



Cour des comptes

APETRA

Exécution des missions de service public en 2014



Rapport de la Cour des comptes approuvé en assemblée générale du 25 mai 2016

SYNTHÈSE

Apetra - exécution des missions de service public en 2014

Pour l'année de stockage 2014, l'obligation de stockage de la Belgique a été calculée (pour la deuxième fois) selon la nouvelle directive européenne et la législation belge correspondante. En 2013, année de référence pour le calcul de l'obligation de stockage 2014, la part de la production intérieure belge de naphte (distillat de pétrole) a dépassé les 7 %. En cas de production de naphte supérieure à 7 %, la nouvelle directive prévoit de calculer l'obligation de stockage de manière différente. Ce nouveau calcul diminue l'obligation de stockage de la Belgique pour 2014 d'environ 20 %, de sorte que les stocks stratégiques détenus peuvent être réduits. Apetra s'est vu imposer en 2014 une obligation de stockage de pétrole brut et de produits pétroliers de 3.470.300 tonnes d'équivalent-pétrole brut (TEP). Comme 10 % des stocks sont considérés comme des fonds de citerne indisponibles et ne peuvent pas être pris en compte, le stock réel à détenir s'élève toutefois à 3.855.889 TEP.

En 2014, le rendement moyen du naphte s'est également élevé à plus de 7 %, de sorte qu'un mode de calcul différent a également été appliqué à l'obligation de stockage 2015. À partir de 2015, la part de la production intérieure de naphte repasse toutefois sous les 7 % et un mode de calcul différent ne peut plus être appliqué. L'obligation de stockage pour 2016 augmentera donc à nouveau, de près de 40 %.

Fin 2014, Apetra remplissait largement l'obligation de stockage imposée par la nouvelle directive européenne, avec des stocks stratégiques de 3.629.816 TEP, soit 104,6 % de l'obligation de stockage. La baisse des stocks détenus a notamment été réalisée par la vente (à court terme) de tickets pour une quantité équivalant à 702.226 TEP ou 20,2 % de l'obligation de stockage. Les stocks en propriété n'ont donc pas été vendus en grande quantité en 2014, si bien qu'en cas d'augmentation ultérieure de l'obligation de stockage, celle-ci pourra être à nouveau couverte (en partie).

En 2014, les missions de service public ont été exécutées conformément à la législation, dont celle relative aux marchés publics.

Les instruments de la politique de crise n'ont pas encore été entièrement mis en œuvre.

Le contrat de gestion initial a été reconduit en 2012 jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat de gestion. Le ministre responsable n'a pas encore pris de mesures concrètes en 2014 pour rédiger un nouveau contrat de gestion.

Le collège des commissaires a remis une déclaration sans réserve au sujet des comptes annuels 2014 d'Apetra.

En 2014, les prix sur le marché pétrolier ont été réduits environ de moitié au point que les stocks ont été considérablement dévalués en 2014 et qu'Apetra a enregistré une perte comptable. La chute des prix du pétrole a également une incidence négative sur la contribution Apetra et, donc, sur ses recettes. L'introduction d'une contribution Apetra minimale serait très utile pour garantir un résultat positif à terme.

Le contrôle de l'exhaustivité des contributions Apetra a été affiné, mais doit encore faire l'objet de réglages.

Les prix du pétrole sur le marché ont continué à chuter en 2015. Apetra doit faire face à d'importantes pertes comptables en raison de réductions de valeur des stocks en 2014 comme en 2015. Apetra a ainsi constaté début 2016 que ses fonds propres étaient devenus négatifs fin 2015. D'ici fin février 2016, Apetra proposera dès lors à l'assemblée générale extraordinaire plusieurs mesures en vue de rétablir la situation financière.

Enfin, la Cour des comptes demande de porter l'attention nécessaire à la capacité pour Apetra de rembourser les emprunts contractés. La viabilité financière d'Apetra doit être assurée à long terme sans recourir à des emprunts. Si, à partir de 2016, Apetra doit assurer une obligation de stockage plus élevée et si les prix du pétrole restent au niveau du dernier trimestre 2015 (ou continuent leur chute), la dette d'Apetra risque de continuer à croître, notamment en raison des charges d'intérêts.

Lors de la confection du budget fédéral 2016, le solde SEC d'Apetra pour 2016 a cependant été estimé en partant d'une obligation de stockage identique. Une limitation budgétaire est ainsi imposée à Apetra en matière d'achat de stocks supplémentaires. Apetra ne peut néanmoins pas assumer dans les prochaines années son obligation de stockage dans de telles limites.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6
CHAPITRE 1	7
Cadre général	7
CHAPITRE 2	10
Organisation d'Apetra	10
2.1 Personnel	10
2.2 Externalisation de diverses missions d'appui au fonctionnement – application de la législation sur les marchés publics	10
2.3 Conseil d'administration et comité de direction	10
2.4 Système comptable – loi du 17 juillet 1975	11
2.5 Secteur public	11
CHAPITRE 3	12
Exécution des missions de service public en 2014	12
3.1 Obligation de stockage en 2014	12
3.2 Plans d'entreprise 2014 et 2015	12
3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2014	13
3.3.1 Achat de pétrole brut/produits pétroliers	13
3.3.2 Capacité de stockage	13
3.3.3 Renouvellement	13
3.3.4 Acquisition et vente de droits de disposition (tickets)	14
3.3.5 Remboursement de l'emprunt de 250 millions d'euros	15
3.4 Contrôle des stocks obligatoires	15
3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2014	15
3.6 Mise en œuvre des instruments de la politique de crise	16
CHAPITRE 4	17
Plan financier et réalisations 2014	17
4.1 Exécution 2014	17
4.2 Contrôle des contributions	21
4.3 Points d'attention	22
4.3.1 Calcul de la contribution Apetra	23
4.3.2 Achat de tickets sur stocks	24
4.3.3 Fonds propres négatifs en fin d'année 2015	24
4.3.4 Production d'un cash flow suffisant pour rembourser les emprunts	25

CHAPITRE 5	27
Comptes 2014 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
CHAPITRE 6	29
Réponse de la ministre	29
ANNEXE	30
Réponse de la ministre de l'Énergie du 28 avril 2016	30

INTRODUCTION

Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport sur l'exécution des missions de service public d'Apetra, la société anonyme de droit public à finalité sociale 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. Il est établi en vertu de l'article 39bis, § 6, alinéa 3, de la loi du 26 janvier 2006 relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d'une agence pour la gestion d'une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises (ci-après « loi Apetra »).

Ce rapport concerne les activités d'Apetra durant sa huitième année de fonctionnement. Apetra dispose d'un excédent de stocks en raison de la diminution de l'obligation de stockage suite à l'application d'un autre mode calcul fixé par la législation en la matière. Cette diminution n'est cependant que temporaire. En outre, le prix du pétrole a baissé en 2014, entraînant une diminution de la valeur des stocks et des recettes provenant de la contribution Apetra.

CHAPITRE 1

Cadre général

La législation européenne oblige les États membres à détenir en permanence un stock minimal de pétrole brut ou de produits pétroliers. La loi Apetra du 26 janvier 2006 a introduit le système actuel de stockage Apetra le 1^{er} avril 2007. Après une période transitoire de cinq ans, le système a été entièrement centralisé et la gestion de l'ensemble du stock minimal a été confiée à Apetra.

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. La compétence de contrôle du ministre sur Apetra s'exerce notamment par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement. Les règles particulières et les conditions selon lesquelles Apetra remplit ses missions de service public ont été fixées dans un contrat de gestion liant l'État belge et Apetra. Le premier contrat de gestion est arrivé à échéance en mars 2012.

En vertu de l'article 16 de la loi Apetra, la Direction générale de l'énergie du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie¹ contrôle le respect des obligations résultant de la loi Apetra et de ses arrêtés d'exécution².

Fin 2009, une nouvelle directive européenne est venue modifier l'obligation de détenir un stock minimum de pétrole brut et de produits pétroliers³. La directive oblige également les États membres à établir des procédures de crise. La loi du 13 juin 2013 modifiant la loi Apetra du 26 janvier 2006 a transposé en droit belge la nouvelle obligation en matière de stockage minimum. L'obligation de stockage de la Belgique s'élève ainsi à 90 jours d'importation nette de pétrole brut et de produits pétroliers (soit un quart des importations annuelles nettes)⁴. Aux termes de la nouvelle directive européenne, un équivalent de 100 jours devra en fait être stocké pour disposer de 90 jours réels de stocks. Dix pour cent des stocks détenus ne sont pas pris en compte, car considérés comme des fonds de citerne indisponibles.

¹ Ci-après la « Direction générale de l'énergie ».

² En théorie, la Direction générale de l'inspection économique (l'ancienne Direction générale du contrôle et de la médiation) de ce même SPF surveille 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 Aux termes de l'ancienne réglementation, 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). L'objectif était, entre autres choses, de mieux coordonner la législation européenne et les obligations de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). L'accord du 18 novembre 1974 relatif à un programme international de l'énergie de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) comporte également l'obligation de détenir un stock d'urgence de 90 jours d'importations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers. Cet accord international s'applique en Belgique en vertu de la loi du 13 juillet 1976 portant approbation de l'accord relatif à un programme international de l'énergie, et de l'annexe, faits à Paris le 18 novembre 1974, telle que modifiée pour la dernière fois par la loi du 20 juillet 2006.

L'obligation de stockage de 90 jours d'importations nettes⁵ et les stocks détenus⁶ sont exprimés dans la nouvelle législation en tonnes équivalent-pétrole ou TEP. L'utilisation de TEP permet d'évaluer sur un pied d'égalité la quantité de pétrole brut et de produits pétroliers exprimée en tonnes (poids ou tonne métrique) dans le cadre de l'obligation de stockage :

- 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 dans les produits chimiques (que l'obligation de stockage ne vise en principe pas) ;
- les produits pétroliers finis sont convertis en une quantité supérieure de pétrole brut (en équivalent), parce que la production d'une tonne de produit pétrolier requiert un peu plus d'une tonne de pétrole brut.

Le calcul de l'importation nette de pétrole brut et de produits pétroliers effectué pour déterminer l'obligation de stockage prévoit deux variantes pour calculer la diminution de l'importation de pétrole brut si le rendement moyen de la production intérieure de naphte est supérieur à 7 %⁷. Dans ce cas, la première variante prévoit qu'une consommation réelle de naphte beaucoup plus élevée peut être déduite, ce qui diminue fortement l'importation nette et, donc, aussi l'obligation de stockage. La directive prévoit, à la même condition de dépasser le seuil de 7 %, une deuxième variante qui consiste à déduire le taux moyen de rendement en naphte. Cette variante n'est toutefois pas plus avantageuse pour la Belgique et n'est dès lors pas prise en considération.

Comme le rendement moyen en naphte a atteint 7,11 % pour la Belgique en 2013, le (premier) mode de calcul peut servir à déterminer l'obligation de stockage à partir du 1^{er} avril 2014. Il la fait diminuer de près de 20 % pour l'année de stockage 2014 (alors qu'elle aurait augmenté de presque 6,5 % autrement)⁸. La Belgique consomme en effet beaucoup de naphte importé directement, de sorte que l'autre mode de calcul aboutit à une obligation de stockage

⁵ Selon la nouvelle directive, l'importation nette est exprimée en tonnes équivalent-pétrole (TEP) (voir l'annexe I à la loi du 26 janvier 2006), étant entendu que :

- les importations nettes de pétrole brut peuvent être :
 - soit réduites de 4 % de naphte ;
 - soit, si le taux de rendement moyen en naphte dépasse 7 %, diminuées de la consommation effective de naphte ou réduites du taux moyen de rendement en naphte (dans ce cas, il convient de détenir au moins la quantité de stockage la plus basse qui résulte des deux variantes) ;
- tous les autres produits pétroliers importés, hormis le naphte, doivent être pris en compte à hauteur de 106,5 %.

⁶ Les stocks détenus sont calculés en tonnes équivalent-pétrole (TEP) selon la nouvelle directive (voir l'annexe III à la loi du 26 janvier 2006), étant entendu :

- qu'il doit être déduit 4 % des stocks de pétrole brut, soit un pourcentage qui correspond au niveau de rendement moyen du naphte (distillat de pétrole) ;
- que les stocks de produits finis détenus par Apetra peuvent être comptabilisés à 120 %, car il s'agit de « produits clés ». Tous les produits pétroliers finis des trois catégories de produits antérieures 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 sont pris en compte à hauteur de 106,5 %.

⁷ Le rendement en naphte est la production de naphte par les raffineries divisé par la quantité de pétrole brut introduite dans le processus de raffinage.

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

beaucoup plus basse. Apetra a finalement réduit le stock détenu en 2014 (principalement par la vente de tickets).

En 2014, le rendement moyen du naphte s'établit à 7,19 % et l'autre mode de calcul est dès lors également appliqué à l'année de stockage 2015 (à partir du 1^{er} avril 2015). Le rendement moyen du naphte baisse cependant en 2014 de 8,23 % au premier trimestre à 5,8 % au dernier trimestre. À partir de 2015, le rendement moyen du naphte se situe sous le seuil de 7 %, de sorte que l'obligation de stockage pour 2016 repartira à la hausse à raison de près de 40 %⁹. Dans l'état actuel de la législation européenne, atteindre ce seuil de naphte de 7 % ou non a une incidence considérable et brutale sur le calcul de l'obligation de stockage. Cet élément de la législation sera éventuellement aussi examiné dans le cadre de l'évaluation de la directive, prévue pour 2016. L'introduction d'une évolution progressive de la détermination de l'obligation de stockage devra éventuellement être prise en considération.

Comme la législation Apetra (et le stock minimum à détenir) devait être adaptée au plus tard le 31 décembre 2012 à la législation européenne modifiée, le premier contrat de gestion entre Apetra et l'État belge a été prolongé jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat¹⁰. La ministre responsable n'a pas encore pris d'initiative concrète en vue de modifier le contrat de gestion.

⁹ Étant donné qu'en 2014, ce sont surtout des tickets qui ont été vendus sans entamer massivement les stocks, l'arrêt de la vente de tickets peut déjà couvrir en partie cette obligation de stockage plus élevée pour 2016. À ce jour, le déficit de stock pour 2016 est estimé à environ 950.000 tonnes.

¹⁰ Voir *Moniteur belge* du 4 avril 2012, p. 21273.

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. Deux collaborateurs ont été licenciés en 2014 et Apetra n'occupait plus que quatre personnes au 31 décembre 2014. Deux intérimaires ont cependant été engagés en fin d'année pour remplacer les travailleurs licenciés. Ces intérimaires ont été intégrés au cadre du personnel au début 2015.

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 Externalisation de diverses missions d'appui au fonctionnement – 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, administration des salaires et nettoyage.

En 2014, Apetra a souscrit une assurance en responsabilité civile environnementale supplémentaire¹¹.

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. Le conseil d'administration se compose d'un président et de six autres administrateurs, à savoir trois représentants de l'autorité fédérale et trois représentants du secteur pétrolier. En 2014, deux administrateurs ont été remplacés et deux mandats ont été reconduits pour quatre ans.

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. Tous les mandats du comité de direction ont été reconduits pour six ans en 2012.

¹¹ Les sociétés qui louent une capacité de stockage de pétrole à Apetra doivent disposer en premier ressort d'une telle assurance en responsabilité civile environnementale. Apetra est désormais également couverte au cas où ces assurances seraient insuffisantes.

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.

Apetra dispose d'un logiciel spécifique de suivi des stocks. Tous les achats et toutes les ventes peuvent être pilotés à partir de ce système intégré. Le logiciel permet de consulter à tout moment le stock présent et sa valeur initiale. Apetra tient aussi à jour des tableaux Excel pour suivre les stocks et les transactions. Ces tableaux sont notamment utilisés comme un moyen de contrôle interne de la précision et de l'exhaustivité des données du système. Apetra contrôle la concordance avec la comptabilité à plusieurs niveaux.

2.5 Secteur public

La Banque nationale de Belgique (BNB) publie chaque année la liste des unités du secteur public dont il faut tenir compte pour calculer le solde de financement et la dette publique de la Belgique¹². Depuis avril 2014, elle considère qu'Apetra fait également partie de l'administration fédérale (sous-secteur S.1311).

Apetra est de ce fait désormais tenue de placer ou d'investir ses moyens disponibles auprès de l'État fédéral¹³.

Selon la législation actuelle, les unités de l'administration fédérale qui font partie du sous-secteur S.1311, devaient relever, à partir du 1^{er} janvier 2016, du champ d'application de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et respecter le plan comptable de l'administration fédérale¹⁴. Le conseil des ministres fédéral du 24 avril 2015 a toutefois déjà marqué son accord pour reporter à nouveau cette échéance¹⁵. Une proposition de réforme a également été préparée par le SPF Budget et Contrôle de la gestion, qui déroge aux dispositions de la loi du 22 mai 2003.

Dans les comptes du SPF Économie, Apetra est comptabilisée comme une participation à 100 %, qui est réévaluée chaque année à la mesure de la croissance des fonds propres¹⁶.

¹² 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).

¹³ 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.

¹⁴ Articles 2, 5 et 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, telle que modifiée pour la dernière fois par la loi du 8 mai 2014.

¹⁵ Voir Cour des comptes, « Entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 pour les services administratifs à comptabilité autonome, les organismes administratifs publics et les entreprises d'État », 172^e Cahier, Volume I, octobre 2015, p. 221 et suiv. Disponible sur www.courdescomptes.be.

¹⁶ Conformément à l'article 9 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune.

CHAPITRE 3

Exécution des missions de service public en 2014

3.1 Obligation de stockage en 2014

Fin mars 2014, le ministre de l'Énergie a fixé l'obligation de stockage pour l'année de stockage 2014 (du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2015) à 3.470.300 tonnes équivalent-pétrole (TEP) conformément à la nouvelle directive européenne. Comme 10 % des stocks détenus ne peuvent pas être pris en compte, car considérés comme des fonds de citerne indisponibles, le stock réel à détenir s'élève à 3.855.889 TEP.

Par rapport à l'obligation de l'année de stockage 2013 (4.784.500 TEP après majoration de 10 % pour les fonds de citernes indisponibles), il s'agit d'une baisse subite de 19,4 % ou 928.611 TEP¹⁷. Ce net recul résulte de l'application de l'autre mode de calcul de l'obligation de stockage prévu dans la directive lorsque le rendement moyen de la production intérieure de naphte est supérieur à 7 %. Si cet autre mode de calcul n'avait pas été appliqué, l'obligation de stockage aurait augmenté de 6,4 % (soit une différence de plus de 1,2 million TEP avec le stock réel à détenir en définitive).

Depuis le 1^{er} avril 2012, l'obligation nationale de stockage est entièrement à la charge d'Apetra.

3.2 Plans d'entreprise 2014 et 2015

En mai 2013, Apetra a soumis son plan d'entreprise 2014 au ministre de l'Énergie, qui l'a approuvé le 18 juillet 2013. Le plan tenait déjà compte de l'offre limitée de tickets pour 2013 qui prévoyait des achats supplémentaires en 2013 pour satisfaire à l'obligation de stockage plus élevée de la nouvelle directive. Il inaugurerait le scénario *More Stocks*. Le plan entendait atteindre l'obligation de stockage 2014 en tablant notamment sur un volume de tickets moyen de 360.000 tonnes et en vendant une partie des stocks en propriété (plus de 70.000 tonnes) à l'échéance d'un contrat de stockage.

En mai 2014, Apetra a soumis son plan d'entreprise 2015 au ministre de l'Énergie, qui l'a approuvé le 23 septembre 2014¹⁸. Le plan 2015 tient surtout compte pour 2014 du net recul de l'obligation de stockage 2014 et inaugure le scénario *Overstock*. Comme il est impossible de prévoir avec certitude la nature structurelle du dépassement du seuil de 7 % de naphte, Apetra a décidé d'adopter une trajectoire prudente dans son plan d'entreprise 2015 et de vendre principalement des tickets de ses stocks en propriété.

¹⁷ Conformément au calcul de l'obligation de stockage 2013, une augmentation des stocks était toujours envisagée au premier trimestre 2014 pour l'année de stockage 2014, qui débutait le 1^{er} avril 2014.

¹⁸ Jusqu'à l'entrée en fonction du gouvernement actuel en octobre 2014, ce rôle a en réalité été assumé par le secrétaire d'État à l'Énergie.

Les stocks en propriété n'ont donc pas été vendus en grande quantité en 2014, de sorte qu'en cas de hausse ultérieure de l'obligation de stockage, cette dernière puisse encore être à nouveau couverte (en partie).

Le plan d'entreprise 2015 prévoit les mesures (supplémentaires) suivantes pour 2014 en vue essentiellement de réduire encore l'excédent soudain de stocks :

- la vente de 130.000 tonnes de produits pétroliers dont les contrats de stockage arrivent à échéance ;
- aucune nouvelle adjudication de capacité de stockage ;
- le renouvellement de 100.000 tonnes dans l'année ;
- l'annulation de contrats de tickets déjà fixés pour le deuxième semestre 2014 et la vente de tickets sur les stocks en propriété au second semestre 2014 pour au moins 750.000 tonnes ;
- le remboursement (partiel) de l'emprunt de 250 millions d'euros.

Malgré les mesures ci-dessus, Apetra tient encore compte, lors de l'élaboration de son plan d'entreprise 2015, de quelques jours d'excédent de stocks à la fin 2014.

3.3 Exécution du plan d'entreprise en 2014

Les sections suivantes examinent dans quelle mesure les actions 2014 du plan d'entreprise 2015 étaient réalisées au 31 décembre 2014.

3.3.1 Achat de pétrole brut/produits pétroliers

En 2014, Apetra a acheté 83.424 tonnes de pétrole brut et vendu 205.743 tonnes de produits pétroliers (soit une vente nette de 122.319 tonnes).

Lors de l'élaboration du plan opérationnel 2015, un premier achat net de plus de 40.000 tonnes avait déjà été réalisé pour le premier semestre 2014. Au deuxième semestre, une vente supplémentaire de près de 165.000 tonnes a encore été effectuée (soit un peu plus que la vente supplémentaire prévue de 130.000 tonnes).

Au 31 décembre 2014, le stock total s'élevait à 2.069.065 tonnes de pétrole brut et à 1.985.082 tonnes de produits pétroliers.

3.3.2 Capacité de stockage

Apetra n'a pas attribué de marché public en vue d'une capacité de stockage supplémentaire en 2014.

3.3.3 Renouvellement

Avec le temps, les stocks de produits finis perdent de leur qualité et doivent être remplacés au moment voulu par de nouveaux produits. En 2014, Apetra a entamé un important renouvellement (d'environ 120.000 tonnes) compte tenu d'une perte de qualité probable. Le produit avait été acheté plus de cinq ans auparavant. Le renouvellement est progressif et ne sera terminé qu'en 2016.

Pour anticiper la réduction de la teneur maximale en soufre du mazout de chauffage, certains stocks ont cependant été vendus et remplacés par du mazout de chauffage à teneur en soufre

moindre ou par du diesel. En 2014, Apetra a commencé à renouveler près de 70.000 tonnes dans ce cadre. Le renouvellement a été progressif et ne s'est terminé qu'en 2015.

Pour réduire autant que possible le risque de renouvellement (et les frais qui en résultent), Apetra a décidé de stocker désormais, si possible séparément, des produits pétroliers plus stables (à faible teneur en soufre) et de conclure 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 également de constituer des stocks de pétrole sous la forme de « tickets » ou droits de disposition. Il s'agit d'un droit qu'Apetra achète et qui lui permet, 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. À la suite de la diminution de l'obligation de stockage pour 2014, il a été décidé au deuxième trimestre 2014 de vendre des tickets.

En moyenne, Apetra disposait en 2014 de 404.600 tonnes sous la forme de tickets (produits pétroliers, produits semi-finis et pétrole brut). Le stock de tickets qu'Apetra détenait à la fin du quatrième trimestre pour couvrir l'obligation de stockage s'élevait à 445.600 tonnes. Lors de l'élaboration du plan d'entreprise 2015 (mai 2014), il a déjà été tenu compte d'une annulation de tickets à hauteur de 40.000 tonnes au troisième trimestre 2014. On ne pourra donc plus annuler des tickets qu'à concurrence de 20.000 tonnes au troisième trimestre 2014.

Seul le premier trimestre 2014 a connu l'émission d'un appel d'offres de tickets supplémentaires. L'offre de tickets et le nombre de vendeurs demeuraient faibles. L'offre de stocks était encore insuffisante, parce que les entreprises pétrolières avaient mis tous leurs stocks non opérationnels sur le marché. Elles s'attendaient en effet dès la mi-2011 à une diminution future du prix des produits pétroliers (*Backwardation Market*). Le conseil d'administration d'Apetra a accepté toutes les offres pour le dernier trimestre 2014. Le prix des tickets achetés s'est élevé à 2,15 euros maximum et à 1,6 euro en moyenne par tonne et par mois.

Pour réduire l'excédent de stocks, Apetra a lancé fin avril 2014 un marché public de vente de tickets pour les troisième et quatrième trimestres 2014 à hauteur (dans un premier temps) de 890.000 et 733.000 tonnes. Le total des soumissions à l'appel d'offres pour ces trimestres s'élève respectivement à 670.000 et 729.000 tonnes. À l'intervention de courtiers spécialisés, la demande (venant uniquement de l'étranger)³⁹ s'est finalement élevée respectivement à 962.595 et 759.209 tonnes. Le conseil d'administration d'Apetra a accepté intégralement les offres. Le prix des tickets vendus s'est établi en moyenne un peu en-dessous d'un euro par tonne et par mois. Il s'agissait surtout de tickets de pétrole brut qui ont été vendus (pour plus de 65 %), le prix d'un tel ticket étant inférieur à celui des tickets de produits pétroliers. Par ailleurs, le marché pétrolier a basculé en mai 2014 de *backwardation* à *contango*. Les entreprises pétrolières s'attendent à ce que le prix des produits pétroliers remonte à nouveau

³⁹ Les entreprises belges n'ont en effet plus d'obligation de stockage depuis le 1^{er} avril 2012.

et elles augmentent leurs stocks, de sorte que l'offre de tickets s'accroît et que le prix d'un ticket diminue²⁰.

3.3.5 Remboursement de l'emprunt de 250 millions d'euros

À sa création en 2007, Apetra a souscrit un premier emprunt de 800 millions d'euros pour financer ses missions de service public. En 2010, la société a emprunté 250 millions d'euros supplémentaires (deuxième financement). Fin 2012, Apetra a émis un emprunt obligataire de 300 millions d'euros (troisième financement). Fin septembre 2013, des investisseurs institutionnels ont souscrit avec succès un emprunt obligataire de 400 millions d'euros émis par Apetra (quatrième financement).

Le deuxième financement (250 millions d'euros) doit être intégralement remboursé au plus tard fin 2015. Un remboursement anticipatif de 150 millions d'euros a été opéré en 2014, le solde de 100 millions d'euros est à rembourser en 2015.

Compte tenu d'un deuxième remboursement de capital de 80 millions d'euros en 2014 au titre du premier financement, la dette financière s'élève fin 2014 à 1,44 milliard d'euros (contre des stocks de pétrole en propriété de presque 1,7 milliard d'euros).

3.4 Contrôle des stocks obligatoires

Comme les années précédentes, Apetra a fait procéder en 2014 à des contrôles de ses stocks de pétrole par des sociétés d'inspection certifiées au niveau international. Aucun problème n'a été constaté concernant la qualité et la quantité des stocks de pétrole en propriété d'Apetra, ni des stocks de tickets au profit d'Apetra.

3.5 Réalisation de l'obligation de stockage au 31 décembre 2014

Le tableau 1 compare le stock effectif d'Apetra au quatrième trimestre 2014 et la quantité de stocks obligatoires imposée pour 2014. Comme ce tableau le montre, Apetra a (largement) respecté l'obligation de stockage imposée. Les stocks détenus fin 2014 représentent 104,6 % de l'obligation de stockage ou 94,13 jours d'importations nettes.

²⁰ L'entrée en vigueur de la directive européenne a également provoqué une diminution du prix des tickets. L'offre de tickets a en effet augmenté, parce que des accords bilatéraux ne sont plus nécessaires et que plus de produits pétroliers sont pris en compte pour atteindre l'obligation de stockage.

Tableau 1 – Réalisation de l'obligation de stockage par Apetra au 31 décembre 2014

Stocks gérés fin 2014			
Produit	Tonnes	TEP ¹⁾	TEP -10 % ²⁾
	a	b = a x 0,96 ou a x 1,20	c = b x 0,9
Pétrole brut en propriété	2.069.065	1.986.302	1.787.672
Pétrole brut (tickets vendus)	-545.000	-523.200	-470.880
Produits pétroliers en propriété	1.910.297	2.292.357	2.063.121
Produits pétroliers (tickets achetés)	445.600	534.720	481.248
Produits pétroliers (tickets vendus)	-214.209	-257.051	-231.345
Total	3.665.753	4.033.128	3.629.816
Obligation de stockage		3.855.889	3.470.300
Taux de réalisation de l'obligation de stockage fin 2014		104,6 %	104,6 %

1) Les stocks détenus sont exprimés en TEP conformément à la nouvelle directive.

2) Le taux de couverture de l'obligation de stockage ne tient pas compte de 10 % des stocks détenus considérés comme des fonds de citerne indisponibles.

Source : relevé des stocks en décembre 2014 communiqué par Apetra au SPF Économie

Bien qu'il ait été constaté fin mars 2014 que l'obligation de stockage 2014 a baissé de près de 20 % (plutôt qu'une augmentation d'environ 6,5 %), l'excédent de stocks fin 2014 a été limité à 4,6 % (soit environ 175.000 TEP). La diminution du stock détenu a notamment été réalisée par la vente de tickets (à court terme) pour 702.226 TEP ou 20,2 % de l'obligation de stockage 2014.

3.6 Mise en œuvre des instruments de la politique de crise

Le SPF Économie a commencé à actualiser la politique de crise pétrolière fin 2014. Un groupe de pilotage a été créé en 2015 sous sa direction afin de poursuivre la mise au point réglementaire de la politique en cas de crise pétrolière. La Cour des comptes insiste (une fois encore) auprès des responsables politiques sur la nécessité de terminer cette actualisation au plus tôt.

CHAPITRE 4

Plan financier et réalisations 2014

4.1 Exécution 2014

Le plan financier, un élément du plan d'entreprise à établir chaque année, estime les recettes et les dépenses de l'entreprise. Il 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 d'investissement et le plan de financement, qui traduit la stratégie financière déployée pour réaliser le plan d'entreprise.

Le plan d'entreprise 2014 d'Apetra a été rédigé en mai 2013 (scénario *More Stocks*). Lors de la rédaction du plan d'entreprise 2015 (scénario *Overstock*), le plan financier 2014 a fait l'objet d'une actualisation (estimation de mai 2014) et il a surtout été tenu compte pour 2014 de la diminution de l'obligation de stockage. Par ailleurs, les quantités réelles (et prix réels) des achats réalisés et prévus sont également intégrées.

Le plan financier de 2013 tenait compte, pour 2014, d'une vente limitée des stocks propres et d'une augmentation limitée du volume de tickets²¹. En raison de la diminution de l'obligation de stockage pour 2014, il faut constater que des stocks trop importants ont été conservés au premier trimestre 2014. Par prudence, Apetra a choisi de vendre des tickets de stocks en propriété en fonction de l'excédent. La vente de tickets permet en effet de couvrir à brève échéance, si nécessaire, une obligation de stockage plus élevée (au contraire de la vente de stocks). Lors de l'élaboration du plan financier de mai 2014, la vente de tickets a été estimée à plus de 0,7 million de tonnes. Bien que l'achat de tickets ait encore été limité lorsque c'était possible, Apetra disposait fin 2014 d'un faible excédent de stocks (0,2 million de tonnes). Les tableaux 2 et 3 ci-après comparent les réalisations aux estimations du plan financier.

Les recettes d'exploitation 2014 s'élèvent à 348,6 millions d'euros. Outre les contributions Apetra (172,1 millions d'euros), il s'agit également pour 2014 de plusieurs ventes de produits pétroliers (171,6 millions d'euros) et de la vente de tickets (4,9 millions d'euros).

Le chiffre d'affaires provenant des contributions (172,1 millions d'euros) est inférieur de presque 8 % à celui de l'an dernier, principalement parce que les volumes mis en consommation sont inférieurs à ceux de l'année précédente. Les hivers doux expliquent en grande partie la diminution des volumes (de mazout de chauffage) mis en consommation. La contribution Apetra moyenne sous-jacente est aussi légèrement inférieure à celle de 2013. L'effet est cependant compensé en partie par une contribution moyenne supérieure pour la navigation aérienne à la suite de son adaptation en 2013.

La vente (limitée) estimée des stocks en propriété a été réalisée. Compte tenu notamment de la baisse de l'obligation de stockage, quelques ventes supplémentaires ont été effectuées, de sorte que les ventes en 2014 ont atteint 171,6 millions d'euros. Le coût des produits

²¹ Le scénario *More Stocks* tient compte de la décision d'Apetra de ne détenir des tickets qu'à concurrence de maximum 10 % de tous les stocks gérés.

pétroliers vendus s'élève à 145,4 millions d'euros, ce qui a généré une plus-value de 26,2 millions d'euros. Les achats de stocks se montent en 2014 à 89,8 millions d'euros. Si on tient compte également des achats de stocks, 122,3 milliers de tonnes nettes de pétrole ont été vendues en 2014 (pour une estimation de 81,5 milliers de tonnes). Les prix d'achat et de vente sont ainsi légèrement inférieurs à l'estimation.

Des tickets ont été vendus à concurrence de cinq millions d'euros en 2014. Le volume de tickets en vente fixé dans le plan d'entreprise 2015 pour le deuxième semestre 2014 a pu être atteint et s'élève pour cette période à plus de 850 milliers de tonnes en moyenne. Le prix moyen d'un ticket vendu est inférieur d'environ 40 % au prix moyen d'un ticket acheté²². Le volume de tickets en vente fixé pour le quatrième trimestre 2014 s'élève à 759,2 milliers de tonnes.

L'achat de tickets a représenté 7,8 millions d'euros en 2014. Le volume moyen des achats de tickets a été d'environ 400 milliers de tonnes. Le prix par ticket a été conforme aux prévisions. Ces achats de tickets avaient déjà été attribués par marché public avant la fixation de la diminution de l'obligation de stockage. Le volume des achats de tickets pour le quatrième trimestre 2014 s'élève à 445,6 milliers de tonnes.

Les frais de stockage sont passés de 63,8 millions d'euros en 2013 à 66,3 millions d'euros en 2014.

Fin 2013, 44,3 millions d'euros avaient déjà été actés en réduction de la valeur d'achat des stocks lors de leur valorisation (au prix du marché s'il était inférieur au prix d'achat)²³. Au deuxième semestre 2014, les prix du pétrole en dollars ont presque été divisés par deux, de sorte que, fin 2014, 562 millions d'euros de plus ont été comptabilisés en réduction de la valeur d'achat des stocks après avoir encore tenu compte de l'effet positif limité d'un dollar en hausse.

Les frais financiers s'élèvent à 22,8 millions d'euros et concernent avant tout les emprunts obligataires en cours (18,9 millions d'euros). Les intérêts sur les autres financements souscrits sont toujours très faibles, car liés à l'évolution de l'Euribor²⁴ qui est resté très bas en 2014. En moyenne, Apetra a pu emprunter en 2014 à un taux d'environ 1,5 %.

²² Notamment parce que les tickets achetés datent d'une période où les prix des tickets étaient encore plus élevés.

²³ 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.

²⁴ L'Euribor (*Euro Interbank Offered Rate*) est le taux d'intérêt auquel un grand nombre de banques européennes s'octroient mutuellement des prêts en euros.

Tableau 2 – Plan financier : compte de résultats 2014 (en milliers d'euros)

	Estimation mai 2013 (a)	Estimation mai 2014 (b)	Réalisation 2014 (c)
Recettes d'exploitation	256.933,0	339.516,0	348.633,3
<i>Cotisations reçues</i>	<i>198.613,0</i>	<i>184.296,0</i>	<i>172.103,2</i>
<i>Vente de stocks</i>	<i>58.320,0</i>	<i>155.220,0</i>	<i>171.577,9</i>
<i>Vente de tickets</i>			<i>4.952,2</i>
Charges d'exploitation	-153.077,0	-236.739,0	-784.821,6
<i>Achat de biens commerciaux – stocks</i>		<i>-90.889,0</i>	<i>-89.822,4</i>
<i>Variation des stocks de biens commerciaux – ventes et achats</i>	<i>-58.320,0</i>	<i>-64.326,0</i>	<i>-55.519,9</i>
<i>Achat de biens commerciaux – tickets</i>	<i>-12.510,0</i>	<i>-7.775,0</i>	<i>-7.783,6</i>
<i>Achat de biens commerciaux – frais de stockage</i>	<i>-73.439,0</i>	<i>-68.273,0</i>	<i>-66.287,4</i>
<i>Achat de biens commerciaux – autres</i>	<i>-7.047,0</i>	<i>-3.987,0</i>	<i>-1.965,6</i>
<i>Frais de fonctionnement (achat de services et biens divers, frais de personnel et autres frais d'exploitation)</i>	<i>-1.717,0</i>	<i>-1.445,0</i>	<i>-1.418,6</i>
<i>Amortissements et réductions de valeur sur les immobilisations</i>	<i>-44,0</i>	<i>-44,0</i>	<i>-41,2</i>
<i>Variation des stocks des biens commerciaux – valorisation des stocks</i>			<i>-561.982,9</i>
Bénéfice d'exploitation	103.856,0	102.777,0	-436.188,3
Produits financiers (charges)	-23.436,0	-23.195,0	-22.798,8
Bénéfice de l'exercice	80.420,0	79.582,0	-458.987,1

Source : plan d'entreprise 2014 de mai 2013 (a), plan d'entreprise 2015 de mai 2014 (b) et compte annuel 2014 (c)

Tableau 3 – Plan financier : bilan 2014 (en milliers d'euros)

	Estimation mai 2013 (a)	Estimation mai 2014 (b)	Réalisation 2014 (c)
Actif	2.428.225,0	2.285.046,0	1.800.872,3
<i>Immobilisations incorporelles</i>	98,0	93,0	60,7
<i>Immobilisations corporelles</i>	35,0	24,0	23,6
<i>Cautions</i>	28,0	28,0	30,0
<i>Stocks</i>	2.394.057,0	2.234.509,0	1.681.333,0
<i>Créances commerciales</i>	19.080,0	26.773,0	40.768,0
<i>Autres créances</i>	1.285,0	807,0	2.414,1
<i>Placements de trésorerie et valeurs disponibles</i>	13.642,0	22.812,0	73.677,0
<i>Comptes de régularisation de l'actif</i>			2.565,9
Passif	2.428.225,0	2.285.046,0	1.800.872,3
<i>Fonds propres</i>	880.243,0	877.473,0	338.903,7
<i>Dette financière</i>	1.540.000,0	1.400.000,0	1.440.000,0
<i>Passif circulant</i>	7.982,0	7.573,0	14.298,2
<i>Comptes de régularisation</i>			7.670,4

Source : plan d'entreprise 2014 de mai 2013 (a), plan d'entreprise 2015 de mai 2014 (b) et compte annuel 2014 (c)

Le total du bilan au 31 décembre 2014 s'élève à 1.800,9 millions d'euros et recule de 732,4 millions d'euros par rapport à l'année précédente. La diminution du total du bilan s'explique avant tout par la réduction de valeur supplémentaire des stocks à concurrence de 562 millions d'euros, de sorte que les fonds propres baissent également. Par ailleurs, une partie des placements et des liquidités (-125,3 millions d'euros) et le résultat de l'exercice hors réduction de valeur supplémentaire (+103 millions d'euros) entre autres ont été affectés en 2014 au remboursement de la dette financière (-230 millions d'euros).

Les stocks au 31 décembre 2014 s'élèvent à 1.681,3 millions d'euros et représentent quatre millions de tonnes de produits (1.910.297 tonnes de produits pétroliers et 2.069.065 tonnes de pétrole brut)²⁵. La valeur d'acquisition des stocks se monte

²⁵ Au quatrième trimestre, Apetra dispose en outre de tickets achetés pour 445.600 tonnes et a vendu des tickets sur les stocks en propriété pour 759.209 tonnes.

à 2.287,6 millions d'euros. Sur la base des prix moyens du marché en décembre 2014, la valeur des stocks dans la comptabilité a été réduite de 606,3 millions d'euros (soit 26,5 %). En 2015, les prix du pétrole en dollars ont continué à chuter sur les marchés, de sorte que, compte tenu d'un dollar en hausse, la valeur marchande (et aussi comptable) diminuera encore d'environ 30 %. Les fonds propres deviennent ainsi négatifs fin 2015 (voir point 4.3.3 ci-après).

Les créances à un an au plus comprennent notamment les créances sur le SPF Économie au titre de la TVA imputée aux contributions Apetra d'octobre et de novembre 2014 (5,7 millions d'euros) ainsi que les ventes de décembre 2014 (16,8 millions d'euros). Par ailleurs, elles comportent principalement des factures à établir pour des contributions Apetra à recevoir en janvier 2015 et qui concernent encore décembre 2014 (18,3 millions d'euros).

Les moyens disponibles s'élevaient à 73,6 millions d'euros au 31 décembre 2014 et ont été regroupés presque intégralement sur un compte des pouvoirs publics fédéraux ouvert auprès de bpost en raison de l'obligation de consolidation des actifs financiers.

Les fonds propres d'Apetra reculent de 459 millions d'euros pour s'établir à 338,9 millions d'euros. Ils se composent de réserves indisponibles (outre le capital placé de 62.000 euros et la réserve légale de 6.200 euros). Comme les statuts disposent qu'aucun dividende ne peut être versé, le bénéfice de l'exercice a été systématiquement affecté aux réserves indisponibles dans les années précédentes. En 2014, la perte de l'exercice comptable a été soustraite des réserves indisponibles.

Comme l'emprunt initial à long terme de 800 millions d'euros n'a pas suffi à financer la constitution des stocks, il a été décidé dès 2010 de souscrire (dans un premier temps) un financement additionnel de 250 millions d'euros. Des emprunts obligataires ont été émis en décembre 2012 et en septembre 2013, qui ont donné lieu à un financement additionnel respectif de 300 et 400 millions d'euros. Ils ont été émis pour financer et réaliser l'obligation de stockage croissante selon les scénarios « Nouvelle directive » et *More Stocks* des plans d'entreprise 2013 et 2014. En 2014, une deuxième tranche de l'emprunt initial a été remboursée (soit 80 millions d'euros). Par ailleurs, 150 millions d'euros de l'emprunt additionnel de 250 millions d'euros ont été remboursés. Fin 2014, la dette financière totale s'élevait ainsi à 1.440 millions d'euros. Cette dette doit peu à peu être apurée dans les années à venir.

4.2 Contrôle des contributions

Les articles 16 et 19 de la loi Apetra prévoient que la Direction générale de l'énergie contrôle les contributions versées²⁶. Elle peut en contrôler l'exhaustivité sur la base des données relatives aux quantités mises en consommation à fournir tant par l'Administration générale des douanes et accises du SPF Finances que par Apetra. Elle peut compléter ces informations par les données provenant du bilan pétrolier mensuel.

La Direction générale de l'énergie a également réconcilié pour 2014 les données relatives aux quantités mises en consommation fournies par l'Administration générale des douanes et

²⁶ Voir également l'arrêté royal du 4 octobre 2006 fixant le mode de calcul et de perception de la contribution d'Apetra (tel qu'entériné par l'article 62 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I)). Les modalités pratiques d'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.

accises du SPF Finances²⁷ et par Apetra. Comme les données du SPF Finances ne reprennent pas les quantités mises en consommation au cours d'une période donnée, mais celles déclarées au cours de la même période auprès de l'Administration générale des douanes et accises, elle a tenu compte d'un certain décalage dans les quantités²⁸. Les résultats de son contrôle laissent supposer que le décalage est globalement limité sur une base annuelle.

Malgré la réconciliation entreprise, la Direction générale de l'énergie a encore constaté, comme les années précédentes, des différences au niveau des assujettis individuels à la contribution.

En 2015, le SPF Économie a examiné le détail des différences constatées pour 2014. Il a été demandé aux contribuables présentant les différences en pourcentage les plus fortes de confirmer les quantités Apetra et les accises et de justifier les différences. Bien que les réponses des contribuables soient de nature très diverse, elles ont déjà permis d'apporter quelques corrections en 2015²⁹. Le SPF Économie n'a pas encore pu analyser toutes les réponses en détail. Cette analyse doit encore être effectuée pour déterminer quelles mesures prendre pour obtenir les volumes exacts. Par ailleurs, les données du SPF Finances relatives aux accises sont établies par trimestre, ce qui limite en partie les possibilités de contrôle. Enfin, les résultats du contrôle détaillé du SPF Économie doivent encore être examinés avec Apetra. L'objectif est d'expliquer toutes les différences.

D'un point de vue plus général, une description de l'ensemble de la méthode de contrôle, des problèmes conceptuels constatés, des solutions (provisaires éventuelles) et de la procédure de contrôle en cas de différences individuelles doit toujours être élaborée. Apetra a rédigé un premier projet de procédure. Il sera affiné peu à peu par le SPF Économie à la lumière de l'analyse détaillée précitée.

Le contrôle des contributions sera encore amélioré au cours des prochaines années. Celui des contributions 2015 n'a néanmoins pas encore débuté. À cet effet, Apetra doit d'abord finaliser les relevés des quantités mises en consommation³⁰.

4.3 Points d'attention

Certains points d'attention qui ont une incidence financière importante pour Apetra sont examinés ci-après.

²⁷ Les données du SPF Finances proviennent (principalement) des déclarations électroniques des accises (par le biais de l'application PLDA – *Paperless* douane et accises). Actuellement, des corrections doivent encore être apportées lors de la mise en concordance, notamment pour des doubles comptages et des données incomplètes ou inexactes.

²⁸ Plus concrètement, les données fournies par Apetra pour la période allant de décembre 2013 à novembre 2014 (quantités mises en consommation pour la période, telles qu'indiquées au cours de la période ou de la période suivante) ont été comparées aux données de l'Administration générale des douanes et accises pour 2014 (quantités déclarées).

²⁹ Il ressort des réponses des contribuables que les différences sont la conséquence, notamment :

- de l'utilisation de codes erronés dans les déclarations ou d'une conversion erronée des contributions en quantités ;
- de l'assujettissement ou non de la mise en consommation à la contribution Apetra et aux accises ;
- de la reprise des déclarations ou des paiements par un autre contribuable ;
- du dépôt tardif des déclarations ;
- etc.

³⁰ Ces relevés sont établis à partir des contributions reçues (y compris les arriérés éventuels).

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 des sociétés pétrolières³¹. C'est la Direction générale de l'énergie qui fixe chaque trimestre la contribution par catégorie de produits³². Elle le fait selon une formule dont les éléments théoriques ont été fixés par la loi³³. En 2014, 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)

	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4
Catégorie 1	11,30	10,67	10,78	10,66
Catégorie 2	12,25	11,49	11,11	10,84
Catégorie 3	9,97	9,49	9,57	9,10

Source : Direction générale de l'énergie

Le législateur a choisi de ne pas modifier plusieurs éléments du calcul de la contribution lors de l'adaptation de celle-ci en 2013. Pourtant, certains éléments théoriques devraient être modifiés pour tenir compte du coût réel de la détention des stocks stratégiques³⁴.

La contribution Apetra est tributaire de l'évolution des prix du pétrole (valeur du produit ou CP_i). Elle diminue de ce fait de plus de 10 % en 2014 et la chute du cours du pétrole a une incidence négative sur les recettes et le résultat d'Apetra. La législation ne prévoit pas de

³¹ Il a été indiqué au chapitre 1 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 du produit mis en consommation) n'est dès lors pas strictement parallèle à l'obligation de stockage (sur la base des importations nettes).

³² Catégorie 1 : essence ; catégorie 2 : distillats moyens (diesel, gasoil de chauffage, pétrole lampant et kérosène) ; catégorie 3 : combustibles résiduels (fuel lourd).

³³ 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 à la nouvelle directive européenne par les articles 20 à 22 de la loi du 13 juin 2013 modifiant la loi Apetra du 26 janvier 2006 : $CS_i = C_1 + C_{r,i} + C_{c,i} + C_{m,i} + (C_{f,i} = CP_i \times I_t \times OS/365 \times \text{dens})$. La contribution relative au stock obligatoire de la catégorie *i* (CS_i) est la somme des éléments suivants :

- coût de la capacité de stockage (C₁), fixé à 2,48 euros ;
- coût du renouvellement du produit (C_{r,i}), fixé à 0,5 euro ;
- coût du contrôle des assujettis à l'obligation de stockage (C_{c,i}) et coût du contrôle par Apetra et frais de fonctionnement d'Apetra (C_{m,i}), tous deux fixés à 0 euro ;
- coût des charges financières (C_{f,i}) sur la valeur du produit (CP_i) pour la détention du stock pendant un nombre de jours OS, ceux-ci étant fixés à 90.

Il existe en outre une contribution uniforme réduite pour la navigation aérienne : la contribution sur le kérosène représente toujours la moitié de la contribution de catégorie 2. Pour être complet, il convient de signaler que l'approvisionnement en gasoil de la navigation intérieure, exempté des droits d'accises, est également exempté de la contribution Apetra (article 52 de la loi du 21 décembre 2007 portant des dispositions diverses (I)).

³⁴ Ainsi, Apetra a notamment constaté qu'à l'exception du stockage souterrain de pétrole brut, l'indemnité forfaitaire de près de dix 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. Par ailleurs, le coût d'un 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 aient déjà été exposés.

contribution Apetra minimale. L'introduction d'une contribution minimale pourrait s'avérer très utile pour garantir un résultat positif (et une réduction progressive de la dette) à long terme.

4.3.2 Achat de tickets sur stocks

Les rapports précédents de la Cour des comptes contiennent des considérations critiques relatives au système des tickets.

La détention de stocks sous la forme de tickets est en effet moins fiable et très probablement plus onéreuse en temps de crise, même si elle est plus flexible pour absorber les variations de stocks :

- moins fiable : les contrats relatifs aux tickets ne constituent pas une base solide pour détenir des stocks de pétrole en permanence. L'offre de tickets est en effet beaucoup trop tributaire de l'évolution du marché (*contango* et *backwardation*)³⁵, avec des variations de prix importantes à la clé. Les marchés pétroliers seront néanmoins très incertains en cas de crise pétrolière, alors même que le besoin de détenir des stocks stratégiques de pétrole suffisants se fait pressant. L'offre de tickets manquera de fiabilité et les prix seront intenables ;
- plus onéreuse : en cas de crise pétrolière, les stocks sous-jacents doivent encore être réellement acquis au prix (très probablement plus élevé) en vigueur à ce moment-là sur le marché ;
- plus flexible : les tickets sont uniquement conseillés à l'avenir en tant qu'instrument de flexibilité qui permet, à titre accessoire et pour des quantités marginales, d'ajuster les stocks pour satisfaire à tout moment à 100 % de l'obligation de stockage (par exemple, comme instrument temporaire lors du renouvellement de produits). Apetra estime qu'il faut maximum 10 % du stock en tickets pour anticiper de manière adéquate une modification du stock à détenir (comme lors d'une crise pétrolière ou d'une modification de l'obligation de stockage).

La Cour des comptes préconise de limiter l'achat de tickets dans les prochaines années également.

4.3.3 Fonds propres négatifs en fin d'année 2015

Le prix du pétrole sur les marchés a considérablement chuté au cours de la période 2014-2015, de sorte que les stocks doivent être sérieusement dévalorisés. Apetra affiche des pertes comptables à la suite des dépréciations supplémentaires de ses stocks. Il s'agit cependant de frais comptables qui n'entraînent pas de décaissements directs. Ce sont, en d'autres termes, des provisions temporaires, les stocks détenus n'étant, en fin de compte, destinés qu'à être vendus en cas de crise (et de prix beaucoup plus élevés). Apetra n'a dès lors pas l'intention de réaliser les moins-values comptables actuelles sur les stocks. Début 2016, elle a cependant constaté que ses fonds propres étaient devenus négatifs fin 2015 en raison des dépréciations successives. Le code des sociétés prévoit que l'assemblée générale d'Apetra se prononce sur

³⁵ *Contango* : le marché s'attend à une hausse du prix des produits pétroliers et il n'y a donc aucun intérêt à commercialiser maintenant des stocks non opérationnels ; l'offre de tickets est élevée, tandis que le prix est bas. *Backwardation* : le marché s'attend à une baisse du prix des produits pétroliers ; l'offre de tickets est faible et le prix élevé.

la poursuite des activités dans les deux mois du constat d'une telle réduction des fonds propres³⁶. Apetra est d'avis que la continuité de l'entreprise n'est pas encore menacée. D'ici la fin février 2016, elle proposera néanmoins en assemblée générale extraordinaire plusieurs mesures pour améliorer la santé financière de la société de manière structurelle et garantir sa viabilité à long terme³⁷.

4.3.4 Production d'un cash flow suffisant pour rembourser les emprunts

Le remboursement des emprunts dépendra fortement de l'évolution des prix du pétrole : des prix moins élevés induisent une contribution Apetra moins élevée, qui diminue la capacité de remboursement.

Le plan d'entreprise 2016 (de juillet 2015) comporte deux scénarios en fonction de l'obligation de stockage pour 2016 (et les années suivantes) : le scénario « vente de stocks » et le scénario « Et si ...? ». Dans le scénario « vente de stocks », le rendement de la production intérieure de naphte demeure supérieur à 7 % (et l'obligation de stockage n'augmente pas spectaculairement). Tel n'est pas le cas dans le scénario « Et si ...? ».

Bien qu'une partie des stocks soit vendue (pour environ 180 millions d'euros au total) dans le scénario « vente de stocks », les liquidités générées au cours des prochaines années seront encore légèrement insuffisantes pour rembourser en 2022 la dernière tranche de 80 millions d'euros de l'emprunt initial de 800 millions d'euros. Les emprunts obligataires (pour un total de 700 millions d'euros) devraient être refinancés.

Selon toute vraisemblance, il conviendra cependant de tenir compte du scénario « Et si ...? ». Pour respecter l'obligation de stockage, il prévoit d'acheter des stocks additionnels (pour environ 340 millions d'euros) en plus d'acquérir des tickets supplémentaires. Bien que le plan opérationnel ne fournisse pas de plan financier détaillé à cet effet, Apetra devra de ce fait refinancer presque totalement l'encours de ses dettes (environ 1,4 milliard d'euros).

Le plan d'entreprise 2016 précité tient compte de la contribution Apetra des trois premiers trimestres 2015. La contribution Apetra moyenne est donc inférieure d'environ 25 % à celle de 2014. Le plan d'entreprise n'avance toutefois pas d'autres scénarios pour les diverses évolutions possibles, notamment des prix du pétrole (et donc de la contribution Apetra) et des intérêts variables. Pour le dernier trimestre 2015, la contribution Apetra diminue d'environ 17 % par rapport à cette moyenne.

En cas de refinancement, la valeur des stocks est la première garante du solde du financement (l'encours de la dette financière s'élève fin 2014 à environ 85 % de la valeur comptable des stocks). Comme Apetra relève désormais du périmètre de l'administration

³⁶ Le code des sociétés contient des dispositions spécifiques sur les degrés de réduction des fonds propres (moitié du capital, quart du capital ou en cas de fonds propres négatifs). Comme son capital est relativement limité (62.000 euros), Apetra a constaté tout à coup que ses fonds propres étaient négatifs. En cas de fonds propres négatifs, la loi Apetra déroge toutefois à la législation sur les sociétés commerciales et dispose que la dissolution d'Apetra ne peut être prononcée que par ou en vertu d'une loi (et non à la demande d'un quelconque ayant droit).

³⁷ À l'initiative du comité de direction d'Apetra, le conseil d'administration proposera plusieurs mesures à l'assemblée générale extraordinaire (c.-à-d. à la ministre de l'Énergie). Ainsi, il sera probablement envisagé d'introduire une contribution minimale et de redéfinir les stocks à prendre en considération pour déterminer l'obligation de stockage. Les mesures devront ensuite être transposées dans la réglementation. Il pourrait également être proposé de refinancer, si nécessaire, la société par le biais des autorités fédérales.

fédérale, un refinancement pourrait éventuellement aussi être envisagé par l'intermédiaire de l'Agence de la dette de l'Administration de la trésorerie (SPF Finances).

La viabilité financière d'Apetra devrait être assurée à long terme sans recourir à des emprunts. Sa capacité de remboursement doit être constituée dans les années à venir pour lui permettre ensuite (après 2022 ou plus tard) de se financer entièrement par le biais des contributions Apetra.

Si, à partir de 2016, Apetra doit assurer l'obligation de stockage plus élevée et si les prix du pétrole restent au niveau du dernier trimestre 2015 (ou continuent leur chute), la dette d'Apetra risque de continuer à croître, notamment en raison des charges d'intérêts.

Apetra fait partie des organismes qui relèvent de l'administration fédérale. Son solde SEC 2016 a cependant été estimé sur la base d'une obligation de stockage identique lors de la confection du budget fédéral 2016. Une limitation budgétaire est ainsi imposée à Apetra en matière d'achat de stocks supplémentaires, qui ne lui permettra toutefois pas d'assumer son obligation de stockage dans les prochaines années.

CHAPITRE 5

Comptes 2014 d'Apetra

5.1 Comptes annuels

Apetra enregistre une perte de 459 millions d'euros en 2014 (contre un bénéfice de 81,8 millions d'euros en 2013). Cette perte est avant tout due à l'augmentation des frais d'exploitation (784,8 millions d'euros contre 236,2 millions d'euros en 2013). Ces frais sont en effet fortement influencés par la réduction de valeur supplémentaire des stocks à concurrence de 562 millions d'euros. Les produits d'exploitation et le résultat financier s'élèvent respectivement à 348,6 millions et -22,8 millions d'euros. La perte de l'exercice a été soustraite des réserves indisponibles.

Le total du bilan passe de 2.533,3 millions d'euros en 2013 à 1.800,9 millions d'euros en 2014. À l'actif du bilan, les stocks diminuent de 617,5 millions d'euros pour s'établir à 1.681,3 millions d'euros et les placements et liquidités de 125,3 millions pour se figer à 73,7 millions d'euros. Au passif, les fonds propres reculent de 459 millions d'euros pour s'établir à 338,9 millions d'euros, la dette financière recule de 230 millions d'euros à 1.440 millions d'euros et les autres dettes à court terme de 47,2 millions d'euros pour atteindre 14,3 millions d'euros.

5.2 Rapport financier annuel

Le rapport financier annuel du conseil d'administration à l'assemblée générale a été rédigé le 5 mai 2015.

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

En 2014, les stocks diminuent de 617,5 millions d'euros (dont 55,5 millions d'euros à la suite de ventes et 562 millions d'euros en raison d'une réduction de valeur supplémentaire). Le résultat SEC d'Apetra en 2014, qui ne tient pas compte de la comptabilisation des variations de stocks, s'élève à 158,5 millions d'euros.

5.3 Rapport stratégique

Le rapport stratégique vise à donner une image fidèle de l'évolution des activités d'Apetra au cours de l'exercice. Il reflète également les événements intervenus après la clôture de l'exercice (jusqu'en avril 2015) 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 2014 se penche, notamment, sur le nouveau mode de calcul de l'obligation de stockage. Fin 2014, Apetra disposait en définitive d'un stock de 94,1 jours d'importations nettes (soit 4,6 % de plus qu'exigé).

5.4 Déclaration du collège des commissaires

Le 27 mai 2015, le collège des commissaires a remis une déclaration sans réserve sur les comptes annuels 2014.

CHAPITRE 6

Réponse de la ministre

Dans sa réponse du 28 avril 2016, la ministre de l'Énergie souligne l'importance de préserver l'approvisionnement énergétique de la Belgique ainsi que le rôle stratégique et social d'Apetra dans ce cadre. Elle se réjouit de constater qu'Apetra a disposé en permanence en 2014 de stocks stratégiques pétroliers en quantité suffisante.

La ministre a néanmoins conscience que la conjoncture est particulièrement défavorable aux finances d'Apetra. Elle relève explicitement que la faiblesse des cours du pétrole brut fait baisser la contribution et, en conséquence, les recettes. Elle a pris bonne note des mesures demandées qui ont été formulées par le conseil d'administration en 2016 pour redresser la situation financière d'Apetra. La ministre est disposée à faire le maximum afin que les demandes puissent être rencontrées.

ANNEXE

Réponse de la ministre de l'Énergie du 28 avril 2016



Bruxelles, le 28 avril 2016



Cour des comptes / Rekenhof
A l'attention des membres du Collège de
la Cour des comptes
A l'attention de Mr. Ignace Desomer,
Président
Rue de la Régence, 2

1000 BRUXELLES

V. Réf : A 3-3.711.062 B01
N.réf. : CAB MCM/CP/JVDB/Out 00 3 7 9 8

Objet : Rapport de la Cour des comptes relatif à l'exécution en 2014 des tâches de services publics dévolues à APETRA.

Chers membres du Collège,
Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre projet de rapport relatif à l'exécution en 2014 des tâches de services publics dévolues à APETRA et c'est avec un grand intérêt que j'en ai pris connaissance.

Soucieuse de préserver l'approvisionnement énergétique de notre pays et désireuse plus spécifiquement de mettre celui-ci à l'abri de toute perturbation pouvant apparaître dans l'offre de pétrole et de produits pétroliers, j'accorde en conséquence une importance toute particulière aux rôles stratégique et social d'APETRA.

A la lecture de votre rapport, je me réjouis tout d'abord de constater qu'APETRA dispose en permanence pour 2014 de stocks stratégiques pétroliers de qualité en quantité suffisante. Grâce à APETRA, notre pays continue à respecter ses obligations de stockage de pétrole et de produits pétroliers tant vis-à-vis de l'Agence Internationale de l'Énergie que de l'Union Européenne.

Cependant, je n'ignore pas que la conjoncture actuelle est particulièrement défavorable aux finances d'APETRA. La faiblesse des cours du brut pèse en effet à la baisse sur le niveau de la contribution réduisant du même coup les recettes d'APETRA.

Dès lors, j'ai pris bonne note de la décision prise par l'Assemblée Générale Spéciale du 29 février 2016 concernant la poursuite des activités d'APETRA. J'ai également pris bonne note des mesures contenues dans le rapport du Conseil d'Administration du 5 février 2016 rédigé conformément à l'article 633 du Code des sociétés et visant à redresser la situation financière d'APETRA.

En conséquence, je suis disposée à faire le maximum afin que les demandes exprimées par APETRA à l'occasion de l'Assemblée Générale Spéciale du 29 février puissent être rencontrées.

APETRA a permis à la Belgique de respecter depuis plusieurs années ses obligations européennes et internationales relatives au stockage stratégique de pétrole et de produits pétroliers. Il m'incombe donc, dans l'intérêt supérieur de la sécurité d'approvisionnement de notre pays, d'assurer la pérennité d'APETRA et de garantir son redressement financier.

Enfin, je tiens à réaffirmer ici combien votre rapport annuel relatif aux tâches de services publics dévolues à APETRA est utile au bon fonctionnement du système de stockage stratégique de notre pays.

Je vous prie d'agréer, chers membres du Collège, Monsieur le Président, l'expression de toute ma considération.



Marie Christine MARGHEM

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



DEPOT LEGAL
D/2016/1128/13

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