



Cour des comptes

APETRA

Exécution des missions de service public en 2016



Rapport approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes du 30 mai 2018

SYNTHÈSE

APETRA – Exécution des missions de service public en 2016

D'après la directive européenne 2009/119/CE et la législation belge correspondante, le calcul de l'obligation de stockage de pétrole brut et de produits pétroliers doit s'appuyer sur les importations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers de l'année précédente. Ce calcul dépend aussi du rendement moyen du naphte au cours de l'année précédente. Le rendement moyen du naphte correspond à la production de naphte (distillat de pétrole) par les raffineries divisée par la quantité de pétrole brut qu'elles introduisent dans le processus de raffinage. Si cette moyenne est supérieure à 7 %, la directive impose un autre mode de calcul de l'obligation de stockage, qui entraîne une obligation nettement inférieure pour la Belgique.

Le rendement moyen du naphte de la Belgique a atteint 7 % pour la première fois en 2013, de sorte que l'obligation de stockage a fortement diminué en 2014. Le rendement du naphte est resté supérieur à 7 % en 2014, mais est repassé sous ce seuil en 2015. L'obligation de stockage pour 2016 a donc à nouveau augmenté, et ce, de près de 40 %. En 2016, le rendement moyen du naphte a une nouvelle fois atteint les 7 %, entraînant une forte baisse de l'obligation de stockage en 2017. En 2017, le rendement mensuel provisoire du naphte est à nouveau inférieur, ce qui est une fois encore susceptible d'induire une forte augmentation de l'obligation de stockage en 2018.

Une obligation de stockage aussi instable est très difficile à gérer pour Apetra, qui ne peut dès lors pas adopter de stratégie fixe à long terme. Il est possible que l'Europe remédie à ce problème en introduisant une obligation de stockage stable.

Apetra a pu compter sur une subvention de 35 millions d'euros pour financer ses achats de stocks en 2016. Le plan d'entreprise 2017 de mai 2016 prévoyait en outre l'achat de stocks au cours des prochaines années. Les stocks n'atteindront ainsi le niveau de l'obligation de stockage pour 2016 qu'au cours des prochaines années. Le gouvernement a en effet imposé à Apetra une limitation budgétaire en matière d'achat de stocks en 2016.

Fin 2016, Apetra ne remplissait pas tout à fait l'obligation de stockage (élevée) imposée par la directive européenne. Les stocks stratégiques s'élevaient alors à 3.941.148 tonnes équivalent-pétrole (TEP), soit 83,3 % de l'obligation de stockage. En 2016, Apetra a acheté près de 100.000 tonnes de produits pétroliers. Elle a, par ailleurs, limité l'achat de tickets au strict minimum.

Le contrat de gestion initial a été reconduit en 2012 jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat de gestion. La ministre de l'Énergie n'a toujours pas pris de mesures concrètes pour rédiger un nouveau contrat en 2016. Une actualisation de la politique en cas de crise pétrolière est en effet attendue.

En 2016, Apetra a exécuté ses missions de service public conformément à la législation, dont celle relative aux marchés publics.

Aucune procédure nationale n'a encore été définie pour mobiliser les stocks en cas de crise. Le SPF Économie et Apetra ont rédigé les deux premiers projets d'arrêté royal en 2016 afin d'actualiser la politique en matière de crise pétrolière. Ces projets doivent encore être approuvés. La Cour des comptes insiste pour que la réglementation soit actualisée le plus rapidement possible.

Par rapport à fin 2015, les prix sur le marché pétrolier ont toutefois augmenté, de sorte qu'Apetra a pu réévaluer ses stocks à 495,5 millions d'euros de plus au 31 décembre 2016. Apetra a ainsi réalisé un gain de 518,6 millions d'euros. Le résultat SEC d'Apetra pour 2016 – qui ne tient pas compte des variations de stocks de +8,8 millions d'euros ni de la réévaluation des stocks – s'élève à 14,3 millions d'euros.

La Cour des comptes constate enfin qu'Apetra n'a pas utilisé une partie de la subvention de 35 millions d'euros en 2016 (4,8 millions d'euros).

La Direction générale de l'énergie du SPF Économie élabore en ce moment une description définitive de la procédure de contrôle relative à l'exhaustivité des contributions versées à Apetra.

Les faibles prix du pétrole en 2016 ont une incidence négative sur la contribution Apetra et, donc, sur ses recettes. Le législateur n'a pas introduit de contribution Apetra minimale (*floor*). Les recettes et le résultat chutent dès lors considérablement lorsque les prix pétroliers sont en forte baisse.

Dans son plan d'entreprise 2018, Apetra estime que, sur la base des contributions Apetra actuelles, elle ne pourra rembourser ses emprunts qu'à concurrence de 25 millions d'euros par an. Elle peut toutefois s'adresser à l'Agence de la dette pour refinancer les emprunts. La ministre de l'Énergie n'a pas pris de mesure complémentaire jusqu'à présent pour permettre à Apetra de résorber sa dette plus rapidement.

Le collège des commissaires a remis une déclaration sans réserve au sujet des comptes annuels 2016 d'Apetra.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	6
CHAPITRE 1	7
Cadre général	7
1.1 Loi Apetra	7
1.2 Calcul de l'obligation de stockage	7
CHAPITRE 2	10
Organisation d'Apetra	10
2.1 Personnel	10
2.2 Application de la législation sur les marchés publics	10
2.3 Conseil d'administration et comité de direction	10
2.4 Système comptable	11
2.5 Secteur public	11
CHAPITRE 3	12
Exécution des missions de service public en 2016	12
3.1 Obligation de stockage en 2016	12
3.2 Plans d'entreprise 2016 et 2017	12
3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2016	13
3.3.1 Achat de pétrole brut/produits pétroliers	14
3.3.2 Capacité de stockage	14
3.3.3 Renouvellement	14
3.3.4 Acquisition et vente de droits de disposition (tickets)	14
3.3.5 Remboursement des emprunts	15
3.4 Contrôle des stocks obligatoires	15
3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2016	15
3.6 Mise en œuvre des instruments nationaux de la politique de crise	16
CHAPITRE 4	18
Plan financier et réalisations 2016	18
4.1 Exécution 2016	18
4.1.1 Plan financier	18
4.1.2 Compte de résultats	18
4.1.3 Bilan	21

4.1.4	Fonds propres négatifs en 2015	22
4.1.5	Résultat SEC	23
4.2	Contrôle des contributions	23
4.3	Points d'attention	24
4.3.1	Calcul de la contribution Apetra	24
4.3.2	Achats de tickets sur stocks	26
4.3.3	Production d'un cash-flow suffisant pour rembourser les emprunts	26
CHAPITRE 5		27
Comptes 2016 d'Apetra		27
5.1	Comptes annuels	27
5.2	Rapport financier annuel	27
5.3	Rapport stratégique	27
5.4	Déclaration du collège des commissaires	28

INTRODUCTION

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

Ce rapport est établi en vertu de l'article 39bis, § 6, alinéa 3, de la loi du 26 janvier 2006 relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d'une agence pour la gestion d'une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises (ci-après « loi Apetra »). Il concerne les activités d'Apetra durant sa dixième année de fonctionnement.

CHAPITRE 1

Cadre général

1.1 Loi Apetra

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

Apetra est une société anonyme de droit public à finalité sociale. Son objet social consiste à exécuter des missions de service public afin de détenir et gérer les stocks obligatoires. Elle est dotée de trois organes de gestion : l'assemblée générale, le conseil d'administration et le comité de direction. Le ministre de l'Énergie est le seul membre de l'assemblée générale et représente l'État fédéral. Son contrôle sur Apetra s'exerce aussi par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement.

Un contrat de gestion conclu avec l'État belge prévoit les règles particulières et les conditions dans lesquelles Apetra remplit ses missions de service public. Le premier contrat de gestion est arrivé à échéance en mars 2012. Comme la Belgique devait aussi adapter sa législation en 2012, le ministre de l'époque a décidé de prolonger le premier contrat de gestion jusqu'à ce qu'un nouveau contrat entre en vigueur¹. La ministre actuelle n'a pas encore pris d'initiative en vue de modifier le contrat de gestion. Une actualisation de la politique en cas de crise pétrolière est en effet attendue (voir point 3.6).

En vertu de l'article 16 de la loi Apetra, la Direction générale de l'énergie du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (ci-après la « Direction générale de l'énergie ») contrôle le respect des obligations résultant de la loi Apetra et de ses arrêtés d'exécution².

1.2 Calcul de l'obligation de stockage

La loi Apetra du 26 janvier 2006, telle que modifiée par la loi du 13 juin 2013, détermine le calcul de l'obligation de stockage de pétrole et de produits pétroliers de la Belgique conformément à la directive européenne 2009/119/CE³. L'obligation de stockage s'élève à 90 jours d'importation nette de pétrole brut et de produits pétroliers (soit un quart des importations annuelles nettes)⁴. Les États membres ne

¹ Voir *Moniteur belge* du 4 avril 2012, p. 21273.

² En théorie, la Direction générale de l'inspection économique (l'ancienne Direction générale du contrôle et de la médiation) de ce même SPF contrôle également ces obligations.

³ 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.

⁴ Selon l'ancienne réglementation européenne, les États membres devaient détenir des stocks d'au moins 90 jours de consommation intérieure moyenne et seulement pour les trois principales catégories de produits (catégorie 1 : essence, catégorie 2 : distillats moyens (diesel, mazout de chauffage, pétrole lampant

peuvent pas prendre en compte 10 % des stocks détenus, car ils sont considérés par la directive comme des fonds de citerne indisponibles.

La législation exprime l'obligation de stockage de 90 jours d'importations nettes et les stocks détenus⁵ en tonnes équivalent-pétrole ou TEP :

- Une part de *naphte* (ou distillat de pétrole) est déduite du pétrole brut. Le naphte constitue en effet l'élément de base de nombreuses matières premières utilisées pour produire des produits pétrochimiques. Les États membres ne doivent en principe pas constituer de stock de secours de naphte.
- 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 de l'importation nette de pétrole brut et de produits pétroliers (de l'année passée) effectué pour déterminer l'obligation de stockage inclut trois méthodes pour calculer la déduction de naphte sur l'importation de pétrole brut :

- Si le rendement moyen du naphte⁶ est inférieur à 7 %, une déduction forfaitaire de seulement 4 % est appliquée (méthode 1).
- Si le rendement moyen du naphte est supérieur à 7 %, il existe deux autres méthodes de calcul :
 - soit une déduction à raison du rendement moyen réel du naphte, exprimée en % (méthode 3) ;
 - soit une déduction à raison de la consommation (réelle) de naphte de l'État membre, exprimée en tonnes (méthode 2).

À cet égard, c'est la déduction de naphte la plus avantageuse (soit la plus élevée) qui s'applique et, dès lors, l'obligation de stockage la plus avantageuse (soit la plus basse). Pour la Belgique, il s'agit de la déduction à raison de la consommation de naphte (méthode 2).

En Belgique, la consommation de naphte dépasse largement la production⁷. Par conséquent, la déduction de la consommation de naphte entraîne une obligation

et kérosène) et catégorie 3 : combustibles résiduels (fuel lourd)). L'objectif était, entre autres choses, de mieux coordonner la législation européenne et les obligations du programme international de l'énergie de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

⁵ Les stocks détenus sont calculés en tonnes équivalent-pétrole (TEP) selon la directive (voir aussi l'annexe III à la loi Apetra), étant entendu que la Belgique :

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

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

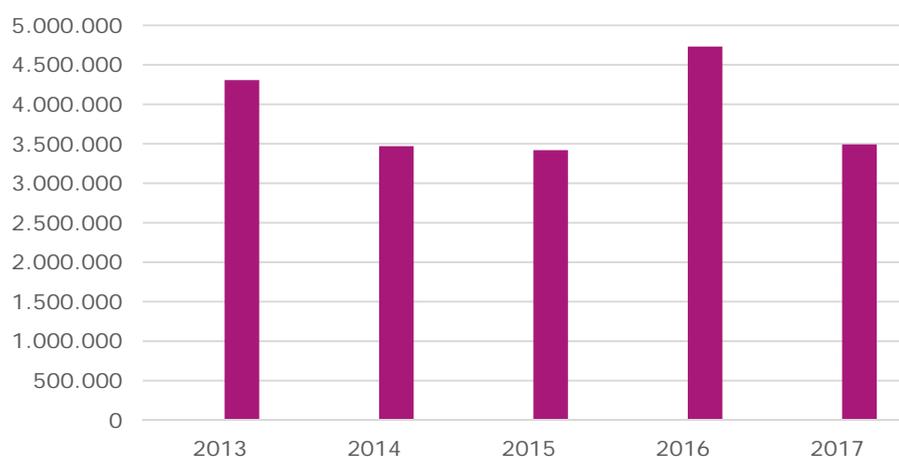
⁶ Le rendement moyen en naphte est la production de naphte par les raffineries divisée par la quantité de pétrole introduite dans le processus de raffinage.

⁷ En Belgique, le secteur de la chimie consomme en effet une quantité considérable de naphte.

de stockage bien inférieure pour la Belgique que lorsque la déduction forfaitaire de 4 % est appliquée en raison d'un rendement moyen du naphte inférieur à 7 %.

Le rendement moyen du naphte en Belgique a atteint 7 % pour la première fois en 2013. De ce fait, l'obligation de stockage a diminué de près de 20 % pour l'année de stockage 2014⁸. Le rendement du naphte est resté supérieur à 7 % en 2014, mais est repassé sous ce seuil en 2015. L'obligation de stockage a donc à nouveau augmenté à partir du 1^{er} avril 2016, et ce, de près de 40 %. En 2016, le rendement moyen du naphte a une nouvelle fois atteint les 7 %, entraînant une baisse de plus de 25 % de l'obligation de stockage pour 2017. En 2017, le rendement mensuel provisoire du naphte est à nouveau inférieur⁹ (6,8 % jusqu'en septembre 2017), ce qui est susceptible d'induire une nouvelle augmentation de l'obligation de stockage à partir du 1^{er} avril 2018.

Graphique 1 – Obligation de stockage (en tonnes équivalent-pétrole)



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

Atteindre le seuil de naphte de 7 % ou non a donc une incidence considérable et brutale sur le niveau de l'obligation de stockage pour la Belgique. Une obligation de stockage aussi instable est très difficile à gérer, car elle ne permet pas à Apetra d'adopter une stratégie fixe à long terme. La Direction générale de l'énergie et Apetra ont dès lors contacté conjointement tant la Commission européenne que l'Agence internationale de l'énergie (AIE) pour leur faire part de ce problème. Le législateur européen semble admettre qu'il faut éviter une obligation de stockage instable et envisagera éventuellement d'adapter le calcul de l'obligation de stockage en ce sens.

⁸ L'année de stockage débute toujours le 1^{er} avril.

⁹ 6,8 % jusqu'en septembre 2017 (contre 7,25 % en 2016, 6,39 % en 2015, 7,19 % en 2014 et 7,11 % en 2013).

CHAPITRE 2

Organisation d'Apetra

2.1 Personnel

Les statuts d'Apetra prévoient que le personnel, y compris les membres du comité de direction, est recruté en vertu de contrats de travail régis par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Apetra occupait au 31 décembre 2016 cinq personnes dont le contrat continue à courir en 2017.

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

2.2 Application de la législation sur les marchés publics

Apetra fait appel à des prestataires de services extérieurs pour exécuter diverses missions d'appui à son fonctionnement : services d'inspection, services juridiques, comptabilité, gestion des applications informatiques, traductions, assistance en matière d'assurances, administration des salaires et nettoyage. En 2016, Apetra a renouvelé le marché de services comptables. Elle a aussi réattribué le marché relatif à l'assurance incendie et au réviseur d'entreprises.

Par ailleurs, Apetra a choisi un conseiller en assurances qui l'assistera pour les assurances en général et en particulier pour l'assurance environnementale dans le cadre du stockage de pétrole et de produits pétroliers.

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

2.3 Conseil d'administration et comité de direction

Le conseil d'administration détermine la politique menée pour concrétiser l'obligation de stockage. Il surveille les activités du comité de direction. Il se compose d'un président et de six membres, à savoir trois administrateurs représentant l'autorité fédérale et trois administrateurs proposés par le secteur pétrolier et du stockage. Un nouveau président du conseil d'administration a été désigné fin 2016. La ministre de l'Énergie a par ailleurs désigné un nouveau commissaire du gouvernement.

Le comité de direction assure la gestion journalière des activités et met en œuvre les décisions du conseil d'administration. Il se compose du directeur général, du directeur administratif et du directeur financier. Un nouveau directeur général est entré en fonction en 2016. Par ailleurs, le conseil d'administration a désigné un nouveau directeur financier en février 2017.

2.4 Système comptable

Apetra est soumise à la réglementation relative à la comptabilité des entreprises (privées)¹⁰.

Apetra dispose d'un logiciel spécifique de suivi des stocks. Tous les achats et toutes les ventes de stocks peuvent être pilotés à partir de ce système intégré. Le logiciel permet aussi de consulter à tout moment le stock présent et sa valeur initiale¹¹.

2.5 Secteur public

Apetra fait partie de l'administration fédérale (sous-secteur S.131¹²). L'État fédéral tient donc compte d'Apetra pour calculer le solde de financement et la dette publique¹³. Apetra est de ce fait aussi tenue de placer et/ou d'investir ses moyens disponibles auprès de l'État fédéral¹⁴.

Par ailleurs, Apetra relèvera du champ d'application de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral à partir du 1^{er} janvier 2019. Elle devra suivre le plan comptable de l'État fédéral et tenir une comptabilité budgétaire¹⁵. 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 fédéral¹⁶. La loi autorise aussi l'organisme à tenir la comptabilité budgétaire en dehors de la comptabilité, c'est-à-dire sans l'aide du logiciel comptable¹⁷.

Enfin, Apetra est comptabilisée comme une participation à 100 % dans les comptes du SPF Économie. Le SPF adapte chaque année l'évaluation de la participation en tenant compte de la variation des fonds propres d'Apetra¹⁸.

¹⁰ Article I.5 (ancien article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1975) et articles III.82 à III.95 (soit le chapitre 2 – Comptabilité des entreprises, qui correspond aux anciens articles 2 à 15 de la loi du 17 juillet 1975) du code de droit économique et arrêté royal du 12 septembre 1983 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé.

¹¹ En 2016, Apetra a aussi acquis un logiciel spécifique pour établir les relevés des quantités de produits pétroliers mises en consommation en Belgique (voir point 4.2 ci-après). Le logiciel se base sur les informations contenues dans la comptabilité au sujet des contributions Apetra reçues. Le rapportage à partir du nouveau système était encore en développement.

¹² La Banque nationale de Belgique (BNB) publie chaque année la liste des unités du secteur public dont la Belgique doit tenir compte pour calculer le solde de financement et la dette publique (« liste S.1311 »).

¹³ Depuis le 1^{er} septembre 2014, ce calcul est effectué conformément à la dernière version du système européen des comptes, à savoir le SEC 2010 (règlement 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne).

¹⁴ 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.

¹⁵ Articles 2, 5, 19 et 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

¹⁶ Article 138 de la loi du 22 mai 2003.

¹⁷ Pour le moment, Apetra fait rapport au sujet de tous ses résultats budgétaires au SPF Stratégie et Appui en opérant une correspondance avec la comptabilité.

¹⁸ Conformément à l'article 9 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009.

CHAPITRE 3

Exécution des missions de service public en 2016

3.1 Obligation de stockage en 2016

Le 28 avril 2016, la ministre de l'Énergie¹⁹ a fixé l'obligation de stockage d'Apetra pour l'année de stockage 2016 (du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017) à 4.730.850 tonnes équivalent-pétrole (TEP) conformément à la directive européenne²⁰. Il s'agit là de 1.311.310 TEP ou plus de 38 % de plus que lors de l'année de stockage 2015 (3.419.540 TEP). L'augmentation est liée au fait que le rendement moyen du naphte de l'année précédente était inférieur à 7 % (voir point 1.2 à ce sujet).

Le rendement moyen du naphte en 2016 a à nouveau dépassé le seuil de 7 %, de sorte que l'obligation de stockage passe à 3.492.000 TEP à partir du 1^{er} avril 2017, soit 1.238.850 TEP ou 26,2 % de moins que pour l'année de stockage 2016.

3.2 Plans d'entreprise 2016 et 2017

Apetra a soumis son plan d'entreprise 2016 à la ministre de l'Énergie en mai 2015. Le plan 2016 tenait compte d'un rendement de naphte de plus de 7 % au cours des années suivantes, de sorte que l'obligation de stockage était basse. Apetra devait ainsi disposer d'un surplus de stocks par rapport à son obligation de stockage. Le plan conservait une certaine prudence concernant la vente de stocks et inaugurait le scénario « Prudence ». Apetra proposait de vendre essentiellement des tickets²¹ sur les stocks en propriété (pour près de 500.000 tonnes). Elle n'avait donc pas l'intention d'opérer une vente massive de ses propres stocks. Le plan a cependant tenu compte, pour 2015 et 2016, de la vente respective de près de 110.000 et 50.000 tonnes de stocks en raison de l'expiration de plusieurs contrats de stockage. Apetra a en outre indiqué que le rendement moyen du naphte était également susceptible de redescendre sous les 7 %.

La ministre de l'Énergie a immédiatement signalé à Apetra que le gouvernement fédéral avait notamment tenu compte, lors du contrôle budgétaire de 2015, de la vente supplémentaire de 150.000 tonnes de stocks par Apetra en 2015. Le gouvernement a donc décidé de vendre une partie de l'excédent de stocks d'Apetra en 2015, permettant à cette dernière de réaliser un résultat SEC plus élevé.

¹⁹ La ministre a communiqué l'obligation de stockage tardivement. Cependant, Apetra était déjà au courant avant le début de l'année de stockage que l'obligation de stockage augmenterait fortement.

²⁰ Comme 10 % des stocks détenus ne peuvent pas être pris en compte, car considérés comme des fonds de citerne indisponibles, le stock réel à détenir s'élève à 5.256.500 TEP.

²¹ Les tickets ou droits de disposition sont des droits achetés par Apetra pour lui permettre, en cas de crise pendant la durée du droit, d'acheter auprès du vendeur de tickets des produits pétroliers finis au prix en vigueur sur le marché à ce moment-là.

En juillet 2015, Apetra a soumis son plan d'entreprise 2016 adapté et définitif à la ministre de l'Énergie, qui l'a approuvé le 17 juillet 2015. Par rapport à la version de mai 2015, le plan d'entreprise prévoyait une vente supplémentaire en 2015 de 150.000 tonnes de stocks par le biais du scénario « Vente de stocks ». Apetra a toutefois de nouveau précisé qu'il n'était pas certain que le rendement moyen du naphte en Belgique dépasserait les 7 % de façon structurelle. Le plan d'entreprise 2016 de juillet 2015 a donc également prévu le scénario « Et si...? » basé sur une diminution du rendement moyen du naphte sous les 7 %, provoquant une hausse spectaculaire de l'obligation de stockage. Apetra a estimé que pareil scénario était tout à fait possible, puisqu'au premier semestre 2015, le rendement du naphte était effectivement inférieur à 7 %.

En mai 2016, Apetra a soumis son plan d'entreprise 2017 à la ministre de l'Énergie, qui l'a approuvé le 9 août 2017. En 2015, le rendement moyen du naphte s'est finalement élevé à 6,39 %, de sorte que le scénario « Et si...? » est devenu réalité en 2016. Le plan d'entreprise 2017 de mai 2016 concrétise cela dans le scénario « Poursuite de la constitution ». Eu égard à la chute importante des produits pétroliers, Apetra n'était plus en mesure de financer elle-même la totalité des achats de stocks supplémentaires en 2016. En effet, cette chute des prix du pétrole a une incidence négative sur la contribution Apetra²² et donc sur ses recettes. Lors du contrôle budgétaire de 2016, le gouvernement fédéral a dès lors décidé d'octroyer à Apetra 35 millions d'euros de subvention pour lui permettre d'acheter des stocks supplémentaires²³. Le plan d'entreprise 2017 de mai 2016 prévoit les mesures (supplémentaires) suivantes pour 2016 en vue essentiellement de réduire le déficit de stocks :

- l'achat supplémentaire de 120.000 tonnes de produits pétroliers ; le plan vise également l'achat de 230.000 tonnes de stocks de produits pétroliers en 2017 et de 165.000 tonnes en 2018 afin d'atteindre fin 2018 le niveau de l'obligation de stockage de 2016 ; le plan d'entreprise ne remplit donc pas complètement l'obligation de stockage 2016 ;
- d'autres adjudications de capacité de stockage pour les achats de stocks précités ;
- le renouvellement de 100.000 tonnes de produits pétroliers ;
- l'achat de tickets sur 450.000 tonnes de produits pétroliers ;
- le refinancement d'une dette de 80 millions d'euros à rembourser en 2016.

En 2015, la ministre de l'Énergie a déjà tenu compte en dernier ressort d'une augmentation de l'obligation de stockage en 2016 (et des prix bas du pétrole). Elle a décidé de stopper les ventes supplémentaires en 2015. Cette année-là, Apetra n'a vendu qu'environ 30.000 tonnes sur les 150.000 prévues.

3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2016

La Cour expose ci-après le niveau de réalisation, au 31 décembre 2016, des actions 2016 inscrites dans le plan d'entreprise 2017 d'Apetra.

²² La SA Apetra est financée par une contribution prélevée sur les produits pétroliers mis en consommation en Belgique par des sociétés pétrolières.

²³ Conseil des ministres du 24 avril 2016 relatif au contrôle budgétaire 2016.

3.3.1 Achat de pétrole brut/produits pétroliers

En 2016, Apetra a acheté 165.003 tonnes de produits pétroliers et en a vendu 71.749 tonnes, ce qui a porté le stock net de produits pétroliers à 93.254 tonnes.

En utilisant une partie de la subvention, Apetra a acheté 67.000 tonnes de produits pétroliers sur les 120.000 tonnes supplémentaires prévues. Elle a limité ses achats parce qu'elle ne pouvait pas disposer d'une capacité supplémentaire de stockage suffisante à court terme.

Au 31 décembre 2016, le stock total s'élevait à 2.069.065 tonnes de pétrole brut et à 1.853.959 tonnes de produits pétroliers.

3.3.2 Capacité de stockage

En 2016, Apetra a commencé à utiliser de la capacité de stockage supplémentaire. Il s'agit d'un petit projet de nouvelles constructions ayant fait l'objet d'une adjudication antérieure. Depuis 2013, Apetra n'a plus organisé de procédure d'adjudication pour de la capacité de stockage.

3.3.3 Renouvellement

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

En 2016, Apetra a remplacé le mazout de chauffage à haute teneur en soufre restant par du mazout de chauffage à faible teneur en soufre (environ 40.000 tonnes). Elle a en outre clôturé une importante opération de renouvellement qu'elle avait entamée en 2014.

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

3.3.4 Acquisition et vente de droits de disposition (tickets)

La loi Apetra permet de constituer des stocks de pétrole sous la forme de « tickets » ou droits de disposition. À la suite de la diminution de l'obligation de stockage pour 2014, Apetra a décidé au deuxième trimestre 2014 de vendre également des tickets.

En 2016, Apetra a dû passer de la vente à l'achat de tickets en raison d'une obligation de stockage plus élevée. Les stocks de tickets achetés par Apetra pour couvrir son obligation de stockage ont augmenté en 2016, en passant de 20.000 tonnes au premier trimestre à 140.000 tonnes au dernier trimestre. En 2016, Apetra a limité l'achat de tickets au strict minimum (uniquement des tickets pour l'essence et le fuel lourd). Le prix des tickets était très bas en 2015. En effet, le marché pétrolier a basculé en 2014 de *backwardation* à *contango*²⁴. Le prix

²⁴ *Backwardation* : le marché s'attend à ce que le prix des produits pétroliers diminue dans le futur, l'offre de tickets est basse et le prix est élevé. *Contango* : le marché s'attend à ce que le prix des produits pétroliers

s'est élevé à maximum un euro par tonne et par mois et est passé à environ 0,5 euro par tonne et par mois fin 2016.

En 2016, Apetra n'a pas acheté de tickets pour le diesel ni pour le mazout de chauffage. Elle devait en effet limiter ses dépenses pour atteindre un résultat SEC en équilibre (voir point 4.1.4). Apetra disposait d'ailleurs déjà en propriété d'un stock important de diesel et de mazout de chauffage.

3.3.5 Remboursement des emprunts

Apetra affichait une dette de 1.260 millions d'euros au 31 décembre 2015²⁵.

La chute des prix pétroliers en 2015 a entraîné une baisse considérable des revenus d'Apetra. La contribution Apetra est effectivement calculée sur la base des prix sur le marché pétrolier. Apetra ne pouvait donc temporairement plus rembourser ses dettes financières.

Dans le cadre de la confection du budget ajusté de 2016, le conseil des ministres du 22 avril 2016 a décidé que l'Agence de la dette²⁶ refinancerait si nécessaire les dettes d'Apetra. L'Agence accordera les prêts à condition qu'Apetra obtienne un résultat SEC en équilibre.

À la demande d'Apetra, l'Agence de la dette a refinancé en 2016 la quatrième tranche à rembourser (80 millions d'euros) de l'emprunt de 800 millions d'euros. L'encours de la dette financière n'a donc pas baissé en 2016.

3.4 Contrôle des stocks obligatoires

Comme les années précédentes, Apetra a fait inspecter en 2016 ses stocks de pétrole en propriété et ses stocks de tickets par des sociétés d'inspection certifiées au niveau international. Ces inspections ont lieu deux fois par an. Les sociétés d'inspection confirment la qualité et la quantité des stocks.

3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2016

Le tableau 1 ci-après compare le stock effectif d'Apetra au quatrième trimestre 2016 et son obligation de stockage pour cette année. Apetra ne remplit pas complètement son obligation de stockage. Les stocks détenus fin 2016 représentent en effet 83,3 % de l'obligation de stockage ou 74,98 jours d'importations nettes.

augmente à l'avenir et il n'est donc pas intéressant de mettre maintenant sur le marché des stocks non opérationnels ; l'offre de tickets est élevée et le prix est bas.

²⁵ Cette dette est constituée de 560 millions d'euros sur un premier emprunt de 800 millions d'euros et de deux emprunts obligataires (troisième emprunt de 300 millions d'euros et quatrième emprunt de 400 millions d'euros). Apetra a déjà complètement apuré son deuxième emprunt les années précédentes (250 millions d'euros). Dans les prochaines années, Apetra devra tout d'abord rembourser progressivement l'emprunt à long terme initial. Elle doit verser 80 millions d'euros par an jusque fin 2022. Les emprunts obligataires viennent à échéance respectivement en 2020 et 2023.

²⁶ L'Agence de la dette fait partie du SPF Finances et gère la dette publique fédérale.

Fin 2016, Apetra disposait de plus de 3,9 millions de TEP entrant en considération pour couvrir l'obligation de stockage belge. Le stock en propriété était supérieur de 0,3 million de TEP à l'obligation de stockage à partir du 1^{er} avril 2017.

Tableau 1 – Réalisation de l'obligation de stockage par Apetra au 31 décembre 2016

Produit	Stocks gérés fin 2016		
	Tonnes	TEP ⁽¹⁾	TEP-10 % ⁽²⁾
	a	b = a x 0,96 ou a x 1,20	c = b x 0,9
Pétrole brut en propriété	2.069.065	1.986.303	1.787.672
Produits pétroliers en propriété	1.853.959	2.224.750	2.002.276
Produits pétroliers – tickets achetés	140.000	168.000	151.200
Total	4.063.024	4.379.053	3.941.148
Obligation de stockage		5.256.500	4.730.850
Taux de réalisation de l'obligation de stockage fin 2016		83,3 %	83,3 %

(1) La directive exprime les stocks en TEP.

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

Source : relevé des stocks en décembre 2016 communiqué par Apetra au SPF Économie

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

Il n'existe pour le moment aucune procédure nationale²⁷ pour mobiliser immédiatement les stocks d'Apetra en cas de crise²⁸. Plusieurs instruments doivent encore être mis au point²⁹ :

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

²⁷ Les procédures internationales figurent dans la loi du 13 juillet 1976 portant approbation de l'accord relatif à un programme international de l'énergie, et de l'annexe, faits à Paris le 18 novembre 1974, telle qu'insérée par la loi du 20 juillet 2006. La directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 oblige également les États membres à mettre en place des procédures de crise.

²⁸ Cela ne signifie pas que la Belgique n'est pas en mesure de réagir en temps de crise. En 2011, elle a participé à la libération des stocks stratégiques dans le cadre de la crise libyenne. Elle l'a fait à la grande satisfaction de l'AIE. À cette occasion, Apetra a dû mettre 15 millions de litres de produits sur le marché.

²⁹ Article 2, § 1^{er}, de la loi du 13 juillet 1976.

La Direction générale de l'énergie a en outre décidé d'actualiser aussi la réglementation régissant le fonctionnement du Bureau national du pétrole (BNP). Le BNP est chargé de mettre en œuvre les mesures à prendre en cas de crise³⁰. L'objectif est notamment d'en faire un organe permanent.

La Direction générale de l'énergie a commencé à actualiser la politique de crise pétrolière en 2014. En 2015, elle a créé un groupe de pilotage dont Apetra fait également partie. En 2016, ce groupe a rédigé des projets de textes sur la répartition et la mobilisation des stocks de secours ainsi que sur le fonctionnement du BNP. Ces projets doivent encore être approuvés. Par ailleurs, le groupe de pilotage doit encore actualiser deux autres arrêtés et mettre au point un scénario de crise et un plan de communication. La Cour des comptes insiste auprès des responsables politiques sur la nécessité de terminer au plus tôt cette actualisation.

³⁰ Article 2, § 2, de la loi du 13 juillet 1976.

CHAPITRE 4

Plan financier et réalisations 2016

4.1 Exécution 2016

4.1.1 Plan financier

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

Apetra a rédigé son plan d'entreprise 2016 définitif en juillet 2015. Elle s'attendait à une faible obligation de stockage pour 2016 (scénario « Vente de stocks »). Lors de la rédaction du plan d'entreprise 2017 en mai 2016, elle a aussi ajusté son plan financier 2016 en tenant compte de l'obligation de stockage beaucoup plus élevée en 2016 (scénario « Poursuite de la constitution »). Elle a surtout tenu compte à cet égard de l'arrêt de la vente de tickets et de l'achat supplémentaire de tickets et de produits pétroliers. Apetra souhaitait ainsi relever ses stocks pour la fin 2016 de 0,9 million de tonnes (soit respectivement 0,2 million, 0,5 million et 0,2 million de tonnes)³¹. Apetra a également tenu compte des prix pétroliers plus bas.

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

4.1.2 Compte de résultats

4.1.2.1 Recettes d'exploitation

Les recettes d'exploitation 2016 s'élèvent à 158,2 millions d'euros. Elles comprennent :

- les contributions Apetra : 102,8 millions d'euros ;
- la vente de produits pétroliers : 24,8 millions d'euros ;
- la vente de tickets : 0,4 million d'euros ;
- une subvention : 30,2 millions d'euros.

Les contributions (102,8 millions d'euros) sont inférieures de 34,5 millions d'euros ou 25 % à celles de l'an dernier, principalement parce que la contribution Apetra est largement inférieure à celle de 2015 (aussi à raison de près de 25 %). Cette différence s'explique surtout par la faiblesse des prix pétroliers. Les volumes mis en consommation se maintiennent quasiment au niveau de 2015.

Apetra a vendu des produits pétroliers pour 24,8 millions d'euros à la suite de l'expiration de plusieurs contrats de stockage (plus de 70.000 tonnes). Elle a par ailleurs acheté des produits pétroliers (environ 165.000 tonnes) pour 59 millions

³¹ Apetra envisage en outre de continuer à augmenter les stocks en 2017 et 2018 en achetant des produits pétroliers (0,4 million de tonnes).

d'euros. Elle a acheté en premier lieu près de 100.000 tonnes de produits pétroliers pour le renouvellement et le remplacement des stocks vendus. En outre, Apetra a pu compter en 2016 sur une subvention de 35 millions d'euros pour financer ses achats de stocks supplémentaires. Elle a ainsi acheté plus de 65.000 tonnes de produits pétroliers, laissant une partie de la subvention non utilisée (4,8 millions d'euros). Le coût (historique) des produits pétroliers vendus s'est élevé à 50,2 millions d'euros, de sorte qu'Apetra a réalisé une moins-value de 25,4 millions d'euros sur les ventes.

En 2016, Apetra a vendu des tickets uniquement au premier trimestre sur 200.000 tonnes de produits pétroliers (0,4 million d'euros).

4.1.2.2 Charges d'exploitation

Les charges d'exploitation 2016 sont influencées positivement par la reprise de la réduction de valeur des stocks à concurrence de 495,5 millions d'euros. Fin 2015, 1.079 millions d'euros avaient été déduits de la valeur d'achat des stocks lors de leur valorisation (au prix du marché s'il était inférieur au prix d'achat)³². Les prix sur le marché du pétrole ont néanmoins augmenté fin 2016³³. Sur la base des prix moyens du marché en décembre 2016, Apetra a repris la réduction de valeur des stocks à concurrence de 495,5 millions d'euros. En 2017, les prix sur le marché du pétrole ont commencé par diminuer, pour repartir à la hausse durant le deuxième semestre jusqu'à dépasser le niveau de décembre 2016, de sorte qu'Apetra a pu reprendre la réduction de valeur en 2017.

Les charges d'exploitation comprennent surtout :

- l'achat de produits pétroliers : 59 millions d'euros ;
- la comptabilisation de la variation des stocks : -8,8 millions d'euros, soit -59 millions d'euros pour l'achat moins 50,2 millions d'euros pour la vente ; l'augmentation des stocks a donc une incidence positive sur les coûts ;
- l'achat de tickets : 0,7 million d'euros ;
- les frais de stockage : 62,5 millions d'euros.

L'achat de tickets a représenté 0,7 million d'euros en 2016. Apetra a acheté cette année-là uniquement des tickets pour l'essence et le fuel lourd, principalement durant le deuxième semestre (environ 150.000 tonnes pour 0,5 million d'euros). Bien que le plan d'entreprise préconise l'achat de tickets pour 450.000 tonnes de produits pétroliers, Apetra n'a acheté aucun ticket relatif aux distillats moyens en 2016. Elle réalise ainsi des économies sur les dépenses puisqu'elle ne dispose pas de moyens suffisants pour rembourser ses emprunts. Les contributions Apetra ont en effet été en net recul.

Les frais de stockage sont passés de 63,5 millions d'euros en 2015 à 62,5 millions d'euros en 2016.

³² Les règles d'évaluation prévoient que les stocks sont évalués au prix coûtant pour Apetra. Lors de la clôture annuelle, la valeur d'inventaire est comparée au prix moyen du marché en décembre.

³³ Les prix en dollars sur le marché du pétrole ont augmenté et la valeur supérieure du dollar a aussi eu un effet positif limité.

4.1.2.3 Résultat financier

Les frais financiers s'élèvent à 19,2 millions d'euros et concernent avant tout les emprunts obligataires (18,9 millions d'euros). Les intérêts sur les montants en souffrance du premier emprunt sont toujours très faibles, car liés à l'évolution de l'Euribor³⁴, qui se situe toujours sous zéro. En moyenne, Apetra a pu emprunter à un taux d'environ 1,5 % en 2016.

4.1.2.4 Résultat

Le bénéfice de l'exercice 2016 s'élève à 518,6 millions d'euros. Hors reprise de la réduction de valeur (495,5 millions d'euros), Apetra réalise un bénéfice de 23,1 millions d'euros.

Tableau 2 – Plan financier : compte de résultats 2016 (en milliers d'euros)

	Estimation juillet 2015 (a)	Estimation mai 2016 (b)	Réalisation 2016 (c)
Recettes d'exploitation	145.460,0	135.451,1	158.194,0
<i>Contributions reçues</i>	<i>139.804,0</i>	<i>100.116,0</i>	<i>102.807,5</i>
<i>Vente de stocks</i>	<i>1.936,0</i>		<i>24.809,2</i>
<i>Vente de tickets</i>	<i>3.720,0</i>	<i>335,10</i>	<i>335,1</i>
<i>Subvention</i>		<i>35.000,0</i>	<i>30.242,2</i>
Charges d'exploitation	-76.764,0	-74.557,5	379.579,3
<i>Achat de biens commerciaux – stocks</i>	<i>-34.492,0</i>	<i>-38.537,3</i>	<i>-59.044,7</i>
<i>Variation des stocks de biens commerciaux – ventes et achats</i>	<i>32.556,0</i>	<i>38.537,3</i>	<i>8.838,6</i>
<i>Achat de biens commerciaux – tickets</i>	<i>-1.320,0</i>	<i>-4.089,0</i>	<i>-669,8</i>
<i>Achat de biens commerciaux – frais de stockage</i>	<i>-68.469,0</i>	<i>-66.730,4</i>	<i>-62.455,7</i>
<i>Achat de biens commerciaux – autres</i>	<i>-3.516,0</i>	<i>-2.202,1</i>	<i>-1.183,1</i>
<i>Frais de fonctionnement (achat de services et biens divers, frais de personnel et autres charges d'exploitation)</i>	<i>-1.484,0</i>	<i>-1.491,7</i>	<i>-1.406,4</i>
<i>Amortissements et réductions de valeur sur les immobilisations</i>	<i>-39,0</i>	<i>-44,3</i>	<i>-42,5</i>

³⁴ L'Euribor (*Euro Interbank Offered Rate*) est le taux de référence sur les marchés financiers auquel les banques au sein de l'Union économique et monétaire européenne s'octroient mutuellement des dépôts à terme à échéance fixe d'un an au plus en devises européennes.

	Estimation juillet 2015 (a)	Estimation mai 2016 (b)	Réalisation 2016 (c)
<i>Variation des stocks des biens commerciaux – valorisation des stocks</i>			495.542,9
Bénéfice d'exploitation	68.696,0	60.893,6	537.773,3
Produits financiers (charges)	-21.104,0	-18.956,3	-19.142,2
Bénéfice de l'exercice	47.592,0	41.937,3	518.631,1

Source : plan d'entreprise 2016 de juillet 2015 (a), plan d'entreprise 2017 de mai 2016 (b) et comptes annuels 2016 (c)

4.1.3 Bilan

Le total du bilan s'élève à 1.677,2 millions d'euros au 31 décembre 2016, soit une augmentation de 497,2 millions d'euros par rapport à 2015. La hausse du total du bilan s'explique avant tout par la reprise de la réduction de valeur des stocks à concurrence de 495,5 millions d'euros, de sorte que les fonds propres augmentent également.

Tableau 3 – Plan financier : bilan 2016 (en milliers d'euros)

	Estimation juillet 2015 (a)	Estimation mai 2016 (b)	Réalisation 2016 (c)
Actif	1.619.909,0	1.196.486,0	1.677.162,1
<i>Immobilisations incorporelles</i>	68,0	37,0	5,9
<i>Immobilisations corporelles</i>	24,0	24,0	12,5
<i>Cautions</i>	30,0	30,0	30,1
<i>Stocks</i>	1.550.785,0	1.158.948,0	1.624.792,0
<i>Créances commerciales</i>	21.829,0	12.619,0	13.815,5
<i>Autres créances</i>	2.414,0	2.414,0	1.603,1
<i>Placements de trésorerie et valeurs disponibles</i>	44.759,0	22.414,0	35.312,6
<i>Comptes de régularisation de l'actif</i>			1.590,4
Passif	1.619.909,0	1.196.486,0	1.677.162,1
<i>Fonds propres</i>	428.793,0	-75.141,0	401.887,4
<i>Dettes financières</i>	1.180.000,0	1.260.000,0	1.260.000,0

	Estimation juillet 2015 (a)	Estimation mai 2016 (b)	Réalisation 2016 (c)
<i>Passif circulant</i>	11.116,0	11.627,0	11.710,5
<i>Comptes de régularisation</i>			3.564,2

Source : plan d'entreprise 2016 de juillet 2015 (a), plan d'entreprise 2017 de mai 2016 (b) et compte annuel 2016 (c)

Les stocks s'élevaient à 1.624,8 millions d'euros au 31 décembre 2016 et représentaient plus de 3,9 millions de tonnes de produits (1.853.959 tonnes de produits pétroliers et 2.069.065 tonnes de pétrole brut)³⁵. La valeur d'acquisition des stocks se monte à 2.208,2 millions d'euros. Sur la base des prix moyens du marché en décembre 2016, Apetra a réduit la valeur des stocks dans la comptabilité de 583,4 millions d'euros (soit 26,4 %).

Les créances à un an au plus comprenaient notamment les créances sur le SPF Économie au titre de la TVA imputée sur les contributions Apetra d'octobre et de novembre 2016 (3,7 millions d'euros). Par ailleurs, Apetra a comptabilisé 10 millions d'euros de factures à établir pour les contributions Apetra. Elle ne reçoit en effet ces contributions relatives à décembre 2016 que début 2017.

Les moyens disponibles s'élevaient à 35,3 millions d'euros au 31 décembre 2016 et ont été regroupés presque intégralement sur un compte de l'administration fédérale ouvert auprès de bpost conformément à l'obligation de consolidation des actifs financiers.

L'ajout du bénéfice de l'exercice, qui était de 518,6 millions d'euros, a fait passer les fonds propres d'Apetra de -116,7 millions d'euros à +401,9 millions d'euros. Les capitaux propres n'affichaient donc plus un montant négatif (voir point 4.1.4). La réduction de valeur des stocks a eu une incidence négative de 583,4 millions d'euros sur les fonds propres.

La dette financière totale s'élevait fin 2016 au même montant que l'année précédente, à savoir à 1.260 millions d'euros. L'Agence de la dette a refinancé les 80 millions d'euros qu'Apetra devait rembourser en 2016.

4.1.4 Fonds propres négatifs en 2015

Début 2016, Apetra a constaté que ses fonds propres étaient devenus négatifs fin 2015, principalement en raison des dépréciations successives des stocks à la suite de la forte chute des prix pétroliers. Les revenus d'Apetra avaient aussi diminué fortement, parce que la contribution Apetra est calculée sur la base des prix sur le marché pétrolier. Apetra n'était donc pas en mesure de rembourser les dettes financières à ce moment-là, ni d'acheter des stocks supplémentaires.

Dans son rapport du 5 février 2016 à l'assemblée générale, le conseil d'administration a dès lors proposé un certain nombre de mesures pour améliorer la position financière de la société de manière structurelle et garantir sa viabilité à

³⁵ Au quatrième trimestre, Apetra disposait en outre de tickets achetés pour 140.000 tonnes.

long terme. Concrètement, il a proposé d'introduire une contribution Apetra minimale (*floor*). Par ailleurs, il a proposé d'autoriser Apetra à avoir recours au financement de l'autorité fédérale.

Le 29 février 2016, l'assemblée générale (c'est-à-dire la ministre de l'Énergie en tant que représentante de l'État fédéral) a approuvé les mesures proposées par le conseil d'administration.

Le conseil des ministres fédéral du 22 avril 2016 a décidé, lors de la confection du budget ajusté de 2016, d'octroyer à Apetra une subvention de 35 millions d'euros pour lui permettre d'acheter des stocks supplémentaires. Il a en outre prévu que l'Agence de la dette refinancerait les dettes d'Apetra si nécessaire. L'Agence accordera les prêts à condition qu'Apetra obtienne un résultat SEC en équilibre. Le conseil des ministres a décidé que le SPF Économie devait élaborer les mesures nécessaires pour concrétiser ce résultat SEC en équilibre.

En 2016, Apetra et l'Agence de la dette ont conclu un accord en vertu duquel Apetra peut effectivement refinancer ses dettes. L'Agence a refinancé Apetra pour 80 millions d'euros en 2016. En outre, les fonds propres n'étaient plus en négatif à la suite de la reprise partielle de la réduction de valeur des stocks en 2016. Aucune contribution Apetra minimale (*floor*) n'a cependant été introduite. Une telle contribution pourrait garantir un minimum de revenus à Apetra et, dès lors, contribuer à la réalisation d'un résultat SEC minimal (positif).

La Direction générale de l'énergie signale que ce risque pour le financement d'Apetra peut aussi être couvert de plusieurs autres façons. L'État fédéral pourrait, par exemple, décider de percevoir lui-même les contributions et d'octroyer une subvention à Apetra. Les diverses options n'ont pas encore été analysées.

4.1.5 Résultat SEC

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

En 2016, Apetra a réalisé, selon ses comptes annuels, un bénéfice de 518,6 millions d'euros, avec une augmentation des stocks de 504,3 millions d'euros (dont 8,8 millions d'euros d'achats et ventes et 495,5 millions d'euros de reprise de réduction de valeur).

Le résultat SEC 2016 d'Apetra s'élevait ainsi à 14,3 millions d'euros. Dans son plan d'entreprise 2017 de mai 2016, Apetra a tenu compte d'un résultat SEC de 3,4 millions d'euros. Celui-ci dépasse donc les estimations.

4.2 Contrôle des contributions

Les articles 16 et 19 de la loi Apetra prévoient que la Direction générale de l'énergie contrôle l'exhaustivité des contributions versées pour les quantités de produits pétroliers mis en consommation en Belgique³⁶. La Direction générale de l'énergie

³⁶ Voir également l'arrêté royal du 4 octobre 2006 fixant le mode de calcul et de perception de la contribution d'Apetra (tel qu'entériné par l'article 62 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I)).

compare dès lors chaque année les quantités qui ont été mises en consommation selon Apetra et les quantités qui ont été mises en consommation selon le SPF Finances et sur lesquelles des accises ont été prélevées³⁷. Les quantités du SPF Finances correspondent cependant aux quantités déclarées par les entreprises soumises à accises pendant une période donnée et non aux quantités réellement mises en consommation par celles-ci au cours de la période. Par contre, Apetra transmet les quantités de cette manière à la Direction générale de l'énergie. C'est la raison pour laquelle elle tient compte d'un glissement de période lors de la comparaison³⁸.

La Direction générale de l'énergie a comparé au deuxième trimestre de 2017 les quantités de l'année 2016 complète, avec une nouvelle fois comme résultat que l'écart total est limité sur une base annuelle. Elle constate toutefois toujours des différences par assujetti à la contribution.

Une description de l'ensemble de la méthode de contrôle, des problèmes conceptuels constatés, des solutions (provisoires éventuelles) et de la procédure de contrôle en cas de différences individuelles reste cependant à élaborer. Apetra a rédigé un premier projet de procédure en 2014, que la Direction générale de l'énergie n'a toujours pas pu finaliser. Elle signale qu'entre-temps les procédures internes d'Apetra ont été modifiées en raison notamment de l'adoption d'un nouveau logiciel. Elle a par ailleurs acquis des connaissances supplémentaires qui lui permettent d'améliorer la justesse et l'efficacité de ses contrôles.

4.3 Points d'attention

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

4.3.1 Calcul de la contribution Apetra

La SA Apetra est financée par une contribution prélevée sur les produits pétroliers mis en consommation en Belgique par les sociétés pétrolières³⁹. La Direction générale de l'énergie fixe chaque trimestre la contribution pour chaque catégorie

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

³⁷ L'Administration générale des douanes et accises du SPF Finances fournit ces quantités à la Direction générale de l'énergie. Les quantités proviennent (principalement) des déclarations électroniques des accises (par le biais de l'application PLDA – Paperless douane et accises). Actuellement, la Direction générale de l'énergie doit parfois corriger les quantités, notamment en raison de doubles comptages et de données incomplètes ou inexacts. Elle peut en principe comparer ces informations du SPF Finances avec les données provenant du bilan pétrolier mensuel.

³⁸ Plus concrètement, la Direction générale de l'énergie compare les quantités d'Apetra pour la période allant de décembre de l'année x-1 à novembre de l'année x (quantités mises en consommation pour la période, telles que déclarées au cours de la période ou de la période suivante) aux données de l'Administration générale des douanes et accises de l'année x (quantités déclarées).

³⁹ Le chapitre 1 de ce rapport signale que l'obligation de stockage pour la Belgique s'appuie sur les importations nettes (depuis le 1^{er} janvier 2013). Le financement d'Apetra (sur la base des produits mis en consommation) n'est dès lors pas strictement parallèle à l'obligation de stockage (sur la base des importations nettes).

de produits⁴⁰ selon une formule dont les éléments ont été fixés par la loi⁴¹. En 2016, 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			
	I	II	III	IV
1	7,03	6,14	6,39	6,45
2	7,23	6,05	6,38	6,55
3	5,20	4,41	4,77	5,26

Source : Direction générale de l'énergie

La contribution Apetra est tributaire de l'évolution des prix du pétrole (valeur du produit ou CP_i). Elle a donc encore diminué en 2016 (de près de 25 %) à la suite des baisses successives des prix pétroliers en 2015 et 2016. La baisse de ces prix a donc une incidence négative sur les recettes et le résultat d'Apetra⁴². Le législateur n'a pas introduit de contribution Apetra minimale (*floor*).

Plusieurs paramètres du calcul de la contribution Apetra ne correspondent pas aux frais réels⁴³. Le calcul de la contribution Apetra ne tient pas compte non plus des moyens nécessaires pour rembourser les emprunts en cours dans les délais. Par exemple, pour pouvoir rembourser 80 millions d'euros par an, la contribution pour le diesel et le mazout de chauffage devrait atteindre près de 11 euros pour 1.000 litres. Selon la formule actuelle, les prix pétroliers devraient pour ce faire doubler par rapport à 2016.

⁴⁰ Catégorie 1 : essence ; catégorie 2 : distillats moyens (diesel, mazout de chauffage, pétrole lampant et kérosène) ; catégorie 3 : combustibles résiduels (fuel lourd).

⁴¹ Article 2 de l'arrêté royal du 4 octobre 2006 fixant le mode de calcul et de perception de la contribution d'Apetra tel qu'entériné par l'article 62 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) et adapté ensuite par les articles 20 à 22 de la loi du 13 juin 2013 modifiant la loi Apetra du 26 janvier 2006 : $CS_i = C_s + C_{r,i} + C_{c,i} + C_{m,i} + (C_{f,i} = CP_i \times I_t \times OS/365 \times \text{dens})$. La contribution relative au stock obligatoire de la catégorie i (CS_i) est la somme des éléments suivants :

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

En outre, la contribution sur le kérosène pour la navigation aérienne représente toujours la moitié de la contribution normale de catégorie 2. L'approvisionnement en gasoil de la navigation intérieure est totalement exempté de la contribution Apetra (article 52 de la loi du 21 décembre 2007 portant des dispositions diverses (I)).

⁴² La baisse des prix pétroliers a en revanche une incidence positive sur les dépenses lorsqu'Apetra doit acheter des stocks (ou tickets) supplémentaires.

⁴³ Ainsi, Apetra a notamment constaté qu'à l'exception du stockage souterrain de pétrole brut, l'indemnité forfaitaire de près de 10 euros (2,48 euros par trimestre) pour la capacité de stockage n'était plus d'actualité. Les contrats de stockage ont été attribués pour des montants allant jusqu'à plus du double de cette indemnité forfaitaire. Par ailleurs, le coût du contrôle interne des stocks par Apetra et les frais de fonctionnement d'Apetra n'ont toujours pas été précisés, bien que les coûts sous-jacents soient déjà exposés. En revanche, les charges financières d'Apetra sont plus limitées.

La Direction générale de l'Énergie entend examiner le problème sous un angle plus large et se demande si le mode de financement actuel d'Apetra doit être maintenu (voir point 4.1.4 également).

4.3.2 Achats de tickets sur stocks

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

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

Le remboursement des emprunts dépend fortement de l'évolution des prix du pétrole : des prix moins élevés induisent une contribution Apetra moins élevée, qui diminue la capacité de remboursement. Comme les prix pétroliers ont très largement chuté, les contributions Apetra et le cash-flow d'Apetra ont très fortement diminué eux aussi.

Apetra n'est plus en mesure de rembourser ses emprunts au prix actuel des produits pétroliers. Le plan d'entreprise 2018 de mai 2017 s'appuie sur la contribution du deuxième trimestre 2017 (7,3 euros par trimestre pour le diesel et le mazout de chauffage). Le remboursement annuel des emprunts s'élève en moyenne à environ 25 millions d'euros. Apetra peut certes faire appel à l'Agence de la dette pour refinancer ses emprunts. La ministre de l'Énergie n'a jusqu'à présent encore pris aucune mesure complémentaire pour permettre à Apetra de résorber sa dette.

CHAPITRE 5

Comptes 2016 d'Apetra

5.1 Comptes annuels

En 2016, Apetra a réalisé un bénéfice de 518,6 millions d'euros (pour une perte de 455,6 millions d'euros l'année précédente). Le résultat d'exploitation s'est élevé à 537,8 millions d'euros. Il comprend notamment la reprise de la réduction de valeur des stocks à hauteur de 495,5 millions d'euros. Le résultat financier a atteint -19,2 millions d'euros. Après avoir apuré la perte reportée de l'année précédente (116,8 millions d'euros), Apetra a reporté un bénéfice de 401,8 millions d'euros en fonds propres.

Le total du bilan est passé de 1.179,9 millions d'euros en 2014 à 1.677,2 millions d'euros en 2016. À l'actif du bilan, les stocks ont augmenté de 504,4 millions d'euros pour atteindre 1.624,8 millions d'euros. Au passif du bilan, les fonds propres ont progressé de 518,6 millions d'euros pour atteindre 401,9 millions d'euros et ne sont donc plus en négatif (voir point 4.1.4 également). La dette financière est restée identique à l'année précédente, soit 1.260 millions d'euros.

5.2 Rapport financier annuel

Le conseil d'administration a rédigé son rapport financier annuel destiné à l'assemblée générale le 28 avril 2017. Le bénéfice de l'exercice s'élevait à 518,6 millions d'euros. Hormis la dépréciation supplémentaire des stocks à raison de 495,5 millions d'euros, Apetra a réalisé un bénéfice de 23,1 millions d'euros en 2016. Ce bénéfice tient compte de la moins-value réalisée lors des ventes de stocks (-25,4 millions d'euros) et de la subvention pour l'achat de stocks (+30,2 millions d'euros).

5.3 Rapport stratégique

Le rapport stratégique vise à donner une image fidèle des activités d'Apetra au cours de l'exercice. Il reflète les événements intervenus jusqu'en avril 2017 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 2016 porte attention à l'obligation de stockage instable. Apetra y explique en outre le fait qu'elle se soit montrée économe avec ses moyens financiers. Enfin, elle souligne une fois encore que la baisse des prix pétroliers a eu une incidence sur les contributions, le résultat et ses fonds propres. Le rapport stratégique fait remarquer qu'il a été proposé début 2016, eu égard aux fonds propres négatifs de 2015, d'instaurer une contribution Apetra minimale. Pour la revalorisation des stocks en fin d'année, cette mesure peut en effet garantir le résultat positif d'Apetra. La contribution n'a pas encore été adaptée.

5.4 Déclaration du collège des commissaires

Le 9 mai 2017, le collège des commissaires a remis une déclaration sans réserve sur les comptes annuels 2016.

CHAPITRE 6

Réponse de la ministre

Dans sa réponse du 27 avril 2018, 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 de la SA Apetra en 2016. Elle signale ne pas avoir d'observations à formuler.

ANNEXE

Lettre de la ministre

(traduction)

Bruxelles, le 27 avril 2018

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

Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Monsieur Jozef VAN INGELGEM
Greffier en chef
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

Nos réf. : Cab. MCM/AB/JVDH/IN 8311/OUT 8346
Contact : Joannes VANDERHAEGHE (joannes.vanderhaeghe@marghem.fed.be)

Objet : L'exécution des missions de service public de la SA Apetra en 2016

Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Greffier en chef,

J'accuse bonne réception de votre courrier du 21 mars 2018 relatif au projet de rapport concernant l'exécution des missions de service public de la SA Apetra en 2016.

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

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

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

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



DÉPÔT LÉGAL
D/2018/1128/18

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

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be