

Paris, le 18 novembre 2016

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Réponse à la consultation publique sur l'évaluation de la directive 2009/119/CE du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir des stocks minimaux de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

La directive 2009/119/CE, qui régit l'activité de stockage stratégique pétrolier, prévoit que son fonctionnement et sa mise en œuvre doivent faire l'objet d'une évaluation¹.

Afin de mener cette évaluation, la Commission européenne a mandaté la société Trinomic's BV pour effectuer un audit auprès des parties prenantes de tous les États membres et estimer dans quelle mesure les objectifs poursuivis par la directive ont été atteints. Mi 2016, la société Trinomic's BV a rendu son rapport, dont un résumé est fourni en annexe 5. Le rapport intégral est consultable via le lien : <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/consultation-evaluation-directive-2009119ec-imposing-obligation-member-states-maintain>.

Il est à noter que les recommandations de la société Trinomic's BV reprennent la plupart des propositions que huit États membres, dont la France, avaient déjà notifiées à la Commission européenne en février 2016 (cf. annexe 6).

A la suite de ce rapport, la Commission européenne a lancé une consultation publique, afin de recueillir les avis et suggestions sur la manière dont la directive sur les stocks pétroliers a été mise en œuvre dans les États membres. L'objectif est d'identifier les difficultés et les possibilités d'amélioration ou de simplification.

La Commission européenne voudra bien trouver ci-après l'avis des autorités françaises.

¹ Article 22 - Réexamen : « Le 31 décembre 2015 au plus tard, la Commission procède à une évaluation du fonctionnement et de la mise en œuvre de la présente directive. »

Problématiques soulevées par la mise en œuvre de la directive 2009/119/EC

1. Assiette des stocks comptabilisables pour couvrir l'obligation de stockage stratégique

La directive 2009/119/CE a été rédigée de façon à ce que le système européen et celui de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) convergent, comme en témoigne la considération n°4 figurant en préambule de la directive :

(4) Cet objectif [NDR : en parlant du renforcement de la sécurité de l'approvisionnement] suppose notamment qu'une convergence accrue intervienne entre le système communautaire et celui prévu par l'AIE.

Depuis l'entrée en vigueur de la directive, les niveaux des obligations de stockage imposés par l'Union européenne et par l'AIE coïncident, ainsi que les méthodes de comptabilisation des stocks.

Toutefois, une différence importante demeure entre les deux systèmes, puisque pour atteindre le niveau de stocks requis, l'AIE permet à ses États membres de comptabiliser tous les stocks pétroliers, qu'ils soient commerciaux ou « obligés »² alors que l'UE ne permet de comptabiliser que ces derniers.

Cette différence d'assiette impose, vis-à-vis de l'UE, le maintien d'un niveau de stocks « obligés » supérieur à celui permettant de respecter les objectifs de l'AIE.

Ainsi, la France disposait, en septembre 2016, de l'équivalent de 111 jours d'importation nette au titre de l'AIE et de 96 jours au titre de l'UE, puisque 15 jours de stocks commerciaux ne sont pas pris en compte par l'UE.

2. Abattement forfaitaire de 10% sur le total des stocks déclarés

La directive européenne impose un abattement de 10% sur les stocks de sécurité déclarés, afin de tenir compte des stocks qui ne sont pas accessibles ou totalement disponibles. Cet abattement a été mis en place afin de rejoindre la méthodologie de l'AIE, mais s'avère bien plus sévère étant donné la différence d'assiette (cf. point 1).

Les stocks stratégiques nationaux déclarés à la Commission sont accessibles et disponibles, bien qu'un délai soit nécessaire pour la récupération des derniers volumes contenus dans les derniers fonds de bacs des dépôts. L'abattement pratiqué paraît donc sévère eu égard à la disponibilité réelle des stocks français.

Ce point fait également débat à l'AIE où le taux de 10% est jugé élevé par certains États membres. De même plusieurs États membres de l'UE, dont la France, sont favorables à l'abandon pur et simple de cet abattement.

3. Méthodes de calcul de l'équivalent en pétrole brut des importations de produits pétroliers

Depuis l'entrée en vigueur de la directive 2009/119/CE, la méthode de calcul de l'équivalent en pétrole brut (EPB) des importations de produits pétroliers de l'AIE et de l'UE (et donc du niveau de l'obligation qui en découle) coïncident. Cette méthode est décrite en annexe 1 de la directive.

Cette méthode, présente l'inconvénient de créer des variations importantes de l'obligation d'une année à l'autre, suivant que le rendement en naphta national est supérieur ou inférieur à 7% (application d'une formule différente suivant le cas). Dans le cas de la France, ces variations sont de l'ordre du million de tonnes. Ainsi, le niveau de stocks national déclaré à l'UE se situe aux environs de 96 jours pour un rendement en naphta supérieur à 7% et aux environs de 92 jours si le rendement en naphta est inférieur (le graphe et la remarque en fin d'annexe 4 illustrent cette variation).

Dans le cas de la Belgique, le niveau de l'obligation peut varier d'environ 40% d'une année à l'autre suivant que le rendement en naphta est supérieur ou inférieur à 7%.

² Les stocks « obligés » sont ceux qui sont constitués en vertu d'une obligation de stockage.

Pour éviter ce problème, l'administration belge propose une évolution de la méthode de calcul employée par l'UE. Cette proposition, présentée en annexe 3 ne lèse aucun État membre : suivant le rendement en naphta des raffineries d'un État, son résultat aboutit soit à une valeur d'obligation plus faible, soit ne change rien. Dans tous les cas, l'application de la méthode fournit, d'année en année, une obligation plus stable.

La proposition belge a reçu un écho très favorable de la plupart des États membres, dont la France, ainsi que de la Commission européenne et de l'AIE. Cette méthode devrait être adoptée à la fois par l'UE et par l'AIE pour conserver l'alignement des deux réglementations.

4. Date d'application de l'obligation de stockage stratégique

L'obligation de stockage stratégique imposée par la directive débute au 1er avril d'une année (A) et dépend de l'équivalent en pétrole brut des importations réalisées au cours de l'année (A-1).

Les données des importations sont connues au mieux à la fin du mois de janvier et l'obligation n'est officiellement communiquée aux États membres par l'AIE qu'au mois de mars.

Faire débiter l'obligation au mois de juillet plutôt qu'en avril permettrait de laisser aux obligés un délai suffisant pour s'adapter à leur nouvelle obligation³.

Cette proposition de modification, soutenue par les autorités françaises, est largement partagée par les autres États membres de l'UE. Les dates de début d'obligation UE et AIE étant actuellement différentes, une modification de celle de l'UE pourrait être l'occasion de faire converger davantage les deux systèmes en œuvrant pour que l'AIE retienne la même date que l'UE.

5. Allègement du travail déclaratif vers la Commission

La directive impose aux États membres qui ne détiennent pas 30 jours de stocks « spécifiques » d'établir un rapport annuel analysant les mesures prises par les autorités nationales pour assurer et vérifier la disponibilité et l'accessibilité physique des stocks de sécurité et indiquant les dispositions prises pour permettre à l'État membre de contrôler l'usage de ces stocks en cas de ruptures d'approvisionnements en pétrole.

Ce rapport s'apparente à une justification des moyens mis en place par les États membres. Il pourrait être évité, car la Commission a le pouvoir de réaliser un examen de l'état de préparation aux situations d'urgence et du stockage et assiste aux revues périodiques des États membres conduites par l'AIE (*Emergency Response Reviews*). Ces revues sont l'occasion, pour la Commission, de contrôler les moyens mis en place par les États membres.

Ce rapport constitue une charge administrative qui pourrait être évitée. Les autorités françaises proposent, à l'instar de plusieurs autres États membres, de le supprimer.

6. Comptabilisation des charges de raffinage

La directive 2009/119/CE a introduit une nouvelle méthode de calcul du niveau des stocks de sécurité nationaux. Cette nouvelle méthode donne aux États membres le choix entre deux options :

- a) comptabiliser les stocks de brut diminués de 4% correspondant au rendement en naphta et les stocks de produits appartenant à une large liste dont l'équivalent en pétrole brut est obtenu par application du coefficient multiplicateur 1,065 ;

ou

- b) comptabiliser les stocks de brut réduits diminués de 4% correspondant au rendement en naphta et les stocks de produits appartenant à une liste restreinte (correspondant aux 5

³ Dans le cas d'une augmentation de l'obligation, les opérateurs doivent acheter les stocks et louer des capacités de stockage. Les délais impartis par la directive ne sont pas compatibles avec les exigences de la réglementation sur les achats publics.

catégories nationales) dont l'équivalent en pétrole brut est obtenu par application du coefficient multiplicateur 1,2.

L'option choisie pour la France est l'option b) qui correspond aux stocks pétroliers pour lesquels une obligation de stockage stratégique a été instaurée.

Il a récemment été remarqué que l'option choisie par les autorités françaises ne permettait pas la comptabilisation des charges de raffinerie dans le calcul du niveau des stocks nationaux. Cette exclusion des charges est apparue avec la nouvelle directive.

En pratique, les autorités françaises intègrent les charges de raffinage dans les stocks de brut. Si cette pratique était autorisée par l'ancienne directive, elle ne l'est plus explicitement dans la nouvelle, entraînant une incohérence avec la volonté de faire coïncider les réglementations UE et AIE, puisque l'AIE a toujours permis l'inclusion des charges de raffineries.

L'application à la lettre de la nouvelle directive pourrait mettre en défaut la France, car les quantités de charges utilisées pour la déclaration nationale représentent environ 4,5 jours de stocks (valeur de septembre 2016).

Suivant la méthode employée pour déterminer le niveau de l'obligation nationale, la perte de ces 4,5 jours pourrait amener le niveau des stocks sous le niveau requis par la Commission.

Ce cas de figure s'est produit en janvier 2014. Le niveau déclaré des stocks s'élevait alors à 91 jours avec les charges ; si elles n'avaient pas été déclarées, le niveau n'aurait été que de 86,5 jours.

Il est proposé de reprendre <i>in extenso</i> les termes employés dans la réglementation AIE, pour que les charges de raffineries puissent être prises en compte dans le niveau des stocks de sécurité. Cette proposition fait déjà largement consensus parmi les États membres de l'UE.
--