de l'année, faits à Paris le 18 novembre 1974.

<sup>5</sup> Abrégé ci-après : Direction générale de l'Énergie.

<sup>6</sup> 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. En 2008, deux nouveaux membres du personnel ont été recrutés, de sorte qu'Apetra employait cinq membres du personnel au 31 décembre 2008. Le directeur financier désigné en décembre 2006 accomplit ses prestations en exécution d'un contrat de gestion.

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

En 2008, Apetra a fait appel à des prestataires de services extérieurs pour exécuter diverses missions d'appui à son fonctionnement : aménagement du nouvel espace de bureau, nettoyage des bureaux, gestion des applications informatiques, administration des salaires, traductions, comptabilité, services juridiques et services d'inspection. En outre, elle a contracté une assurance pour les dégâts matériels et les risques supplémentaires.

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. En 2008, le marché relatif à la tenue de la comptabilité et le marché relatif aux services juridiques ont notamment fait l'objet d'une nouvelle attribution.

En ce qui concerne les services juridiques, la Cour des comptes souligne que les tarifs unitaires facturés pour les différentes prestations juridiques ne peuvent pas être contrôlés en interne étant donné que les factures ne sont pas suffisamment détaillées. Il n'est pas possible de vérifier la conformité avec le volet *services juridiques* du cahier spécial des charges.

En vue de souscrire un financement complémentaire, Apetra a par ailleurs fait appel à des prestataires de services externes, d'une part pour l'avis financier et, d'autre part, pour l'avis juridique.

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.

### **2.3 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, ce dernier 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. Un nouveau président et plusieurs nouveaux membres ont été désignés dans le courant de l'année 2008. Tant qu'un administrateur assumait la tâche de président faisant fonction, il n'y avait pas d'équilibre entre les représentants du secteur public et ceux du secteur privé. Grâce à la désignation du nouveau président, cet équilibre a été rétabli.

#### **2.4 Système comptable – loi du 17 juillet 1975**

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

Des tableaux sont établis au format Excel pour assurer le suivi des quantités de pétrole et de produits pétroliers sur lesquelles portent les opérations. La concordance avec la comptabilité est contrôlée à plusieurs niveaux.

Une composante analytique de la comptabilité a été mise en service en 2008, mais doit encore être développée. Apetra envisage d'acquérir un logiciel spécifique pour assurer le suivi des stocks.

### 3 Exécution des missions de service public en 2008

#### 3.1 Missions de service public

En vertu de l'article 21 de la loi Apetra, la société bénéficie 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.

Apetra dispose de deux instruments pour constituer 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 de droits de disposition : il s'agit d'un droit qu'Apetra achète et qui lui permet, en cas de crise intervenant pendant la durée de validité du droit, d'acheter auprès du vendeur de tickets des produits pétroliers au prix en vigueur sur le marché à ce moment-là. 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 stratégiques<sup>7</sup>. Inversement, ces accords bilatéraux permettent aux entreprises obligées 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).

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 convertis en quantités de produits pétroliers finis à l'aide de coefficients de raffinage.

---

<sup>7</sup> Actuellement, la Belgique a conclu un tel accord avec l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la République d'Irlande. Ces États membres acceptent qu'en cas de crise, le rapatriement de ces stocks ne rencontre aucun obstacle.



### 3.2 Définition de l'obligation de stockage

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

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 une obligation de stockage individuelle sur la quantité qui dépasse ces 100.000 tonnes. Pour la première année (2007), l'obligation de stockage s'élevait à 15/365<sup>es</sup> (quinze jours) de cette quantité. Au cours des cinq premières années, cette obligation de stockage individuelle diminue de trois jours chaque année.

Pour 2008, les principales sociétés pétrolières doivent détenir, en plus des 100.000 tonnes, 12/365<sup>es</sup> (douze 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.

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

- Le pourcentage maximal de stocks qu'Apetra peut détenir à l'étranger est limité à 30 %<sup>8</sup>, sauf 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 stockage<sup>9</sup>, 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 14 novembre 2008, soit avec sept mois de retard<sup>10</sup>. Apetra disposait toutefois fin mars déjà des chiffres provisoires calculés par la direction générale de l'Énergie. Ces chiffres provisoires deviendront définitifs sept mois plus tard.

---

<sup>8</sup> Ce pourcentage maximal n'est pas d'application pour le pétrole brut en propriété d'Apetra qu'elle stocke sous terre à l'étranger.

<sup>9</sup> Période de douze mois commençant le 1<sup>er</sup> avril de l'année.

<sup>10</sup> L'obligation de stockage individuelle a été notifiée aux entreprises en temps voulu.

Apetra a prétendu que l'obligation de stockage qui avait été calculée par la direction générale de l'Énergie n'était pas exacte. Une concertation a été organisée à ce sujet entre la direction générale de l'Énergie et Apetra. En vain. Cette procédure a pris du temps et le ministre du Climat et de l'Énergie a finalement tranché en faveur de l'obligation d'origine calculée par la direction générale de l'Énergie.

Une notification ponctuelle est importante étant donné qu'Apetra ne dispose que de six mois pour adapter son niveau de stock à la nouvelle obligation de stockage.

L'obligation de stockage a été fixée comme suit, pour l'année de stockage 2008-2009 (du 1<sup>er</sup> avril 2008 au 31 mars 2009), pour les différentes catégories de produits :

*Tableau 1 – Obligation de stockage de produits pétroliers pour l'année 2008-2009 (en tonnes)*

	Apetra	Secteur pétrolier
cat. 1	386.426	28.468
cat. 2	2.953.922	337.305
cat. 3	179.067	11.100
<b>Total</b>	<b>3.519.415 (90,3%)</b>	<b>376.873 (9,7%)</b>
<b>Total général Belgique</b>		<b>3.896.288</b>

Source : Direction générale de l'énergie

*Tableau 2 – Comparaison de l'obligation de stockage de produits pétroliers 2007-2008 et de celle 2008-2009 (en tonnes)*

	2007-2008	2008-2009
Obligation de stockage Apetra	3.562.859	3.519.415
Obligation de stockage secteur pétrolier	504.251	376.873
<b>Total</b>	<b>4.067.110</b>	<b>3.896.288</b>

Source : Direction générale de l'énergie

L'obligation de stockage imposée à Apetra pour 2008-2009 diminue d'1,2 % en volume par rapport à 2007-2008<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Cette diminution est principalement due à la baisse de l'obligation de stockage pour les produits des catégories 1 et 3.

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 2008, le transfert de ces stocks s'élevait à 4.546 tonnes pour la catégorie 1 et à 10.536 tonnes pour la catégorie 2.

*Tableau 3 – Comparaison de la reprise de l'obligation de stockage individuelle par Apetra (fin 2007 et 2008) (en tonnes)*

	Catégorie 1	Catégorie 2
Reprise en 2007	2.000	40.000
Reprise en 2008	4.546	10.536

Source : Apetra

Apetra s'interroge sur l'exactitude du calcul de l'obligation de stockage pour 2008, parce que les quantités pour lesquelles Apetra reçoit des contributions sont inférieures aux quantités ayant servi de base au calcul de l'obligation de stockage de la Belgique<sup>12</sup>. Cette différence peut indiquer :

- soit que certaines sociétés soumises à accises n'ont pas versé de contribution à Apetra ou une contribution insuffisante ;
- soit que le calcul de l'obligation de stockage nationale n'a pas été effectué correctement.

Le calcul de l'obligation de stockage ne fait pas partie des prérogatives d'Apetra. Selon le ministre, Apetra n'est pas en mesure d'obtenir les mêmes résultats que l'administration, pour deux raisons :

- les sociétés qui ne versent pas de contributions à Apetra lui sont inconnues ;
- Apetra ne tient pas compte des effets des transferts dans le secteur de l'aviation.

En vertu du protocole de collaboration conclu entre Apetra et le service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie<sup>13</sup>, il leur appartient en effet à tous les deux d'éclaircir la question. En 2008, une concertation a été organisée entre Apetra et le SPF Économie afin de mieux appréhender les calculs, mais elle n'a pas apporté beaucoup de clarté.

<sup>12</sup> Apetra a signalé cette différence au ministre dans son plan d'entreprise de mai 2008 et au SPF Économie dans un courrier du 17 avril 2008.

<sup>13</sup> Abrégé ci-après : SPF Économie.

Ces différences sont incompréhensibles, car le calcul de la contribution à verser à Apetra et celui de l'obligation de stockage reposent sur les mêmes chiffres, à savoir les mises en consommation telles que fixées par le SPF Finances (Administration centrale des douanes et accises).

D'après le SPF Économie, l'obligation de stockage pour 2008-2009 a été calculée sur la base des mises en consommation effectuées en 2007. Ces données ont été en partie obtenues auprès des douanes et accises et en partie auprès des sociétés pétrolières. La déclaration volontaire, par les sociétés pétrolières, des quantités mises en consommation n'est pas prévue par l'article 19 de la loi Apetra. La Direction générale de l'énergie peut naturellement compléter les données qu'elle a obtenues auprès des douanes et accises avec les données du bilan pétrolier mensuel.

Selon le ministre, la direction générale de l'Énergie a utilisé une méthodologie qui consiste à comparer les déclarations remplies par les sociétés elles-mêmes avec la balance pétrolière et le rapport des Finances.

### 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 :

- Apetra doit viser une concurrence maximale entre ses fournisseurs, traiter chaque entreprise sur un pied d'égalité et appliquer une politique transparente. 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 (environ 365.000 tonnes). 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 (1.850.000 tonnes). 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 afférent<sup>14</sup>.

### 3.4 Plans d'entreprise établis en 2008

Selon le contrat de gestion, Apetra doit atteindre pour 2012 un stock en propriété de produits de la catégorie 2 égal à un maximum de 50 jours (1.850.000 tonnes). Le reste (40 jours de stock pétrolier soit 1.500.000 tonnes) peut être acquis sous la forme de tickets<sup>15</sup>. Les plans d'entreprise annuels doivent traduire cet objectif en chiffres concrets à atteindre, en tenant compte :

- de l'évolution des prix pétroliers ;
- des possibilités financières ;
- de la capacité de stockage ;
- de l'offre et du prix des tickets.

En 2007, Apetra a établi deux plans d'entreprise pour l'année 2008 (en mai 2007 et juillet 2007)<sup>16</sup>. Elle a effectué en 2008 des estimations plus concrètes et pertinentes pour l'année 2008. En 2008 toujours, Apetra a établi trois versions différentes du plan d'entreprise 2009, qui ont chaque fois été approuvées par son conseil d'administration et soumises au ministre<sup>17</sup>.

Les plans d'entreprise ont été établis dans une période où les prix pétroliers fluctuaient fortement et dans un climat économique particulièrement incertain où le prix et l'offre de tickets pour la mise à disposition temporaire de produits pétroliers ont fortement varié.

Dans les trois versions, Apetra signale clairement qu'au cours de la période 2009-2010, elle ne pourra pas remplir ses obligations relatives à la détention de stocks pétroliers.

- La première version a été établie en mai 2008, mais il s'agissait d'une version provisoire, dans l'attente de l'attribution du marché relatif à la capacité de stockage ultérieurement en cours d'année. La version provisoire du plan d'entreprise a été transmise au ministre du Climat et de l'Énergie.

---

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> Sauf si Apetra ne peut pas acquérir suffisamment de tickets et/ou si ces tickets sont proposés à des prix trop élevés.

<sup>16</sup> Dénommés ci-après plans d'entreprise 2007-2008.

<sup>17</sup> Dénommés ci-après plans d'entreprise 2008-2009. La version de mai 2008 a été approuvée en conseil d'administration du 29 mai 2008, la version d'août 2008 en conseil d'administration du 19 août 2008 et la version de décembre 2008 en conseil d'administration du 12 décembre 2008.

- La deuxième version du plan d'entreprise a été établie en août 2008. Il s'agit d'une actualisation de la version de mai 2008 qui tient compte des décisions du 24 juin 2008 d'attribution du marché relatif à la capacité de stockage et de la situation actuelle sur le marché. Le deuxième plan d'entreprise – et pour Apetra le plan définitif – a été transmis au ministre du Climat et de l'Énergie. Ce plan a été refusé par le ministre dans son courrier du 30 septembre 2008. Le ministre a refusé d'approuver le plan avant le 28 octobre comme l'exige la loi. Le plan d'entreprise manquait, selon, d'ambition quant aux quantités planifiées et à la vitesse de constitution des stocks. Le ministre rejetait le fait que l'obligation de stockage des produits de catégorie 2 ne serait totalement remplie qu'à partir de 2012. Il a demandé un nouveau plan prévoyant davantage d'efforts pour constituer plus rapidement les stocks nécessaires.
- La troisième version a été établie en décembre 2008 et tenait compte du courrier précité du ministre. Le troisième plan d'entreprise a rencontré les souhaits ministre et a été approuvé par son courrier du 13 mai 2009.

Le tableau 4 présente une comparaison des trois versions.

Lors de la rédaction des deux premières versions, Apetra connaissait déjà de manière informelle le stock qui lui serait imposé pour 2008-2009.

Aucun plan d'entreprise établi pour 2008 ne contient une nouvelle estimation de l'obligation de stockage escomptée pour 2012. Celle-ci reste identique à l'estimation figurant dans le plan d'entreprise de juillet 2007.

Dans les trois versions, les obligations des catégories 1 et 3 sont principalement remplies par le biais de tickets<sup>18</sup>, comme le prévoyait également le plan d'entreprise 2007-2008 de juillet 2007.

Les trois versions du plan stratégique 2008-2009 se concentrent surtout sur les produits de la catégorie 2. Un sérieux problème se pose au niveau de la disponibilité suffisante de tickets sur le marché. Il est impossible d'acheter à un prix correct des tickets pour 1,5 million de tonnes de produits de catégorie 2. Par conséquent, les plans donnent la priorité à la constitution de stocks de produits de la catégorie 2 en propriété. La quantité de produits de catégorie 2 obtenus par le biais de tickets a été finalement fixée à 500.000 tonnes.

Une nouveauté dans les plans est l'accent mis sur l'acquisition de pétrole brut (« *crude oil* »)<sup>19</sup>. Les avantages de l'achat de pétrole brut en propriété sont les suivants :

---

<sup>18</sup> Grâce à l'acquisition de pétrole brut, le besoin de tickets diminuera pour les deux catégories de produits.

- flexibilité en cas de crise (si nécessaire, autres produits que des produits de catégorie 2) ;
- coûts de stockage et d'acquisition inférieurs ;
- absence de coûts pour la modification des spécifications de produit, le renouvellement et les composantes bio.

Les trois plans d'entreprise sont muets quant au renouvellement des stocks, alors qu'il s'agit pourtant d'une partie obligatoire du plan d'entreprise pluriannuel. Apetra souligne qu'elle n'a procédé à l'acquisition qu'en mars 2008 et que le renouvellement n'est pas encore à l'ordre du jour à très court terme.

Les plans font état de la nécessité de revoir la contribution Apetra et de prévoir un financement complémentaire en vue d'atteindre les objectifs en 2012.

Les plans d'entreprise ne permettent pas d'opérer une distinction claire entre les frais de service public et les frais de fonctionnement.

---

<sup>19</sup> Dans le plan 2007-2008 (juillet 2007), il est indirectement question de l'achat éventuel de pétrole brut à l'avenir.

Tableau 4 – Aperçu des plans d'entreprise établis pour 2008

	Juillet 2007	Mai 2008	Août 2008	Décembre 2008
<b>Situation du marché du pétrole brut</b>  <b>(Prix mensuels moyens pour le pétrole brut (brent crude) en euros : source ECB)</b>	<i>Prix pétroliers en augmentation</i>  Janvier 2007: 42 euros le baril  Décembre 2007 : 62 euros le baril	<i>Prix pétroliers en augmentation</i>  Janvier 2008 : 62 euros le baril  Mai 2008 : 80 euros le baril	<i>Prix pétroliers élevés</i>  Août 2008 : 77 euros le baril	<i>Prix pétroliers en forte diminution</i>  Décembre 2008 : 32 euros le baril
<b>Obligation de stockage pour 2008-2009</b>	<u>Pour 2007-2008</u>  - Cat.1: 399.349 tonnes - Cat.2: 2.900.727 tonnes - Cat.3: 262.783 tonnes	  - Cat. 1: 386.426 tonnes - Cat. 2: 2.954.000 tonnes - Cat. 3: 179.067 tonnes	Idem mai 2008	Idem mai 2008
<b>Estimation de l'obligation de stockage pour 2012</b>	  - Cat. 1: 459.818 tonnes - Cat. 2: 3.339.954 tonnes - Cat. 3: 302.574 tonnes	Le plan conserve l'estimation de l'obligation de stockage pour 2012 figurant dans le plan d'entreprise 2008 (juillet 2007)	Idem mai 2008	Idem mai 2008
<b>Stocks à détenir en 2008 par le biais de tickets des cat. 1 et 3</b>	Couverture complète par le biais de droits de disposition	De préférence, couverture complète par le biais de droits de disposition	Idem mai 2008, mais offre inférieure à la demande de tickets de cat.1, l'achat de pétrole brut réduira la nécessité de tickets	Idem mai 2008
<b>Stocks à détenir en 2008 par le biais de tickets de la cat. 2</b>	 - Quantité souhaitée de tickets non précisée - Mention de l'étroitesse du marché et du prix élevé des tickets - Mention des tickets déjà	Détention de 600.000 tonnes par le biais de tickets	Idem mai 2008	Détention de 500.000 tonnes par le biais de tickets



	Juillet 2007	Mai 2008	Août 2008	Décembre 2008
	obtenus pour Q3 2007 (1,476 million de tonnes de tickets)  - Trois scénarios en matière de tickets et d'achats (max ticket, max produit et limite stock)			
<b>Achats de stocks de catégorie 2 en 2008</b>	Estimation 2008 : 370.000 tonnes (scénario 1)	<i>Trois scénarios différents</i>  255.000 tonnes de produits 0 à 229.000 tonnes de pétrole brut (selon le scénario) (50 % catégorie 2)	<i>Scénario complet</i>  255.000 tonnes de produits (attribution de contrats de stockage pour 280.000 tonnes)  229.000 tonnes de pétrole brut (50 % catégorie 2)	<i>Complet + scénario</i>  335.000 tonnes de produits 207.000 tonnes de pétrole brut (50 % catégorie 2)
<b>Volume total des stocks de produits de catégorie 2 en propriété en 2012</b>	1,85 million de tonnes	1,40 à 2 millions de tonnes de produits (selon le scénario) 0 à 756.000 tonnes de pétrole brut (selon le scénario) (50 % catégorie 2)	1,85 million de tonnes de produits (attribution de contrats de stockage Q4 2010 pour 1.024.987 tonnes de produits)  756.000 tonnes de pétrole brut (50 % catégorie 2)	1,85 million de tonnes de produits 1,03 million de tonnes de pétrole brut (50 % catégorie 2)  Accélération des achats pour atteindre 50 jours de stocks en propriété en 4 au lieu de 5 ans (pour 2011 donc)
<b>Montant des achats en 2008</b>	175.930.040 euros	319.492.865 euros	361.318.900 euros	254.615.560 euros
<b>Financement des achats</b>		Nécessité d'une capacité de financement complémentaire par le biais d'un deuxième emprunt + nécessité de revoir le calcul de la contribution	Nécessité d'une capacité de financement complémentaire par le biais d'un deuxième emprunt + nécessité de revoir le calcul de la contribution ou	Lancement procédure négociée deuxième emprunt (avril 2009) + nécessité d'actualiser des éléments de

	Juillet 2007	Mai 2008	Août 2008	Décembre 2008
			introduction d'un « <i>Floor</i> »	la contribution Apetra
<b>Entreposage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besoin pour les 5 années à venir : 1,85 million de tonnes</li> <li>- Début de la procédure de location dépôts en septembre/octobre 2007</li> <li>- Signal au marché : capacité de dépôt pour contrats de longue durée</li> </ul>	Procédure location/achat capacité de dépôt en cours	<p>Compte tenu de la capacité de dépôt attribuée le 24 juin 2008 :</p> <p>pour Q4 2008 : 280.066 tonnes</p> <p>pour Q4 2009 : 747.658 tonnes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besoin supplémentaire de capacité de dépôt</li> <li>- Nouvelles offres pour 2009-2010</li> </ul>
<b>Renouvellement</b>	Clause « on spec » prévue dans les contrats	Rien de prévu	Rien de prévu	Rien de prévu
<b>Estimation des frais de fonctionnement d'Apetra pour 2008</b>	Uniquement estimation pour 2007 : 1.095.375 euros	Uniquement chiffres de 2007 : 1.266.701	Non mentionné	Non mentionné
<b>Estimation des frais de service public pour 2008</b>	Uniquement estimation pour 2007 :  26.411.701 euros	Non mentionné	Non mentionné	Non mentionné
<b>Estimation des revenus d'Apetra</b>	177.238.927 euros	190.422.689 euros	204.080.840 euros	204.080.840 euros

### 3.5 Acquisition de droits de disposition (tickets)

#### 3.5.1 Conclusion de contrats-cadres

L'acquisition de tickets se fait par le biais de contrats-cadres.

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'offres (*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.

La *shortlist* s'est très légèrement étendue en 2008 pour atteindre 38 entreprises (37 en 2007).

#### 3.5.2 Attribution des tickets

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.

Apetra s'est également efforcée d'attirer des tickets bilatéraux des six États membres de l'UE avec lesquels la Belgique a conclu un accord bilatéral en matière de stocks pétroliers stratégiques. Elle a signé des contrats jusqu'à 400.000 tonnes<sup>20</sup>.

##### *Tickets de catégorie 1*

L'obligation de stockage pour les produits de catégorie 1 s'élevait à 386.426 tonnes pour 2008. En vertu des plans d'entreprise, celle-ci a été principalement remplie par le biais de tickets en 2008<sup>21</sup>.

Apetra n'a pu acheter des tickets suffisants pour couvrir l'obligation de stockage qu'au cours des deux premiers trimestres. Dans la deuxième moitié de l'année, l'offre de tickets a été étonnamment inférieure à la demande. Apetra ne s'attendait pas à une telle situation.

---

<sup>20</sup> Inversement, les six États membres de l'UE détenaient en moyenne plus de 360.000 tonnes à titre de tickets bilatéraux sur les stocks belges.

<sup>21</sup> L'achat de pétrole brut à partir d'octobre 2008 a entraîné une baisse du besoin de tickets pour les catégories 1 et 3. Au 31 décembre 2008, Apetra possédait 221.526 tonnes de pétrole brut. Les stocks de pétrole brut peuvent être convertis en quantités de produits pétroliers finis sur la base des coefficients de raffinage suivants : 29 % pour la catégorie 1, 50 % pour la catégorie 2 et 14 % pour la catégorie 3.

Les stocks détenus par le biais de tickets étaient les suivants pour chaque trimestre de 2008 :

Q1	Q2	Q3	Q4
401.250 tonnes	391.750 tonnes	364.000 tonnes	290.000 tonnes

La principale raison du faible niveau de l'offre est la situation du marché : au cours du second semestre de 2008, les niveaux des stocks en Europe étaient bas.

#### *Tickets de catégorie 2*

L'obligation de stockage de produits de catégorie 2 à la charge d'Apetra s'élève à 2.953.922 tonnes. Les plans d'entreprise 2008 prévoient que 600.000 tonnes sont acquises par le biais de tickets.

En 2008 également, l'offre de l'industrie en ce qui concerne les produits de catégorie 2 s'est avéré largement insuffisante pour répondre à l'obligation de stockage imposée et a même connu une baisse encore plus forte qu'en 2007. En 2007, l'offre la plus élevée concernait encore plus d'1,8 million de tonnes. En 2008, l'offre la plus élevée s'élevait à maximum 638.000 tonnes.

En 2008, l'offre de droits de disposition (tickets) s'est à nouveau avérée largement insuffisante pour permettre à Apetra de respecter ses obligations à court et moyen terme.

Selon Apetra, l'offre exceptionnellement faible en 2008 est due à une combinaison de facteurs :

- Le marché s'est inversé, passant d'un marché en report (« *contango* ») à une situation de déport (« *backwardation* »), ce qui mène à une diminution des stocks<sup>22</sup>.
- Les prix pétroliers élevés dissuadent les sociétés de constituer de nouveaux stocks.
- La demande provenant d'autres agences d'autres pays de l'UE a augmenté.

Les stocks de produits de catégorie 2 détenus par le biais de tickets étaient les suivants pour chaque trimestre de 2008 :

---

<sup>22</sup> Dans un marché « *backwardation* », on s'attend, à terme, à des prix moins élevés, ce qui incite les sociétés pétrolières et les opérateurs à vendre des stocks. Le marché « *contango* » est la situation inverse.

Q1	Q2	Q3	Q4
613.000 tonnes	430.000 tonnes	335.000 tonnes	493.000 tonnes

Apetra n'a pu atteindre l'objectif fixé dans les plans d'entreprise 2008 (600.000 tonnes tickets) qu'au cours du premier trimestre 2008.

#### *Tickets de catégorie 3*

En 2008-2009, l'obligation de stockage d'Apetra a diminué de 32 % par rapport à 2007-2008, pour atteindre 179.067 tonnes.

Compte tenu du pétrole brut acheté, Apetra a pu se couvrir en suffisance pour l'ensemble de la période. Les stocks détenus par le biais de tickets étaient les suivants pour chaque trimestre de 2008 :

Q1	Q2	Q3	Q4
263.500 tonnes	220.000 tonnes	185.000 tonnes	170.000 tonnes

#### 3.5.3 Prix des tickets en 2008

Les prix des tickets pour les produits de catégorie 1 et 3 sont relativement stables.

Les prix des tickets pour les produits de catégorie 2 varient très fortement. Les prix les plus élevés proposés ont atteint jusqu'à 8,55 euros/tonne/mois (alors que le prix le plus bas en 2008 s'élevait à 2 euros/tonne/mois).

Depuis sa création, le conseil d'administration d'Apetra fixe, lors de chaque appel d'offres, un *cut-off price* au-delà duquel il n'accepte pas les tickets.

Le *cut-off price* des tickets pour les produits de catégorie 2 a augmenté de 50 % en 2008 : il est passé de 2,5 euros/tonne/mois au quatrième trimestre 2007 à 3,75 euros/tonne/mois au quatrième trimestre de 2008.

Il est nécessaire de fixer un *cut-off price* parce qu'Apetra doit veiller à ne pas acheter des tickets à n'importe quel prix. 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 2008, entre 4,34 et 5,86 euros, après conversion en euros/tonne/mois (soit une augmentation de 35 %).

Cette contribution permet à la société non seulement d'acheter des tickets, mais aussi d'acquérir des stocks en propriété, 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. Apetra n'est à juste titre pas disposée à acheter des tickets à un prix trop élevé parce qu'une telle opération diminue la trésorerie disponible, ce qui représente une menace pour son équilibre financier.

La fixation d'un *cut-off price* est un exercice d'équilibre difficile : Apetra doit tenir compte de l'influence du marché et des taux d'intérêt des moyens financiers indispensables pour détenir les stocks, sans mettre en péril sa viabilité financière. Elle doit donc faire preuve de la prudence nécessaire en la matière.

Tableau 5 Prix des tickets pour les produits de catégorie 2 selon l'offre du secteur pétrolier

Source : Apetra	Offre concernant des tickets à partir du Q1 2008	Offre concernant des tickets à partir du Q2 2008	Offre concernant des tickets à partir du Q3 2008	Offre concernant des tickets à partir du Q4 2008
Prix du ticket le moins cher (euros/tonne/mois)	2,75	3,30	3,45	2,00
Prix du ticket le plus cher (euro/tonne/mois)	3,75	8,55	7,00	4,60
<i>Cut-off price</i> Apetra	2,75	Inconnu	3,80	3,75
Prix moyen pondéré des tickets acceptés	2,75	Pas d'application	3,55	3,38
Quantités proposées	554.000	89.876	565.000	638.000
% des quantités supérieures au <i>cut-off</i>	22 %	Pas d'application	40,7 %	25,8 %
Quantités acceptées par Apetra pour chaque offre	430.000	0	335.000	473.000
Stocks « tickets » (tonnes) détenus par	613.000	430.000	335.000	493.000

Apetra par trimestre <sup>23</sup>				
------------------------------------	--	--	--	--

### 3.5.4 Propositions d'augmentation de l'offre de tickets

Tant Apetra que le SPF Économie ont formulé en 2008 diverses propositions au ministre visant à améliorer la couverture de l'obligation de stockage de la Belgique et d'Apetra. Outre l'accélération de l'achat de stocks en propriété, des propositions ont notamment été formulées en vue d'augmenter l'offre et l'achat de tickets.

Les propositions relatives aux tickets ne constituent pas une solution structurelle (à la fin de l'année 2008, la partie non exécutée de l'obligation de stockage s'élevait à environ 2 millions de tonnes) ; elles conduisent tout au plus à une légère augmentation temporaire de l'offre de tickets.

Aperçu des propositions formulées en ce qui concerne les tickets

<b>APETRA</b>
1. Suspension temporaire de l'obligation imposée à Apetra de reprendre l'obligation de stockage individuelle
2. Application stricte des conditions légales lors de l'obtention de l'autorisation de vendre des tickets bilatéraux à l'étranger <sup>24</sup>
3. Ramener le volume minimum de tickets de 20.000 à 5000 tonnes
4. Conclusion d'accords uni- ou bilatéraux avec les pays scandinaves pour l'acquisition de tickets
<b>SPF ÉCONOMIE</b>
5. Autorisation accordée aux entreprises de détenir des stocks à l'étranger

<sup>23</sup> Il s'agit en l'occurrence de chiffres moyens par trimestre. Les quantités mentionnées dans la dernière colonne sont simplement les stocks de tickets détenus par Apetra. Il faut y ajouter les stocks propres qu'Apetra commence progressivement à acheter.

<sup>24</sup> L'article 13 de la loi du 26 janvier 2006 prévoit que ces transactions ne peuvent pas mettre en péril la distribution et le fonctionnement de l'assujetti au stockage belge et sont éventuellement justifiées par des flux logistiques traditionnels.

6. Augmentation du « <i>cut-off price</i> »
7. Gel de l'obligation de stockage individuelle <sup>25</sup>
8. Limitation de la reprise par Apetra de l'obligation de stockage individuelle

### 3.5.5 Considérations relatives au système des tickets

Le premier rapport de la Cour des comptes<sup>26</sup> contient des considérations critiques relatives au système des tickets.

L'évolution constatée en 2008 vient renforcer ces critiques. En 2008 également, l'offre de tickets a été 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. Dans chaque situation (marché *contango* ou *backwardation*), la demande de tickets est de toute manière supérieure à l'offre.

En outre, la durée des contrats relatifs aux tickets (principalement pour les produits de catégorie 2) est de trois mois globalement. Il existe donc un risque accru de non-renouvellement des contrats en cas de crise pétrolière. Les contrats de trois mois ne constituent pas une base solide pour détenir des stocks de pétrole de manière permanente.

Il n'existe pas actuellement de contrôle exhaustif permettant de vérifier si les tickets sont effectivement couverts par un produit physique. Le conseil d'administration d'Apetra reconnaît que le contrôle des tickets est complexe. Apetra ne dispose pas de compétences en matière de sanction (voir aussi le point 3.5.6 ci-après).

Les institutions internationales sont également très critiques quant au système de tickets. Ainsi, la Commission européenne a publié, fin 2008, un projet de nouvelle directive, qui remplacera la réglementation européenne actuelle relative aux stocks obligatoires. La Commission européenne a l'intention de limiter l'utilisation des tickets. À l'avenir, les tickets ne seraient utiles qu'occasionnellement pour faire face à des pénuries temporaires<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Le rapport annuel 2008 de la Fédération pétrolière belge (FPB) mentionne qu'en octobre 2008, le ministre du Climat et de l'Énergie a souhaité remettre en cause le principe de la dégressivité progressive de l'obligation de stockage individuelle des principales sociétés pétrolières. La FPB s'est opposée à cette demande.

<sup>26</sup> Cour des comptes, *Apetra - Exécution des tâches de service public en 2007, Rapport à la Chambre des représentants et au Sénat*, Bruxelles, novembre 2008, 34 p. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>27</sup> Voir aussi le « *Consultation document of the revision of the emergency oil stocks regime in the EU* » (Commission européenne 2008), p. 7 et 8, et l'annexe à ce document « *Results of the fact-finding analysis* », p. 12.



Le choix de couvrir rapidement l'obligation de stockage par l'acquisition de stocks en propriété est la seule option pour couvrir de manière solide et stable l'obligation de stockage.

### 3.5.6 Contrôle des tickets

Après avoir demandé un avis juridique, le conseil d'administration a constaté en 2008 qu'Apetra, dans l'état actuel de la législation, ne pouvait pas organiser elle-même de contrôle exhaustif de ses stocks couverts par des tickets. En effet, elle ne dispose pas d'agents habilités à exercer un contrôle et à infliger des sanctions.

Apetra peut uniquement s'assurer, via le contrat relatif aux tickets, qu'elle pourra appréhender la situation des stocks du cocontractant pendant la durée du contrat. Ce contrôle *prévu contractuellement* est beaucoup plus limité que le contrôle prévu dans la loi Apetra pour les fonctionnaires habilités du SPF Économie.

Les juristes émettent des doutes quant à la possibilité pour Apetra, au terme du contrat, de sanctionner le fournisseur en lui réclamant des dommages et intérêts.

De toute manière, il est impossible d'organiser un contrôle exhaustif des stocks de tickets si ceux-ci ne constituent qu'une partie de la quantité de pétrole stockée dans le réservoir. De même, si le détenteur des tickets achète une quantité de tickets supérieure au volume de produits pétroliers présents, il n'est pas possible de constater un défaut de prestation.

Le contrôle des tickets ne peut être exhaustif que si tous les contrôles prévus par la loi sont exécutés par des agents habilités du SPF Économie. À cet égard, il doit exister une bonne interaction entre le SPF Économie et Apetra. Le contrôle doit tenir compte du contrôle des tickets, du contrôle de l'obligation de stockage individuelle et du contrôle des tickets achetés à l'étranger.

Si le vendeur de tickets prend plusieurs engagements sur ses stocks, les stocks de tickets d'Apetra n'ont pas priorité sur les stocks bilatéraux et les obligations de stockage individuelles de chaque entreprise. Il n'est pas possible sur le plan juridique de reprendre dans les contrats relatifs aux tickets une clause qui réserverait la priorité aux stocks d'Apetra.

## 3.6 Acquisition de produits

Apetra a entrepris en 2007 les étapes préparatoires pour procéder à des acquisitions à partir du début de l'année 2008. Avant de procéder à un achat, elle devait disposer au préalable d'une capacité de financement et de stockage suffisants.

Elle doit aussi entreprendre des démarches pour le renouvellement des produits et la transformation de pétrole brut en produits finis en cas de crise.

### *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.

Pour exécuter le plan d'entreprise 2008 approuvé par le ministre (décembre 2008), le besoin en financement total s'élève, selon ce plan et sur la base des prix pétroliers élevés à l'époque, de 900 à 1.000 millions d'euros. Un deuxième emprunt s'est donc avéré nécessaire. Une procédure négociée visant à obtenir un deuxième prêt a dès lors été lancée fin 2008<sup>(28)</sup>.

### *Capacité de stockage*

Au cours du mois de septembre 2007, un appel a été lancé pour conclure un contrat-cadre en vue de la sélection d'entreprises de stockage.

Le premier appel d'offres lié au contrat-cadre a été publié en novembre 2007 et a donné lieu à la conclusion de contrats de stockage de 545.579 m<sup>3</sup> à partir de début 2008.

En 2008, Apetra a lancé dix appels d'offres qui ont débouché sur des contrats supplémentaires concernant le stockage de 694.583 m<sup>3</sup> de produits finis et 890.000 m<sup>3</sup> de pétrole brut. La durée des contrats s'élève à minimum trois ans.

### *Assurances*

Pour remplacer l'assurance temporaire, un nouveau marché public a été lancé en octobre 2008 en vue d'une couverture de quatre ans maximum.

### *Acquisition*

Au fur et à mesure qu'elle acquiert de la capacité de stockage, Apetra lance des offres d'achat. Les acquisitions concernent tant les produits de catégorie 2 que le pétrole brut. Dans les statistiques, la quantité de pétrole brut est attribuée aux diverses catégories (1, 2 ou 3), suivant les coefficients de raffinage convenus avec la Direction générale de l'énergie. La répartition est la suivante : 29 % à la catégorie 1, 50 % à la catégorie 2 et 14 % à la catégorie 3.

---

<sup>28</sup> La procédure proprement dite a été temporairement interrompue début 2009, après réception des candidatures pour le financement complémentaire. En raison de la diminution des prix pétroliers, il n'était plus certain qu'Apetra aurait besoin d'un financement complémentaire.

Tableau 6 – Acquisitions de produits pétroliers et de pétrole brut par Apetra en 2008

	Produits			Pétrole brut		
	Acquisitions par trimestre (tonnes)	Prix moyen (dollars/tonne)	Évolution du stock (tonnes)	Acquisitions par trimestre (tonnes)	Prix (dollars/tonne)	Évolution du stock (tonnes)
Q1 2008	54.200	611,74	54.200	0		0
Q2 2008	79.915	764,67	134.115	0		0
Q3 2008	13.830	698,19	147.945	77.920	403,65	77.920
Q4 2008	144.500	442,25	292.445	143.610	233,01	221.530
Q4 2008	37.948	316,81	330.393			221.530
<i>Plan d'entreprise (déc. 2008)</i>			<i>335.000</i>			<i>207.000</i>

Source : Apetra

#### *Renouvellement*

À l'automne 2008, Apetra a entamé le développement de ses instruments en ce qui concerne le renouvellement. Un système de suivi de la qualité a été acheté et un premier projet de contrat de renouvellement des produits a été rédigé fin 2008.

#### *Transformation de pétrole brut en produit fini*

En 2008, Apetra a conclu un contrat-cadre ouvert en vue de la transformation du pétrole brut en produits finis. Ce contrat sera activé en temps de crise via un système d'appel d'offres et comprend la vente, par Apetra, de son pétrole brut et l'achat simultané du produit fini nécessaire pour la Belgique.

### **3.7 Contrôle des stocks obligatoires**

La loi Apetra prévoit un contrôle sévère des stocks obligatoires à exécuter par le SPF Économie. Les règles spécifiques du contrôle obligatoire, à effectuer tant auprès des sociétés pétrolières encore soumises à l'obligation qu'auprès d'Apetra, sont fixées dans l'arrêté royal du 15 juin 2006. Ce contrôle comprend une vérification formelle réalisée par le fonctionnaire délégué du 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 mois trois fois par an.

La loi Apetra ne contient aucune disposition concernant le contrôle qu'Apetra peut exercer sur les stocks obligatoires gérés par elle. Seul le contrat de gestion lui impose un système de contrôle interne qui vérifie

la présence physique, la quantité et la qualité des stocks obligatoires qu'elle gère.

Les compétences de contrôle octroyées par la loi Apetra au SPF Économie sont beaucoup plus étendues que celles accordées à Apetra par le contrat de gestion.

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 efficace et précise.

#### *Contrôle par le SPF Économie*

En 2008, le SPF Économie n'a effectué aucun contrôle quant au respect de l'obligation de stockage individuelle des entreprises. Il n'a pas encore pris les mesures nécessaires pour entamer ce contrôle. Le rapport d'évaluation du SPF Économie (« Système belge de détention des stocks stratégiques de pétrole ») signale que l'organisation de tels contrôles constitue l'un des piliers du nouveau système de stockage afin de garantir que la Belgique détiendra dorénavant des stocks stratégiques de qualité en suffisance.

#### *Contrôle par Apetra*

Apetra a entamé en 2008 les inspections des stocks qu'elle gère.

Elle fait appel à deux sociétés d'inspection différentes. Il existe quatre types d'inspections :

- l'inspection des dépôts préalablement à l'entreposage des produits (Le dépôt répond-il aux critères mentionnés dans l'offre ? Est-il en ordre en matière d'autorisations et de douane ?) ;
- l'inspection de la qualité et de la quantité au moment de la livraison de produits d'Apetra dans un dépôt ;
- l'inspection de la présence et de la qualité des stocks obligatoires en propriété d'Apetra ;
- l'inspection de la présence et de la qualité des stocks obligatoires faisant l'objet de contrats de tickets (vérification des quantités et de la couverture pendant la durée du contrat).

Pour l'inspection des dépôts, Apetra a conclu par adjudication un contrat avec une seule société d'inspection. Pour les autres tâches d'inspection, chaque mission est confiée distinctement à l'une des deux sociétés d'inspection. Chaque inspection est exécutée suivant une procédure convenue au préalable. Au terme de l'inspection, Apetra reçoit chaque fois un rapport d'inspection.

Tableau 7 : Aperçu des inspections effectuées en 2008 par Apetra

Période	Dépôts	Livraison	Stock propre	Stocks tickets
Q1 2008	10	24	-	-
Q2 2008	2	24	5	-
Q3 2008	6	10	3	14
Q4 2008	2	82		24

### 3.8 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2008

Le tableau 8 ci-dessous présente une comparaison du stock obligatoire effectivement réalisé au cours du quatrième trimestre de l'année 2008 et de la quantité de stocks obligatoires imposée par le ministre à Apetra par courrier du 14 novembre 2008.

Comme il ressort du tableau, Apetra n'a réalisé les stocks légaux imposés pour 2008 qu'à concurrence de 42,1 % de l'objectif imposé. Ce chiffre est inférieur au taux de réalisation de 2007.

La non-réalisation de l'obligation de stockage en 2008 avait toutefois été annoncée dans les plans d'entreprise 2008-2009 et acceptée par le ministre compétent dans sa lettre du 13 mai 2009.

Tableau 8 – Réalisation de l'obligation de stockage d'Apetra

Catégorie de produits	Stocks imposés en 2008 (tonnes) <sup>29</sup>	Chiffre réalisé au 4 <sup>e</sup> trimestre 2008 (tonnes)	Taux de réalisation en 2008	Taux de réalisation en 2007
Cat. 1	390.972	354.242	90,6 %	101 %
Cat. 2	2.964.458	934.156	31,5 %	31 %
Cat. 3	179.067	201.014	112,3 %	99 %
<b>Total</b>	<b>3.534.497</b>	<b>1.489.412</b>	<b>42,1 %</b>	<b>44 %</b>

<sup>29</sup> Ce chiffre comprend les quantités détenues pour remplir les « obligations de stockage individuelles » reprises des sociétés pétrolières (4.546 tonnes de catégorie 1 et 10.536 tonnes de catégorie 2). Les stocks de pétrole bruts sont répartis entre les trois catégories suivant les coefficients (*yields*) de raffinage.

Il est plus pertinent de comparer la réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2008 avec l'estimation de la réalisation de l'obligation de stockage telle qu'elle ressort du plan d'entreprise 2008-2009 de décembre 2008 approuvé par le ministre.

Le tableau 9 fait apparaître qu'Apetra a réalisé ses objectifs tels que fixés dans le plan d'entreprise 2008-2009 approuvé par le ministre.

*Tableau 9 – Réalisation des objectifs fixés dans le plan d'entreprise 2008-2009 en ce qui concerne les stocks obligatoires*

Catégorie de produits	Objectifs de réalisation des stocks fixés dans le plan d'entreprise 2008-2009 de décembre 2008 (tonnes)	Réalisation au 4ème trimestre 2008 (tonnes)	Taux de réalisation
<b>Cat. 1</b>	386.426	354.242	91,7 %
<b>Cat. 2</b>	38.500	934.156	99,5 %
<b>Cat. 3</b>	179.067	201.014	112,3 %
<b>Total</b>	1.503.993	1.489.412	99 %

Afin de mesurer la réalisation de l'obligation de stockage de la Belgique, il convient d'ajouter au stock minimal imposé à Apetra l'obligation de stockage individuelle imposée au secteur privé.

Selon les données du SPF Économie, l'obligation de stockage individuelle imposée au secteur privé s'élève à 376.873 tonnes en 2008.

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 la fin 2008.

Il estime toutefois que, compte tenu des statistiques pétrolières actuelles, les grandes compagnies pétrolières ont respecté leur obligation de stockage de 12 jours. Comme indiqué ci-dessus dans le rapport, aucun contrôle physique sur place n'a cependant été effectué dans les entreprises en 2008.

Le tableau 10 montre que la Belgique n'a pas réussi à respecter son obligation de stockage en 2008. Seule la catégorie 3 a respecté l'obligation de stockage.

Tableau 10 – Réalisation de l'obligation de stockage de la Belgique au 4ème trimestre 2008 : Apetra + entreprises à obligation de stockage individuelle (à supposer une réalisation de 100 %)

Catégorie de produits	Apetra (tonnes)	Entreprises à obligation de stockage individuelle (tonnes)	Belgique (tonnes)	Pourcentage de réalisation de l'obligation de stockage
cat. 1	354.242	28.468	382.710	92,2 %
cat. 2	934.156	337.305	1.271.461	38,6 %
cat. 3	201.014	11.100	212.114	111,5 %
<b>Total</b>	<b>1.489.412</b>	<b>376.873</b>	<b>1.866.285</b>	<b>47,9 %</b>

### 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 selon les 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 2008 l'obligation minimale de stockage pétrolier de 90 jours.

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

Dans le rapport 2007, la Cour des comptes avait écrit que les rapports mensuels du SPF Économie à l'UE correspondaient bien peu à la définition des stocks stratégiques de pétrole telle qu'exposée dans la directive européenne en la matière.

Le SPF Économie était 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 l'esprit de la directive européenne. Les rapports à l'UE correspondent à présent davantage aux données d'Apetra et à la réalisation à 100 % des obligations de stockage individuelles des entreprises.

En décembre 2008, il y avait 82, 33,5 et 109,9 jours de produits pétroliers en stock (par rapport aux 90 jours).

*Tableau 11 – Rapport du SPF Économie à l'UE sur les stocks pétroliers en Belgique au 31 décembre 2008.*

Catégorie de produits	Stocks obligatoires 2008 (tonnes)	Rapport stocks de pétrole au 31/12/2008 à l'UE (tonnes)	Pourcentage de réalisation de l'obligation de stockage
cat. 1	414.894	378.166	91,1 %
cat. 2	3.291.227	1.223.674	37,2 %
cat. 3	190.167	232.114	122,1 %
<b>Total</b>	<b>3.896.288</b>	<b>1.833.954</b>	<b>47,1 %</b>

Le 17 juillet 2008, la Cour européenne de justice a, à la demande de la Commission européenne, condamné la Belgique pour ne pas avoir rempli de manière permanente ses obligations quant à la réalisation des stocks de produits de catégorie 2. Il en résulte que la Belgique est tenue de prendre des mesures pour satisfaire à ses obligations de stockage.

Il y a lieu d'éviter une deuxième procédure de mise en demeure, car la Belgique pourrait être condamnée à une lourde astreinte.

### **3.11 Intérêt politique pour la réalisation des missions de service public**

La constitution d'un stock obligatoire de 90 jours requiert beaucoup de moyens publics.

La Cour des comptes constate que l'obligation de stockage pour 2008-2009 n'a été notifiée à Apetra que le 14 novembre 2008. Le troisième plan d'entreprise 2008-2009, définitif celui-là, n'a été approuvé que le 13 mai 2009, soit plus d'un mois après l'expiration du plan stratégique 2008-2009 (31 mars 2009). Cette situation ne se reproduit pas en 2009 : le plan opérationnel 2009-2010 a été approuvé le 28 juillet 2009.

Il en résulte qu'en 2008, Apetra a pris diverses décisions stratégiques avant l'approbation de son plan d'entreprise.



Les demandes stratégiques suivantes sont toujours sans réponse :

- a) Actualisation de la contribution Apetra sur la base des coûts réels ou prévision d'un plancher pour la contribution ;
- b) Propositions d'amélioration de l'offre de tickets :
  - a. Diminution du volume minimum de tickets de 20.000 à 5.000 tonnes ;
  - b. Conclusion de nouveaux accords (uni- ou) bilatéraux avec les pays scandinaves ;
- c) Proposition de réduction de la capacité minimum d'un « dépôt entrant en considération » de 10.000 à 5.000 m<sup>3</sup> ;
- d) Demande de contrôle de l'exactitude et de l'exhaustivité des recettes et introduction d'un règlement pour l'aviation et la navigation intérieure.

## 4 Plan financier et réalisations 2008

### 4.1 Commentaire de l'exécution 2008

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 deuxième plan d'entreprise 2008 (estimation en juillet 2007), Apetra ne disposait pas de données suffisantes, le plan financier 2008 a été remanié lors de l'établissement de chaque plan d'entreprise 2009 (pour la troisième fois en décembre 2008). Les réalisations sont comparées aux estimations du plan financier dans les tableaux 12 et 13.

Le plan financier de juillet 2007 tient compte, pour l'année 2008, tant des achats de produits pétroliers que des acquisitions de tickets. Dans le courant de l'année, il est apparu clairement que les estimations d'achats de tickets n'ont pu être réalisées entièrement parce que l'offre disponible est restée trop limitée. Par contre, il a été procédé (de manière accélérée) à l'acquisition de produit pétroliers.

Les règles d'évaluation d'Apetra<sup>30</sup> prévoient que les stocks sont évalués en fonction du prix coûtant pour Apetra. Lors de la clôture annuelle, la valeur d'inventaire est comparée au prix moyen du marché en décembre. Fin 2008, en raison de la diminution des prix pétroliers, il a fallu comptabiliser une réduction de valeur (exceptionnelle) à concurrence de 85,4 millions d'euros (soit 34 % du coût des stocks).

En 2008, Apetra a réalisé un chiffre d'affaires de 214,7 millions d'euros, dont 213 millions à titre de contributions Apetra et 1,7 million à titre de rémunération de l'obligation de stockage de quelques entreprises reprise par Apetra. Le chiffre d'affaires dépasse les estimations, en raison principalement de l'augmentation de la contribution Apetra.

La Cour des comptes a constaté que le plan financier ne comporte pas de calendrier détaillé des charges et produits. Or, une telle planification est nécessaire pour permettre d'évaluer sérieusement les réalisations. Apetra promet de mentionner des informations plus détaillées dans son prochain plan financier.

---

<sup>30</sup> Règles d'évaluation d'Apetra telles qu'adoptées par le conseil d'administration le 22 janvier 2008.

Tableau 12 – Plan financier : compte de résultats 2008 (en milliers d'euros)

	Estimation juillet 2007 (a)	Estimation décembre 2008 (b)	Réalisation mai 2009 (c)
Chiffre d'affaires	177.238,9	204.080,8	214.714,4
Charges d'exploitation	-108.457,4	-29.496,0	-113.030,0
- Achat de biens commerciaux	-175.930,0	-254.615,6	-250.701,7
- Variation de stocks biens commerciaux	175.930,0	254.615,6	250.701,7
- Achat de biens commerciaux - tickets		-23.050,9	-21.972,8
- Services et biens divers	-107.535,5	-5.630,9	-4.978,5
- Rémunérations, charges sociales et pensions	-832,3	-757,7	-616,9
- Amortissements et réductions de valeur sur les immobilisations	-89,6	-56,5	-22,7
- Réductions de valeur sur stocks			-85.438,6
- Autres frais d'exploitation			-0,5
Bénéfice d'exploitation	68.781,5	174.584,8	101.684,4
Produits financiers (charges)	-77,9	2.409,7	2.110,8
Produits exceptionnels (charges)		-57.893,6	
Bénéfice de l'exercice	68.703,6	119.100,9	103.795,2

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

Tableau 13 – Plan financier : bilan 2008 (en milliers d'euros)

	Estimation juillet 2007 (a)	Estimation décembre 2008 (b)	Réalisation mai 2009 (c)
Actif	214.809,2	249.316,0	470.051,6
- Immobilisations incorporelles	94,3	100	0
- Immobilisations corporelles	118,0	161,2	124,7
- Cautions	0	0	28,0
- Stocks	175.930,0	196.721,9	165.263,1
- Créances commerciales	8.419,3	49.388,6	92.005,3
- Autres créances	30.000,0	2.944,3	3.387,9
- Placements de trésorerie et valeurs disponibles	247,6		209.178,2
- Comptes de régularisation de l'actif			64,4
Passif	214.809,2	249.316,0	470.051,6
- Fonds propres	145.475,1	208.594,8	193.289,2
- Provisions			191,10
- Dette à long terme	50.724,7	34.776,5	160.000,0
- Passif circulant	18.609,4	5.944,7	116.319,3
- Comptes de régularisation			252,0

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

Le total du bilan au 31 décembre 2008 s'élève à 470,1 millions d'euros. Il s'agit surtout de stocks (165,3 millions d'euros), de créances commerciales à un an au plus (92 millions d'euros) et placements de trésorerie et valeurs disponibles (209,2 millions d'euros) inscrits à l'actif du bilan et des fonds propres (193,3 millions d'euros), de la dette à long terme (160 millions d'euros) et des dettes à un an au plus (116,3 millions d'euros) au passif.

Les stocks achetés en 2008 représentent 330.393 tonnes de produits pétroliers de catégorie 2 et 221.526 tonnes de pétrole brut<sup>31</sup>. Les provisions de pétrole brut sont stockées sous terre à l'étranger.

La majeure partie des créances à un an au plus est constituée de créances à l'égard du SPF Économie pour la TVA facturée (64,5 millions d'euros<sup>32</sup>) et pour les contributions Apetra prévues en décembre et perçues en janvier 2009 (26,4 millions d'euros).

Les moyens disponibles au 31 décembre 2008 s'élèvent à 209,2 millions d'euros, dont 208 millions ont été placés à court terme (un mois au plus). Alors qu'en 2008, Apetra disposait de moyens suffisants, les deux premières tranches de l'emprunt à long terme, représentant chacune 80 millions d'euros, ont été totalement consommées, afin de pouvoir disposer après cinq ans du montant total de la ligne de crédit maximale accordée à concurrence de 800 millions d'euros.

Les fonds propres d'Apetra ont augmenté pour atteindre 193,3 millions d'euros et se composent des réserves indisponibles (outre le capital placé de 62.000 euros et la réserve légale de 6.200 euros). Étant donné que les statuts disposent qu'aucun dividende ne peut être versé, le bénéfice de l'exercice a été ajouté aux réserves indisponibles.

Le passif circulant s'élève à 116,3 millions d'euros et comprend les dettes commerciales (82,4 millions d'euros) et les dettes fiscales, salariales et sociales (33,9 millions d'euros). Les dettes commerciales concernent plusieurs achats importants effectués en fin d'année et dont le paiement est prévu pour début 2009. La dette envers l'administration de la TVA s'élève à 32,6 millions d'euros et concerne la période de mars à décembre 2008.

## 4.2 Problèmes

### 4.2.1 Contrôle des contributions

En vertu des articles 16 et 19 de la loi Apetra, la Direction générale de l'énergie doit contrôler les contributions versées<sup>33</sup>. Les données relatives aux quantités mises en consommation, à fournir tant par l'Administration centrale des douanes et accises du SPF Finances que par Apetra permettent de contrôler l'exhaustivité des contributions. La Direction générale de l'énergie peut compléter ces informations avec les données du bilan pétrolier mensuel.

---

<sup>31</sup> En outre, Apetra dispose, au 31 décembre 2008, de 290.000 tonnes de produits de catégorie 1, 493.000 tonnes de produits de catégorie 2 et 170.000 tonnes de produits de catégorie 3 sur la base de tickets.

<sup>32</sup> Dont 31,6 millions de TVA sur les quantités mises en consommation au cours de la période d'avril 2007 à février 2008 et 32,9 millions pour la période de mars à novembre 2008.

<sup>33</sup> Arrêté royal du 4 octobre 2006 fixant le mode de calcul et de perception de la contribution d'Apetra (tel qu'entériné par l'article 62 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I)), articles 2, § 3, et 7.

À ce jour, la Direction générale de l'énergie n'a pas encore effectué ce contrôle. Les données relatives aux quantités mises en consommation fournies par l'Administration centrale des douanes et accises du SPF Finances se basent, en effet, sur une autre période de référence que les données fournies par Apetra. Le SPF Finances doit encore adapter le rapportage de façon à rendre le contrôle effectivement possible à l'avenir.

#### 4.2.2 Dossier relatif à la navigation intérieure

En vertu de l'article 52 de la loi portant des dispositions diverses (I) du 21 décembre 2007, le gasoil destiné à l'avitaillement de la navigation intérieure, auquel s'applique une exonération des droits d'accise, est exempté de la contribution Apetra. L'entrée en vigueur de cette mesure doit encore être fixée par arrêté royal. Ce dernier se fait attendre depuis longtemps déjà, parce qu'il n'apparaît pas clairement comment l'exonération doit être mise en œuvre dans la pratique.

À l'exception des mois d'avril et de mai 2007, les sociétés d'avitaillement pour la navigation intérieure n'ont pas payé de contribution à Apetra. Dans le rapport financier annuel, le conseil d'administration souligne que les contributions perçues en 2007, à concurrence de 0,19 million d'euros, n'ont, par prudence, pas encore été reprises dans le chiffre d'affaires.

#### 4.2.3 Dossier relatif à l'aviation

Pour la consommation de kérosène par l'aviation régulière et l'aviation cargo, il a été décidé qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 2007, la contribution Apetra ne pouvait pas dépasser 4 euros par 1.000 litres<sup>34</sup>. Cette réduction de contribution ne s'applique pas aux vols non réguliers.

En l'absence de définitions et d'informations claires quant aux différents types de vols, les aéroports ne savent pas toujours quelle contribution ils doivent payer ni à quel moment. À la fin 2008, Apetra devait percevoir plus de 6 millions d'euros de contributions pour la consommation de kérosène à l'aéroport de Zaventem. Initialement, l'ensemble des contributions avaient été versées au tarif normal, soit pour un montant total de près de 18 millions d'euros. Apetra peut également déduire des contributions perçues que quelques aéroports appliquent les tarifs inférieurs alors que des vols non réguliers y décollent également.

Il convient de développer des procédures claires pour garantir l'exécution correcte du cadre réglementaire. La Direction générale de l'énergie est chargée de contrôler les contributions versées.

---

<sup>34</sup> 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.

#### 4.2.4 Problématique de la TVA

L'administration de la TVA a décidé en 2007 qu'Apetra exerçait un service public soumis à la TVA sur ordre de et pour le compte de l'État belge<sup>35</sup>. 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 des factures de TVA à l'État belge, et en particulier au SPF Économie<sup>36</sup>. Ainsi s'est créée une situation particulière dans laquelle, d'une part, le SPF Économie est redevable de la TVA à Apetra et, d'autre part, Apetra est redevable de cette TVA au SPF Finances.

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, jusqu'en février 2008, Apetra devait verser mensuellement la TVA au SPF Finances, alors que le SPF Économie n'effectuait pas le paiement. Le SPF Économie conteste les 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 2008 pour la TVA sur la contribution Apetra s'élève à 64,5 millions d'euros. Depuis le mois de mars 2008, Apetra ne doit toutefois plus verser au SPF Finances la TVA sur les contributions reçues. La dette à l'administration de la TVA a atteint 32,6 millions d'euros.

Comme solution, un fonds d'attribution a été créé par la loi-programme du 22 décembre 2008<sup>37</sup>. Toutes les recettes de TVA qui découlent des paiements d'Apetra, y compris les paiements déjà effectués par le passé, sont attribuées au fonds d'attribution. Ce dernier versera des avances à Apetra sur une base trimestrielle pour lui permettre de remplir ses obligations fiscales. Les paiements à partir du fonds d'attribution en débet sont autorisés. Un protocole entre le SPF Économie, Apetra et le SPF Finances devait régler le fonctionnement du fonds d'attribution. Ce protocole n'a toutefois été signé que le 16 juin 2009 par les ministres concernés.

#### 4.2.5 Contribution Apetra

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.

---

<sup>35</sup> Lettre du SPF Finances du 31 mai 2007.

<sup>36</sup> Sur ces factures, les contributions reçues des sociétés pétrolières sont considérées comme des paiements de tiers.

<sup>37</sup> Loi-programme du 22 décembre 2008, titre 4 – Énergie, chapitre 8 – Ajustement TVA Apetra, articles 57 à 59.

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 royal<sup>38</sup> :

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

La contribution relative au stock obligatoire de la catégorie i (CS<sub>i</sub>) est la somme des éléments suivants :

- coût de la capacité de stockage (C<sub>1</sub>), fixé à 2,48 euros ;
- coût du renouvellement du produit (C<sub>r,i</sub>), fixé à 0,5 euro ;
- coût du contrôle des stocks auprès des assujettis au stockage (C<sub>c,i</sub>), coût du contrôle interne des stocks d'Apetra et frais de fonctionnement d'Apetra (C<sub>m,i</sub>), tous deux fixés à zéro euro ;
- coût des charges financières (C<sub>f,i</sub>) sur la valeur du produit (CP<sub>i</sub>) pour la détention du stock pendant un nombre de jours OS, celui-ci étant fixé à 80,4 jours.

Tableau 14 – Contribution Apetra calculée par catégorie (en euros/1.000 litres pour les catégories 1 et 2 et en euros/tonne pour la catégorie 3)

	Q1	Q2	Q3	Q4
CS <sub>1</sub>	9,94	9,85	10,63	12,68
CS <sub>2</sub>	11,01	10,92	12,72	14,88
CS <sub>3</sub>	8,06	8,48	8,81	11,33

Source : Direction générale de l'énergie

En 2008, la contribution d'Apetra a augmenté, puisqu'elle est liée au prix (croissant) des hydrocarbures (CP<sub>i</sub>). La contribution d'Apetra n'est soumise à aucun seuil ni plafond, de sorte que la volatilité des prix pétroliers constitue une grande incertitude quant aux recettes futures d'Apetra. En 2009, la contribution d'Apetra a déjà fortement diminué.

La méthode de calcul de la contribution n'a pas été modifiée par rapport à 2007. Apetra a cependant constaté qu'à l'exception du stockage souterrain de pétrole brut, l'indemnité forfaitaire pour la capacité de stockage de presque 10 euros (2,48 euros par trimestre) n'était plus actuelle. Les contrats de stockage ont été passés pour des montants correspondant parfois à plus du double de l'indemnité forfaitaire. Par ailleurs, le coût du contrôle interne des stocks effectué par Apetra et de ses frais de fonctionnement n'a toujours pas été fixé alors que les frais sous-jacents sont déjà exposés. Il est souligné que la contribution Apetra est calculée afin de couvrir 80,4 jours de stock.

<sup>38</sup> Article 2 de l'arrêté royal du 4 octobre 2006 fixant le mode de calcul et de perception de la contribution d'Apetra.



## **5 Comptes 2008 d'Apetra**

### **5.1 Comptes annuels**

Apetra a réalisé en 2008 un chiffre d'affaires de 214,7 millions d'euros (par rapport à 117,6 millions d'euros en 2007<sup>39</sup>). Les coûts opérationnels s'élèvent à 113 millions d'euros et concernent principalement la diminution de la valeur des stocks à la suite de la réduction des prix pétroliers (85,4 millions d'euros) et les frais liés à l'achat de tickets (22 millions d'euros). L'année se clôture par un bénéfice d'exploitation de 101,7 millions d'euros. En tenant compte des résultats financiers, le bénéfice de l'exercice atteint 103,8 millions d'euros (contre 89,4 millions d'euros en 2007). Le bénéfice de l'exercice est ajouté aux réserves indisponibles.

Le total du bilan au 31 décembre 2008 s'élève à 470,1 millions d'euros (contre 93,4 millions d'euros en 2007). Le patrimoine propre passe de 89,5 millions d'euros en 2007 à 193,3 millions d'euros en 2008.

### **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 IV.2 du rapport stratégique.

### **5.3 Déclaration du collège des commissaires**

Le 29 avril 2009, le collège des commissaires a remis une déclaration sans réserve sur les comptes annuels 2008, 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 4.2.1 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.

---

<sup>39</sup> Le démarrage opérationnel d'Apetra a eu lieu le 1<sup>er</sup> avril 2007.

## **6 Réponse du ministre**

---

Le ministre du Climat et de l'Énergie indique dans sa réponse du 23 octobre 2009 que le rapport comporte un certain nombre de recommandations et de conseils qui permettront à Apetra de progresser encore vers plus d'efficacité et de saine gestion.

Le ministre explique la méthode de calcul de l'obligation de stockage et revient sur les circonstances qui ont conduit, avec retard, à la signification officielle de l'obligation de stockage à Apetra. L'approbation tardive du plan d'entreprise définitif est également justifiée.

Le ministre souligne que l'évolution des activités et des missions d'Apetra fait l'objet de toute son attention. Il souhaite poursuivre l'amélioration du système de stockage stratégique et consolider l'efficacité des missions exercées par Apetra.

Le Ministre  
du Climat et de l'Energie

Rue Brederode, 9  
1000 Bruxelles  
T. 02 213 09 11  
F. 02 213 09 61  
paul.magnette@magnette.fgov.be  
www.magnette.fgov.be

Cour des Comptes  
A l'attention des membres du  
Collège de la Cour des Comptes  
Monsieur Jan Debucquoy  
Conseiller  
Rue de la Régence, 2  
1000 BRUXELLES

Vos réf.

Nos réf. PM/LL/A3/SJ/BC0499-2/08612/9277

Bruxelles, le

23 OCT. 2009

Personne de contact : Sigrid JOURDAIN  
Téléphone : 02/213.09.57  
Courriel : Sigrid.jourdain@magnette.fgov.be

**OBJET: RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES RELATIF À L'EXÉCUTION EN 2008 DES TÂCHES DE SERVICES PUBLICS DÉVOLUES À APETRA.**

Monsieur le Conseiller,

Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour votre contribution visant à l'amélioration du fonctionnement d'APETRA. En effet, le rapport intitulé « APETRA – Exécution des missions de service public en 2008 » comporte un certain nombre de recommandations et de conseils qui, j'en suis sûr, permettront à APETRA de progresser encore vers plus d'efficacité et de saine gestion. Par ailleurs, je suis persuadé que le rapport de cette année aura autant de répercussions positives que le rapport de l'an passé en ce qui concerne le fonctionnement global du système belge de stockage stratégique de pétrole et de produits pétroliers.

Cependant, j'estime que certaines observations contenues dans ce rapport ne peuvent rester sans réaction de ma part.

- Ainsi, la Cour des comptes estime que j'ai notifié beaucoup trop tard à APETRA son obligation de stockage 2008-2009. Cette observation appelle le commentaire suivant :

*APETRA prétendait que l'obligation de stockage calculée par l'administration n'était pas correcte. Une concertation infructueuse a été organisée sur ce sujet entre l'administration et APETRA. Tout cela a pris du temps et j'ai estimé en dernier lieu que l'obligation calculée par l'administration était exacte. Par ailleurs, il est important de préciser ici qu'APETRA disposait déjà à la fin mars de chiffres provisoires calculés par l'Administration. Ces chiffres provisoires se révéleront définitifs 7 mois plus tard.*

.../...

.../...

- Je peux vous assurer de mon attention complète sur l'évolution des activités et des missions d'APETRA.
- « Le plan d'entreprise 2008-2009 fut approuvé seulement le 13 mai 2009, à savoir plus d'un mois après la fin du plan stratégique 2008-2009 (qui se termine le 31 mars 2009). » Cette constatation est factuelle et, à ce titre, je ne peux en contester la véracité. Je désire tout de même apporter les précisions suivantes :

*Un premier plan provisoire a été transmis à mon cabinet en mars 2008. Un deuxième plan, définitif celui-là, a été envoyé à mon cabinet en septembre 2008. Cependant, j'ai refusé de l'approuver et ce avant le mois d'octobre 2008, comme cela est légalement prévu. Le plan de constitution de stocks qui s'y trouvait ne me semblait pas être suffisamment ambitieux quant aux quantités planifiées et à la vitesse de constitution des stocks. Le troisième plan a, pour sa part, recueilli mon assentiment.*

- Par ailleurs, selon le rapport, « il y a lieu de s'interroger sur l'exactitude du calcul de l'obligation de stockage pour 2008, parce que les quantités pour lesquelles APETRA reçoit des contributions sont inférieures aux quantités ayant servi de base au calcul de l'obligation de stockage de la Belgique ». Cette différence ne pourrait s'expliquer que de deux façons :

  1. « Soit certaines sociétés soumises à accises n'ont pas versé de contribution à Apetra ou ont versé une contribution insuffisante » ;
  2. « Soit le calcul de l'obligation de stockage nationale n'a pas été effectué correctement » (par l'administration) ;

A mes yeux, les commentaires suivants s'imposent :

- *Calculer les obligations de stockage ne fait pas partie des prérogatives d'APETRA.*
- *Selon moi, APETRA n'est pas en mesure d'obtenir les mêmes résultats que l'administration, et ce pour deux raisons :*
  - *Les sociétés qui ne versent pas de contributions à APETRA lui sont inconnues.*
  - *APETRA ne tient pas compte des effets des transferts dans le secteur de l'aviation (p.ex. HRS).*
- Quant à la problématique de la méthodologie utilisée pour le calcul des obligations individuelles de stockage et partant de l'obligation de stockage d'APETRA, il apparaît, selon le rapport, que l'article 19 de la loi Apetra ne prévoit l'utilisation que du bilan pétrolier mensuel et des informations obtenues des Douanes et Accises. Outre ces deux sources d'information, l'administration utilise également les déclarations remplies par les sociétés elles-mêmes.

*L'Administration a utilisé une méthodologie qui consiste à comparer les déclarations remplies par les sociétés elles-mêmes avec la balance pétrolière et le rapport des finances.*

.../...

.../...

Enfin, au-delà de ces quelques différences d'appréciation, il me semble opportun de réitérer à nouveau ma conviction profonde en l'impérieuse nécessité de ce rapport dans l'optique d'une amélioration perpétuelle du système de stockage stratégique de notre pays et de son fonctionnement quotidien.

Je me permets par ailleurs de faire état auprès de la Cour des modifications plus globales intervenues dans la gestion et l'organisation générale d'APETRA. Je pense que ces nouvelles dispositions sont de nature à consolider l'efficacité des missions exercées par APETRA.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Conseiller, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Paul MAGNETTE