

**Décision du Conseil de l'IBPT
du 22 septembre 2020
concernant
l'analyse des augmentations tarifaires de bpost
du panier des petits utilisateurs pour l'année 2021**

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1. Objectif	3
2. Rétroactes	4
3. Analyse des augmentations tarifaires pour le panier des petits utilisateurs pour l'année 2021	6
3.1. Base légale	6
3.1.1. Règles tarifaires	6
3.1.1.1. Définition du panier des petits utilisateurs.....	6
3.1.1.2. Principes à observer	6
3.1.1.3. Procédure à observer	7
3.1.2. Compétence de l'IBPT.....	8
3.2. La nouvelle tarification par bpost pour 2021.....	9
3.3. Analyse.....	12
3.3.1. Les augmentations.....	12
3.3.1.1. Évolution historique.....	12
3.3.1.2. Comparaison internationale.....	14
3.3.2. Analyse des principes tarifaires.....	17
3.3.2.1. Uniformité tarifaire	17
3.3.2.2. Transparence et non-discrimination.....	17
3.3.3. Correction pour les frais terminaux	17
3.4. Application du price cap.....	19
3.4.1. Calcul du facteur de correction « X »	20
3.4.2. Remarques de l'IBPT concernant le facteur de correction « X » et le principe d'orientation sur les coûts.....	23
3.4.3. Calcul de l'inflation	25
3.4.4. Calcul du plafond	26
3.4.5. Application du plafond.....	26
4. Conclusion générale	27
Voies de recours.....	28
Annexe 1. Calcul de la moyenne pondérée des augmentations tarifaires	29
Annexe 2. Impact des frais terminaux	30
Annexe 3. Récapitulatif du calcul du price cap effectué par bpost	31

1. Objectif

1. La présente décision porte sur le contrôle du respect des règles de calcul des augmentations tarifaires des produits et services du « panier des petits utilisateurs », qui est soumis aux tarifs unitaires, de bpost SA pour l'année 2021. Ce contrôle est effectué conformément à l'article 18 de la loi du 26 janvier 2018. La conformité à l'article 7 du contrat de gestion¹ relatif aux obligations de service postal universel est également vérifiée.
2. Les tarifs unitaires sont les tarifs des produits destinés aux utilisateurs particuliers (ou aux utilisateurs professionnels qui ne bénéficieraient pas de tarifs réduits pour le dépôt de produits en nombre). Les tarifs unitaires ne varient pas en fonction du volume déposé ou de la préparation des envois.

¹ Contrat de gestion entre l'État et la société anonyme de droit public bpost relatif aux obligations de service postal universel pour la période 2019-2023, *MB* du 2 mai 2019, p. 42502-42530.

2. Rétroactes

3. Le 29 juin 2020, bpost a introduit sa demande d'augmentation tarifaire pour 2021 auprès de l'IBPT pour les produits qui relèvent du panier des petits utilisateurs.
4. Par le courrier du 10 juillet 2020, l'IBPT demande des informations complémentaires à bpost concernant les fondements de l'estimation des volumes (informations pertinentes pour le calcul du price cap). L'IBPT constate ainsi que le chiffre d'affaires estimé pour les colis nationaux (<=10 kg) dans le panier des petits utilisateurs pour 2020 ([CONFIDENTIEL] EUR) est inférieur au chiffre d'affaires réalisé en 2019 ([CONFIDENTIEL] EUR), même si l'on s'attendait à ce que les volumes augmentent et à ce que les prix restent au même niveau. Le phénomène inverse a été observé pour les timbres prior vendus à la pièce ([CONFIDENTIEL] EUR de chiffre d'affaires estimé en 2020 par rapport à seulement [CONFIDENTIEL] EUR en 2019). Dans une moindre mesure, cela a également été remarqué pour le Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur² ([CONFIDENTIEL] EUR en 2020 contre [CONFIDENTIEL] EUR en 2019). En outre, la signification de la scission entre « DRO » et « Daily » a encore été examinée, ainsi que les volumes définitifs et les diminutions de volumes pour le panier des petits utilisateurs par ligne de produits en 2019.
5. L'IBPT observe également, par le courrier du 10 juillet, l'apparition de deux nouvelles lignes de produits sur la liste (en l'occurrence « BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 0-2kg » et « BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 2-10kg »). Il s'agit ici de colis internationaux provenant de Belgique et livrables dans un point postal à l'étranger, soit les Pays-Bas ou la France. L'IBPT se demande par conséquent de quelle ligne de produits relèvent les colis nationaux déjà existants livrables dans un point postal. En outre, l'IBPT souhaite identifier tous les produits qui se trouvent dans les lignes de produits du panier des petits utilisateurs, par le biais d'une indication dans la liste de produits détaillés de 2019 de la comptabilité analytique.
6. Pour un tel colis de 0-2 kg, il n'y a pas directement une ligne de produits comparable avec la livraison à domicile. Seule bpost World Light 0-2 kg (avec un prix inférieur) se trouve déjà comme ligne de produits dans le panier des petits utilisateurs. L'IBPT se demande ce faisant avec quel tarif régulier 0-2 kg les 9,95 euros pour la livraison dans un point postal doivent être comparés. En outre, l'IBPT se demande à quel réseau il sera fait appel, celui de DHL Parcel aux Pays-Bas ou celui de La Poste en France ? Enfin, l'IBPT se demande si d'autres pays seront encore ajoutés.
7. Dans son courrier du 15 juillet 2020, bpost indique que les attentes au niveau des volumes de 2019 ont été adaptées. La croissance (+[CONFIDENTIEL] %) concernant les colis nationaux prépayés pour 2019 n'a pas été atteinte et a, par conséquent, été adaptée en une diminution de -[CONFIDENTIEL] % pour 2020³. L'augmentation étonnante du chiffre d'affaires pour les timbres prior à l'unité s'explique également. En raison de la crise du Covid-19, bpost n'est pas en mesure d'estimer correctement, sur la base des ventes variables actuelles, quelle partie de ces timbres prior sera utilisée pour les envois recommandés. Une telle scission n'a donc pas été prévue et le chiffre d'affaires a été mis sur une même ligne de produits. Cela n'a pas d'autre impact, étant donné que les deux lignes de produits font partie du même groupe LTP⁴ (soit les labels DRO) pour les estimations concernant les évolutions de volumes (facteur V dans le calcul du price cap). Pour le Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur par contre, bpost admet que l'augmentation tarifaire de 12,2 % en 2020 fera

² MAFF renvoie à « machine à affranchir ». Celle-ci permet un affranchissement par la machine et dispense donc de coller des timbres.

³ Pour 2021, bpost prévoit toutefois de manière assez surprenante à nouveau une croissance du volume de [CONFIDENTIEL] % pour les colis nationaux dans le panier des petits utilisateurs.

⁴ Le Long Term Plan utilise des estimations de volume

probablement en sorte que la diminution de volume soit plus que compensée et qu'il peut ce faisant être question d'une augmentation du chiffre d'affaires.

8. En ce qui concerne la terminologie, bpost a précisé que « LTP Daily » renvoyait aux envois amenés dans un centre Masspost à un tarif standard (Dailymail)⁵. « LTP DRO » renvoie par contre aux produits via le tarif standard qui ont été amenés via le réseau de détail pour les envois de correspondance, soit les bureaux de poste, les points poste ou les boîtes aux lettres rouges.
9. En outre, bpost a également prévu l'évolution du volume effectivement réalisé pour les lignes de produits du panier des petits utilisateurs pour 2019, ainsi que l'énumération des lignes de produits de la comptabilité analytique, contenant un plus grand degré de détail, relevant du panier des petits utilisateurs.
10. En ce qui concerne les colis livrables dans un point postal, bpost a précisé que pour les colis domestiques, cette sous-catégorie figurait dans « Online bpack@bpost ». En effet, les colis intérieurs du panier des petits utilisateurs qui seront finalement livrés dans un point postal peuvent uniquement être achetés en ligne⁶. [CONFIDENTIEL]. En outre, bpost a désiré mentionner qu'il n'y a pas de produit international comparable (0-2 kg) pour les petits utilisateurs comprenant bel et bien la livraison à domicile. En effet, bpack World Light 0-2 kg ne comprend pas le track and trace.
11. Conformément à l'article 19 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, qui dispose que « *Le Conseil offre à toute personne directement et personnellement concernée par une décision la possibilité d'être entendue au préalable. Les décisions du Conseil sont notifiées aux personnes directement et personnellement concernées et au ministre* », bpost a reçu la possibilité de formuler des remarques concernant le projet de décision jusqu'au 23 septembre 2020.
12. Par le courrier du 2 septembre 2020, bpost a transmis ses indications concernant la confidentialité. bpost a également précisé que « LTP DRO » porte uniquement sur les envois de correspondance et n'utilise donc pas les distributeurs automatiques de colis en tant qu'élément du réseau. bpost a par ailleurs réitéré son point de vue selon lequel le contrôle ex ante prévu par l'article 18 de la loi du 26 janvier 2018 fait obstacle à l'exercice ultérieur par l'IBPT de sa compétence générale de contrôle ex post en vertu de l'article 14, § 1er, 3°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et de l'article 17, § 1er, de la loi du 26 janvier 2018. En outre, bpost a souhaité qu'il soit expressément mentionné que les tarifs nationaux (pour les colis) ont également baissé et que, par conséquent, il ne s'agissait pas ici uniquement des tarifs internationaux (en raison d'adaptations en matière de frais terminaux (« terminal dues »)). bpost avait également des remarques concernant la comparaison entre l'évolution du tarif du timbre prior belge et l'inflation, la comparaison européenne entre les tarifs des timbres locaux en 2019 exprimés en parité du pouvoir d'achat et la critique de l'IBPT concernant la formule de price cap actuelle.

⁵ En général via PP (le port payé est la solution appropriée pour l'affranchissement de plusieurs envois simultanément comme le publipostage ou les courriers) ou RD (la rétribution différée est un mode d'affranchissement réservé à certaines administrations publiques belges). Pour info, un centre MassPost (ou centre Hyper MassPost) est un point de livraison pour les grands dépôts.

⁶ À l'heure actuelle, bpost prévoit déjà une réduction si un colis ne doit pas être livré à une adresse mais dans un point postal. Par exemple, un colis national standard de 0-2 kg acheté en ligne mais qui sera finalement livré à domicile, à l'adresse, coûte actuellement 5,7 euros. Si ce même colis doit être livré dans un point postal, le prix tombe à 4,7 euros. Voir aussi www.bpost.be

3. Analyse des augmentations tarifaires pour le panier des petits utilisateurs pour l'année 2021

3.1. Base légale

3.1.1. Règles tarifaires

3.1.1.1. Définition du panier des petits utilisateurs

13. Conformément à l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018, le panier des petits utilisateurs, qui est soumis aux tarifs unitaires, comprend :
- 1° les envois de correspondance domestiques standard dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg ;
 - 2° le courrier transfrontière sortant standard dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg ;
 - 3° les colis postaux domestiques et transfrontières sortants jusqu'à 10 kg ;
 - 4° les envois recommandés et les envois à valeur déclarée domestiques et transfrontières sortants.

3.1.1.2. Principes à observer

14. Les conditions, la procédure et les règles de calcul applicables aux augmentations tarifaires ont été fixées légalement par le législateur belge, notamment dans la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux (plus loin : la loi postale).
15. Plus précisément, l'article 17 de la loi du 26 janvier 2018 décrit un certain nombre de principes que le prestataire du service universel, en l'occurrence bpost, doit respecter lorsqu'il souhaite procéder à des augmentations tarifaires.
16. Ces principes sont décrits comme suit à l'article 17, § 1^{er}, de la loi postale :

« § 1^{er}. Les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel fournie par le prestataire du service universel sont fixés conformément aux principes suivants :

*1° les tarifs sont **abordables** ;*

*2° les tarifs sont **orientés sur les coûts et fournissent des incitations à une prestation efficace du service universel** ;*

*3° le tarif des services prestés au tarif unitaire est **identique sur toute l'étendue du territoire** du Royaume quels que soient les lieux de levée et de distribution, sans préjudice du droit pour le (ou les) prestataire(s) du service universel de conclure des accords tarifaires individuels avec les utilisateurs ;*

*4° les tarifs doivent être **transparents et non discriminatoires**. Tant les prix que les conditions sont appliqués sans discrimination ;*

5° lorsqu'il applique des tarifs spéciaux, par exemple pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs utilisateurs, un prestataire du service universel respecte les principes de

transparence et de non-discrimination tant en ce qui concerne les tarifs proprement dits que les conditions qui s'y rapportent. Les tarifs s'appliquent, tout comme les conditions y afférentes, de la même manière tant dans les relations entre les tiers que dans les relations entre les tiers et les prestataires du service universel fournissant des services équivalents. [...] »

17. L'article 18, § 4, de la loi postale indique ce qui suit en ce qui concerne le « price cap » :

« Lorsqu'une demande d'augmentation tarifaire du prestataire du service universel concernant les tarifs des services appartenant au panier des petits utilisateurs respecte le price cap visé à l'article 18, § 1^{er}, les tarifs sont considérés comme conformes aux obligations d'abordabilité et d'orientation sur les coûts visés au paragraphe 1^{er}, 1^o et 2^o. [...] »

18. La formule du price cap elle-même est donnée à l'article 19, § 1^{er}, 1^o, de la loi postale :

« L'augmentation tarifaire pondérée définie est inférieure ou égale à l'augmentation de l'indice santé, entre le mois [d']avril de la pénultième année et le mois [d']avril de l'année n-1 précédant la mise en application de l'augmentation tarifaire, de laquelle il est soustrait un facteur de correction "X". »

$$\sum_{j=1}^N W_{j,n-2} \times M_{j,n} \leq \left(\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} * [1 - X] - 1 \right)$$

et

$$X = V / (1 + V) + KRF * EWV$$

19. Pour l'application de cette formule, il est tenu compte des principes indiqués ci-après, tels qu'énumérés à l'article 19 de la loi postale :

« § 2. Le prestataire du service universel peut appliquer les modifications tarifaires à partir du 1^{er} janvier de chaque année. Celles-ci ne doivent pas être appliquées en même temps et peuvent être étalées au cours de l'année. »

§ 3. Lorsque, au cours d'une année civile, le prestataire du service universel augmente ses prix dans une mesure moindre que celle autorisée en raison de l'application du price cap visé à l'article 18, § 1^{er}, et calculé selon la formule définie au paragraphe 1^{er}, il peut utiliser la marge restante au cours des trois années suivantes. La même règle est d'application en cas d'absence de modification tarifaire. »

3.1.1.3. Procédure à observer

20. Conformément à l'article 14, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, l'IBPT est chargé de contrôler le respect de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux.

21. L'article 18, § 2, de la loi postale détermine la manière dont le prestataire du service universel, en l'occurrence bpost, doit procéder pour pouvoir effectivement procéder à cette augmentation tarifaire :

« § 2. Si le prestataire du service universel souhaite procéder à une augmentation des tarifs pour les produits appartenant au panier des petits utilisateurs mentionnés au § 1^{er}, 1^o, tous les documents relatifs au calcul du price cap sont communiqués à l'Institut préalablement à la modification et au plus tard au 1^{er} juillet de l'année n-1 en vue de l'approbation de l'augmentation des tarifs pouvant être appliquée à partir du 1^{er} janvier de l'année n. L'Institut contrôle si les principes tarifaires visés à l'article 17, § 1^{er}, sont respectés. L'Institut évalue l'abordabilité et l'orientation sur les coûts sur la base de la formule de price cap visée au paragraphe 1^{er}.

L'Institut dispose de trois mois à partir du jour de la réception de la demande des augmentations tarifaires pour rendre sa décision.

Au cas où l'Institut est d'avis que le dossier est incomplet, il doit faire savoir dans les dix jours ouvrables de la réception quelles informations manquent.

Le délai de trois mois est suspendu jusqu'au moment de la réception des informations manquantes dans le dossier.

Si l'un des principes visés à l'article 17, § 1^{er}, n'est pas respecté, l'Institut refusera la hausse tarifaire proposée par le prestataire désigné du service universel. »

22. L'article 39 de la loi du 26 janvier 2018 prévoit une dérogation unique au contrôle ex ante habituel, par le biais d'un contrôle ex post, après l'entrée en vigueur de la loi :

« En dérogation de l'article 18, § 2, le prestataire du service universel peut, après l'entrée en vigueur de la présente loi, uniquement et exceptionnellement procéder à une augmentation des tarifs des produits faisant partie du panier des petits utilisateurs visé à l'article 18, § 1^{er}, sans l'approbation préalable de l'Institut, sans préjudice toutefois de la compétence de l'Institut de procéder à un contrôle a posteriori de la conformité de cette augmentation avec les principes tarifaires visés à l'article 17, § 1^{er}. Ce contrôle doit s'effectuer en appliquant la formule du price cap telle que définie par l'article 19, § 1^{er} de la présente loi. »

23. Cette dérogation unique a déjà été utilisée pour l'augmentation tarifaire de 2018.⁷

3.1.2. Compétence de l'IBPT

24. L'article 14, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges attribue à l'IBPT la mission de contrôler le respect de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux. Cette compétence inclut le contrôle des tarifs de l'année 2021.
25. L'article 18, § 2, de la loi du 26 janvier 2018 indique clairement qu'il s'agit d'un contrôle ex ante, dans le cadre duquel bpost, préalablement à l'augmentation et au plus tard au 1^{er} juillet de l'année n-1, communiquera à l'IBPT les documents nécessaires concernant le calcul du price cap.
26. Outre la vérification de la conformité d'une augmentation tarifaire à la formule légale de price cap visée à l'article 18, § 2, de la loi du 26 janvier 2018, la compétence de contrôle ex ante de l'IBPT s'étend à la conformité aux principes de transparence et de non-discrimination.

⁸ Le panier des petits utilisateurs est défini à l'article 18 § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018

27. Par ailleurs, la compétence en matière de vérification ex ante visée à l'article 18, § 2, de la loi du 26 janvier 2018 est sans préjudice de la compétence générale de l'IBPT, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, 3°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et de l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018, de vérifier la conformité de chaque tarif de bpost pour un service inclus dans le service universel à l'ensemble des principes tarifaires, le cas échéant dans le cadre d'un contrôle ex post.

3.2. La nouvelle tarification par bpost pour 2021

28. Pour vérifier le caractère abordable des tarifs, l'évolution tarifaire est sondée à l'aide d'un outil appelé « panier des petits utilisateurs »⁸. Celui-ci est composé d'un ensemble de services postaux représentatifs des produits utilisés par les particuliers et les petits utilisateurs professionnels.
29. Ce panier des petits utilisateurs comprend les services suivants :
- 1° les envois de correspondance domestiques standard dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg ;
 - 2° le courrier transfrontière sortant standard dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg ;
 - 3° les colis postaux domestiques et transfrontières sortants jusqu'à 10 kg ;
 - 4° les envois recommandés et les envois à valeur déclarée domestiques et transfrontières sortants.
30. Le 29 juin 2020, bpost a transmis à l'IBPT la liste de tous les produits appartenant au panier décrit ci-dessus, y compris les augmentations tarifaires prévues et les pondérations. La liste de comparaison des tarifs 2020-2021, y compris l'augmentation exprimée en pourcentage, telle que transmise par bpost, est reprise dans les tableaux 1 et 2 ci-après.
31. À la lecture de ces tableaux, l'on peut constater que les augmentations moyennes prévues des tarifs unitaires qui seront opérées pour 2021 vont jusqu'à +36,79 % selon les produits. Plusieurs baisses de prix sont également prévues pour 2021⁹. La moyenne pondérée¹⁰ de ces modifications s'élève à +10,49 %.
32. Au plus tôt dans le courant de 2020, mais peut-être plus tard au vu de la crise du Covid-19, bpost présentera deux nouveaux produits concernant les colis internationaux, à savoir les colis sortants internationaux de 0-2 kg ou 2-10 kg livrables dans un point postal aux Pays-Bas ou en France (en l'occurrence « BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 0-2kg » et « BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 2-10kg »). Étant donné que l'article 18, § 2, de la loi du 26 janvier 2018 ne vise que les augmentations tarifaires, les tarifs initiaux de ces nouveaux produits ne font pas partie de ce contrôle ex ante, mais peuvent bel et bien faire partie d'un contrôle ex post par l'IBPT. La vérification de la conformité de ces tarifs initiaux aux principes tarifaires visés à l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018¹¹ est en revanche effectuée par l'IBPT dans le

⁸ Le panier des petits utilisateurs est défini à l'article 18 § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018

⁹ En partie sur le plan national et en partie sur le plan international par la prise en compte des tarifs prévus concernant les frais terminaux (« terminal dues »).

¹⁰ Moyenne calculée au pro rata sur la base de la part de chaque produit dans le chiffre d'affaires global portant sur le panier des petits utilisateurs. Pour le détail du calcul, voir l'annexe 1.

¹¹ Selon la méthodologie exposée dans la décision du Conseil de l'IBPT du 21 mars 2017 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost des tarifs pleins à la pièce pour l'année 2017, dans le cadre de laquelle l'IBPT a réalisé une analyse d'orientation sur les coûts en examinant les marges de six groupes de produits dans le panier des petits utilisateurs et l'ensemble du panier des petits utilisateurs.

<https://www.ibpt.be/consommateurs/publication/decision-du-21-mars-2017-concernant-lanalyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-des-tarifs-pleins-a-la-piece-pour-lannee-2017>

cadre d'un contrôle ex post, compte tenu de la compétence générale de contrôle qui lui est confiée par l'article 14, § 1^{er}, 3°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut de l'IBPT.

33. La présente décision ne porte pas atteinte à la compétence de contrôle ex post portant sur le tarif initial appliqué en 2021 (ou éventuellement encore en 2020), que l'IBPT se réserve expressément.

Basket	Produit	Price Evolution		
		price 2020	price 2021	average increase
National Mail <=2kg	Daily Mail-Stamp-Prior-Per Piece	€1,21	€1,60	32,231%
	Daily Mail-Stamp-Prior-Per 10	€1,18	€1,57	33,051%
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per Piece	€1,01	€1,10	8,911%
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per 10	€0,98	€1,07	9,184%
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Prior	€1,06	€1,45	36,792%
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior	€0,86	€0,95	10,465%
International Mail <=2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per Piece	€1,61	€1,91	18,634%
	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5	€1,55	€1,85	19,355%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece	€1,83	€2,13	16,393%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5	€1,77	€2,07	16,949%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-Eur	€1,48	€1,78	20,270%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur	€1,38	€1,68	21,739%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row	€1,70	€2,00	17,647%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row	€1,55	€1,85	19,355%

Tableau 1 : Evolution tarifaire 2020-2021 pour le courrier domestique (<=2 kg) et le courrier transfrontière (<=2 kg)

Source : bpost

Basket	Produit	Price Evolution		
		price 2020	price 2021	average increase
National Registered	Registered-Stamp-Prior-<= 2 kg	€6,85	€7,24	5,693%
	Registered-Other-Prior-<= 2 kg	€6,57	€6,96	5,936%
	Registered-Advice of Receipt	€1,35	€1,35	0,000%
	Registered-Declared Value	€5,00	€5,00	0,000%
Internat. Registered	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur	€7,22	€7,52	4,155%
	Social Mail-Reg.Int Stamps-row	€7,44	€7,74	4,032%
	Social Mail-Registered Int-Eur	€6,99	€7,29	4,292%
	Social Mail-Registered Int-row	€7,21	€7,51	4,161%
National Packages <=10kg	BPACK Mini-Parcels 1	€4,60	€4,60	0,000%
	BPACK Mini-Parcels 1 (per 5)	€4,37	€4,370	0,000%
	BPACK Mini-Parcels 2	€0,00	€0,00	0,000%
	BPACK Mini-Parcels 2 (per 5)	€0,00	€0,00	0,000%
	BPACK Mini-Parcels 3	€6,10	€5,99	-1,803%
	BPACK Mini-Parcels 3 (per 5)	€5,80	€5,69	-1,897%
	BPACK 24H - 0-2 kg	€6,90	€6,90	0,000%
	BPACK 24H - 0-2 kg (per 10)	€6,56	€6,56	-0,076%

	BPACK 24H - 2-10 kg	€9,20	€9,20	0,000%
	BPACK Secur 0-2 kg	€8,10	€8,10	0,000%
	BPACK Secur 0-2 kg (per 10)	€7,70	€7,70	-0,065%
	BPACK Secur 2-10 kg	€10,40	€10,40	0,000%
	BPACK Pay@home 0-2 kg	€14,20	€14,20	0,000%
	BPACK Pay@home 2-10 kg	€16,50	€16,50	0,000%
	Online BPACK 24H - 0-2kg	€5,70	€5,70	0,000%
	Online BPACK 24H - 2-5kg	€5,70	€5,70	0,000%
	Online BPACK 24H - 5-10kg	€6,20	€6,20	0,000%
	Online BPACK Secur 0-2kg	€6,70	€6,70	0,000%
	Online BPACK Secur 2-5kg	€6,70	€6,70	0,000%
	Online BPACK Secur 5-10kg	€7,20	€7,20	0,000%
	Online BPACK Pay@home 0-2kg	€14,20	€14,20	0,000%
	Online BPACK Pay@home 2-5kg	€14,20	€14,20	0,000%
	Online BPACK Pay@home 5-10kg	€16,50	€16,50	0,000%
	Online BPACK@bpost 24H - 0-2kg	€4,70	€4,40	-6,383%
	Online BPACK@bpost 24H - 2-5kg	€4,70	€4,40	-6,383%
	Online BPACK@bpost 24H - 5-10kg	€4,70	€4,70	0,000%
	Online BPACK@bpost Secur 0-2kg	€5,70	€5,70	0,000%
	Online BPACK@bpost Secur 2-5kg	€5,70	€5,70	0,000%
	Online BPACK@bpost Secur 5-10kg	€5,70	€5,70	0,000%
	Online BPACK@bpost Pay@home 0-2kg	€12,35	€12,35	0,000%
	Online BPACK@bpost Pay@home 2-5kg	€12,35	€12,35	0,000%
	Online BPACK@bpost Pay@home 5-10kg	€14,50	€14,50	0,000%
Int. Package <=10kg	BPACK WORLD Light-Prior-<=2kg	€8,70	€8,70	0,000%
	BPACK WORLD Light-Economy-<=2kg	€7,80	€7,80	0,000%
	BPACK WORLD 0-10kg	€16,40	€16,40	0,000%
	BPACK WORLD 0-10kg online	€16,40	€16,40	0,000%
	BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 0-2kg	€9,95	€9,95	0,000%
	BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 2-10kg	€13,95	€13,95	0,000%

Tableau 2 : Évolution tarifaire 2020-2021 pour les envois recommandés domestiques (<=2 kg), les envois recommandés internationaux, les colis domestiques (<=10 kg) et les colis transfrontières (<=20 kg)

Source : bpost

3.3. Analyse

3.3.1. Les augmentations

3.3.1.1. Évolution historique

34. Le graphique ci-après illustre l'évolution tarifaire cumulée du timbre prior et du timbre non prior (à l'unité) pour une lettre intérieure normalisée entre 2004 et 2021 et la compare à celle de l'inflation¹² sur la même période. Entre 2004 et 2021, le tarif du timbre prior aura augmenté de 220 %, de 0,50 euro¹³ à 1,6 euro, alors que le niveau général des prix n'aura augmenté que d'un tiers (environ 34 %). Pour le timbre non prior, l'augmentation est de 150 %¹⁴, de 0,44 euro¹⁵ à 1,1 euro.
35. En outre, le décalage entre l'inflation et le tarif du timbre ne cesse d'augmenter au fil du temps, surtout depuis l'arrivée de la nouvelle formule de price cap en 2018 (voir aussi le point 3.4.2.). Entre 2017 et 2021, le tarif du timbre prior a dès lors connu une augmentation de 102,5 %, alors que l'inflation (voir le point 3.4.3) n'aura augmenté que de manière limitée (environ 5 %).
36. Il convient également de noter que la différence prévue entre le tarif unitaire et le tarif d'une unité par achat de 10 timbres prior sera maintenue à 3 cents dans la proposition de bpost. Par conséquent, l'augmentation des prix relatifs est encore plus marquée pour les timbres vendus par 10, soit +33,05 % en un an pour les timbres prior vendus par 10, contre +32,23 % pour le tarif unitaire. De plus, la différence en termes absolus entre le tarif unitaire et le tarif à l'unité pour les timbres vendus par 10 était bien plus grande précédemment : en 2010, la différence s'élevait par exemple à 10 cents (59 contre 69 cents).¹⁶ L'augmentation des prix représentée à la figure 1, tant pour les timbres prior que non prior, serait ainsi encore plus remarquable si l'augmentation du tarif à l'unité pour les timbres vendus par 10 était représentée. Ainsi, il devient donc de moins en moins intéressant pour le consommateur d'acheter des timbres par 10, étant donné que la différence avec le tarif unitaire diminue. Surtout en termes relatifs, la « réduction » pour l'achat par 10 timbres prior ne s'élève désormais plus qu'à -1,88 %. À titre de comparaison, en 2010, cette réduction était de -14,5 %. Pourtant, plus de [CONFIDENTIEL] % des timbres vendus le sont par 10, ce qui représente des avantages pour bpost en termes de temps aux guichets¹⁷ et de prépaiement¹⁸.
37. Dans sa réaction du 2 septembre 2020, bpost souligne que, compte tenu de la baisse du chiffre d'affaires et de la hausse des coûts auxquels elle est confrontée, il est logique que les augmentations tarifaires soient supérieures à l'inflation. bpost affirme également que les augmentations sur 10 ans (période 2010-2019 selon l'étude « Letter prices in Europe » de Deutsche Post de mars 2020) des tarifs des timbres en Belgique sont plutôt modérées par rapport aux autres pays repris dans le benchmark. Dans cette liste, bpost occupe la 18e place sur 31 pays, avec une augmentation de 44,2 %. L'IBPT tient à souligner que les coûts totaux n'augmentent pas, mais uniquement les coûts unitaires. En outre, les augmentations tarifaires

¹² Pour 2021, il s'agit d'une estimation du Bureau fédéral du Plan : <https://www.plan.be/databases/17-fr-indice+des+prix+a+la+consommation+previsions+d+inflation>

¹³ En 2004, le tarif prior n'a augmenté que le 3 mai de 0,49 euro à 0,5 euro ; dans le cadre de cette comparaison, le tarif de 0,5 euro a été utilisé comme point de référence pour 2004.

¹⁴ À partir du 1^{er} août 2007, un timbre non prior n'était plus disponible. À ce moment-là, il s'agissait d'un timbre J+2. Le 1^{er} janvier 2019, un timbre J+3 non prior a été introduit.

¹⁵ En 2004, le tarif non prior n'a augmenté que le 3 mai de 0,40 euro à 0,44 euro, dans le cadre de cette comparaison, le tarif de 0,44 euro a été utilisé comme point de référence pour 2004.

¹⁶ Pour rappel, à cette période, seul un timbre prior était disponible.

¹⁷ Utilisation unique contre potentiellement dix utilisations du guichet.

¹⁸ Si l'utilisateur conserve un stock de timbres, il y a eu un prépaiement.

ont permis à bpost de maintenir son chiffre d'affaires au même niveau. Cela se reflète également dans la marge sur le panier des petits utilisateurs, qui est restée très élevée (voir section 3.4.2). Enfin, les augmentations du prix des timbres de bpost ont principalement eu lieu depuis 2018, jusqu'en 2021 inclus, alors que la comparaison de DHL porte sur la période 2010-2019. Par exemple, comme mentionné ci-dessous, le prix du timbre prior (à l'unité) en Belgique n'a augmenté que de 14,5 % entre 2010 et 2017, alors que l'augmentation depuis 2017 atteint pas moins de 102,5 %.

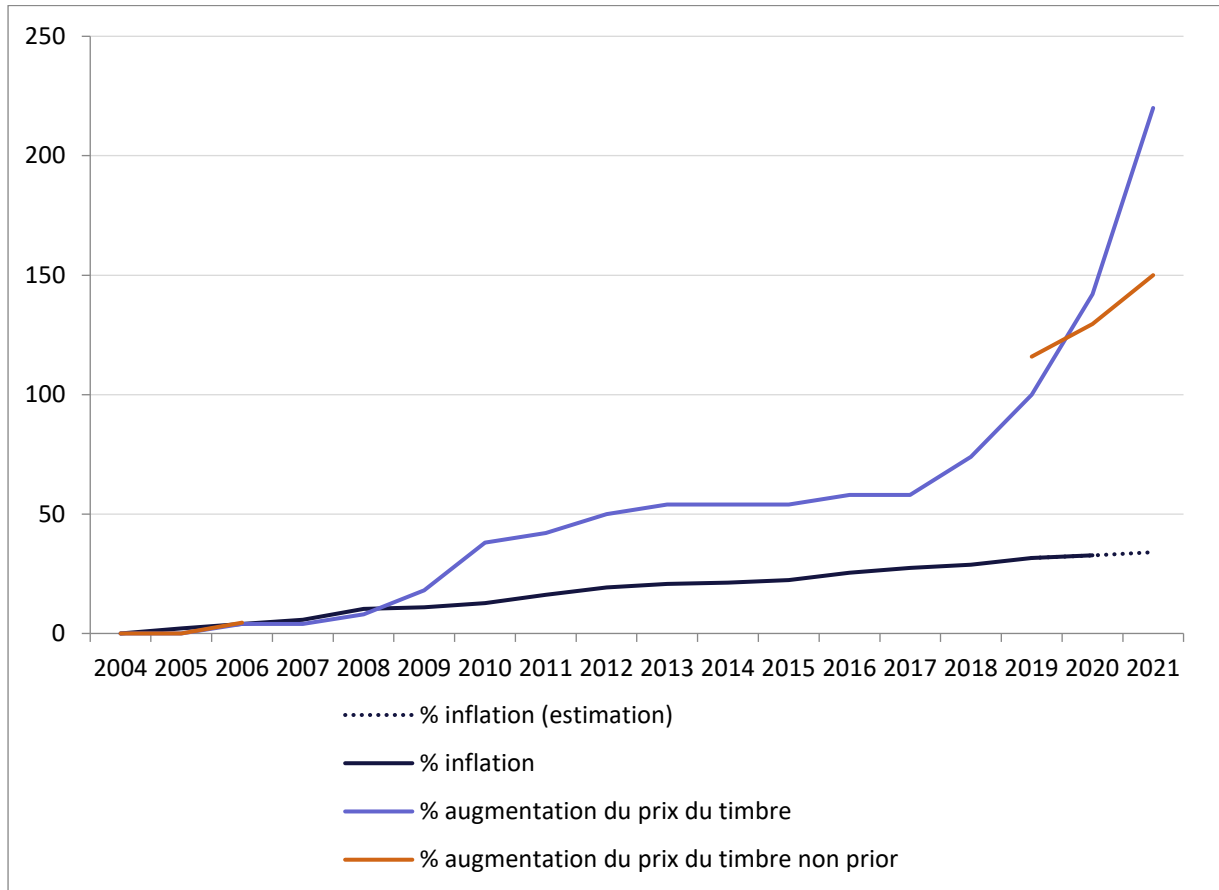


Figure 1 : Comparaison de l'augmentation tarifaire cumulée des prior timbres prior et non prior (à l'unité) et de l'inflation (de l'année de base 2004 à 2021)
Source : SPF Économie - Bureau fédéral du Plan

38. Nous examinons ici les augmentations relatives pour les timbres, mais il est important de noter que les augmentations ont un impact encore plus grand avec les machines à affranchir¹⁹ (ou MAFF). La différence de 15 cents avec le tarif unitaire du timbre ou de 12 cents avec le tarif par 10 timbres a été conservée de sorte que l'augmentation relative est encore plus importante pour les machines à affranchir. Soit +36,79 % pour le tarif prior et +10,46 % pour le tarif non prior.
39. La figure 2 montre que le tarif du timbre prior a plus que doublé entre 2010 et 2021. Ces augmentations ont principalement eu lieu après 2017, sous la nouvelle loi postale du 26 janvier 2018 (et la nouvelle formule du price cap correspondante). Entre 2010 et 2017, l'augmentation était de 14,5 % ; depuis 2017, le tarif du timbre prior a augmenté de pas moins de 102,5 %.

¹⁹ Une machine à affranchir est une machine qui affranchit les envois postaux en y plaçant une marque d'affranchissement plutôt qu'un timbre.

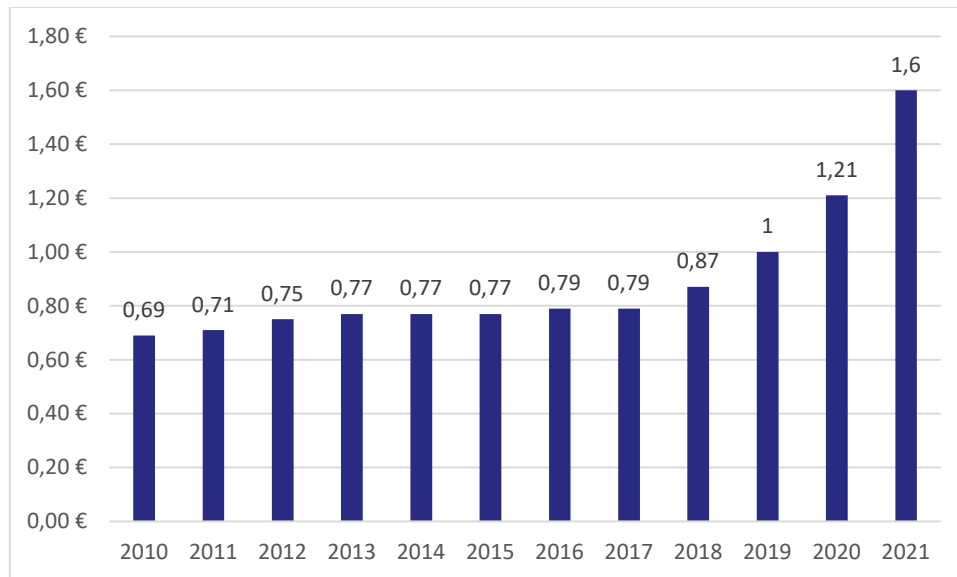


Figure 2 : Comparaison du tarif du timbre prior (prix unitaire) de 2010 à 2021
Source : IBPT.

3.3.1.2. Comparaison internationale

40. Si l'on compare le prix nominal de la lettre domestique standard en Europe à l'aide de la dernière « International Letter Price Survey » de la Deutsche Post²⁰, l'on constate qu'en 2020, la Belgique avait le cinquième tarif (prior) nominal le plus cher de l'Union européenne. Le tarif prior unitaire en Belgique de 1,21 euro se trouvait en effet loin au-dessus du tarif médian²¹ de 0,84 euro. Il convient cependant de noter que, dans une petite moitié des pays européens, le poids de la lettre domestique standard est limité à entre 20 et 30 grammes, ce qui n'est pas le cas en Belgique, où il est limité à 50 grammes. L'Italie et le Royaume-Uni constituent des exceptions positives : le poids maximal y est même de 100 grammes, avec, pour le Royaume-Uni, un prix inférieur à la Belgique.
41. Si nous examinons actuellement ce qui se passe dans les autres pays et que nous comparons leurs tarifs au tarif unitaire actuel de 1,21 euro en Belgique, il ressort qu'aucun pays voisin n'a de tarif prior domestique plus élevé. Même en France, seul pays voisin ayant toujours eu un tarif supérieur par le passé²², le prix du timbre prior est pour le moment 5 cents moins cher qu'en Belgique. Avec les autres pays voisins, la différence est même plus marquée, dans la mesure où un timbre prior dans ces pays voisins est moins cher qu'un timbre prior en Belgique. Le tarif prior aux Pays-Bas est 30 cents plus bas que le tarif prior en Belgique. Pour le Royaume-Uni, cette différence est même de 34 cents. Par rapport à l'Allemagne et au Luxembourg, la différence est de 41 cents par timbre prior. Un timbre prior en Belgique est ainsi plus de 50 % plus cher qu'en Allemagne ou au Luxembourg (1,21 euro contre 0,8 euro).
42. Nous devons noter qu'en France et au Royaume-Uni, la possibilité existe aussi, tout comme en Belgique, d'acheter des timbres non prior moins chers. Cela explique pourquoi le prix du timbre en France (0,97 euro pour J+2 et 0,95 euro pour J+4) comme au Royaume-Uni (0,72

²⁰ Il s'agit ici généralement de tarifs J+1, l'on y déroge dans certaines exceptions. Par exemple, en Espagne où l'envoi non prior de 20 grammes coûte 0,65 euro et est repris dans la liste comparative. En effet, l'alternative prior contient déjà un service supplémentaire, à savoir le *track and trace*.

²¹ L'utilisation de la médiane est nécessaire en raison des valeurs extrêmes affichées par le Danemark, l'Italie, la Finlande et la Grèce qui fausseraient trop fortement la moyenne.

²² La superficie de la France est de 643 801 km², alors que celle de la Belgique n'est que de 30 689 km². Cela aura des répercussions sur le coût de distribution des envois prioritaires notamment (J+1).

euro pour J+3²³) peut à nouveau être inférieur au niveau tarifaire comparable en Belgique (1,01 euro pour le non prior).

43. Avec un tarif prior prévu pour 2021 de 1,6 euro et un tarif non prior de 1,1 euro, le classement de la Belgique risque même de continuer à se détériorer par rapport aux pays voisins.

	Pays	Prix nominal en EUR	Poids maximal de la lettre
1	Danemark	3,88	50 g
2	Finlande	3,10	50 g
3	Italie	2,80	100 g
4	Grèce	1,90	20 g
5	Belgique	1.21	50 g
6	France	1.16	20 g
7	Irlande	1.10	50 g
8	Suède	1,04	20 g
9	République tchèque	1,01	50 g
10	Lettonie	1,00	20 g
11	Pologne	0,95	50 g
12	Pays-Bas	0,91	20 g
13	Croatie	0,88	50 g
14	Royaume-Uni	0,87	100 g
	Médiane UE 28	0,84	
15	Allemagne	0,80	20 g
16	Luxembourg	0,80	50 g
17	Autriche	0,80	20 g
18	Slovaquie	0,80	50 g
19	Roumanie	0,78	20 g
20	Estonie	0,65	50 g
21	Portugal	0,65	20 g
22	Espagne	0,65	20 g
23	Hongrie	0,57	30 g
24	Bulgarie	0,56	50 g
25	Lituanie	0,55	20 g
26	Slovénie	0,48	50 g
27	Chypre	0,41	20 g
28	Malte	0,30	50 g

Tableau 3 : Comparaison du prix nominal d'une lettre domestique standard en Europe (2020)
Source : Deutsche Post, 2020

44. Lorsque l'on effectue la même comparaison en termes de parité du pouvoir d'achat (PPA)²⁴, de manière à tenir compte de la situation économique individuelle de chaque pays, l'on constate que le classement de la Belgique s'améliore. Notre pays occupe dans ce cas la 12^e place du classement des pays de l'Union européenne, donc toujours au-dessus de la médiane²⁵, pour une lettre domestique standard.

²³ Y compris la livraison le samedi

²⁴ Dans le cadre de cette comparaison, la Deutsche Post a pris le critère du pouvoir d'achat allemand comme point de référence.

²⁵ L'utilisation de la médiane est nécessaire en raison des valeurs extrêmes affichées par le Danemark, l'Italie et la Finlande qui fausseraient trop fortement la moyenne.

45. Toutefois, la Belgique s'avère déjà chère en 2020 par rapport à ses voisins, où le prix en PPA de la lettre domestique standard est compris entre 0,7 euro et 1,14 euro, contre 1,16 euro en Belgique. La Belgique se trouve certes juste devant la France (13^e), mais les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni se positionnent encore un peu plus loin dans le classement, respectivement aux 19^e, 21^e et 22^e places. Le Luxembourg (25^e) fait même partie des pays les moins chers d'Europe en ce qui concerne le prix de la lettre domestique standard exprimé en PPA.
46. Dans sa réaction du 2 septembre dernier au projet de décision, bpost indique qu'une comparaison adaptée en fonction de la parité du pouvoir d'achat et du coût salarial constituerait une base de comparaison plus correcte. Le rapport annuel « Letter prices in Europe » de la Deutsche Post indique également les tarifs des timbres adaptés au coût salarial. Toutefois, l'IBPT ne partage pas l'avis de bpost à ce sujet, car le coût salarial n'est en soi pas un indicateur idéal pour évaluer les coûts sous-jacents pour l'opérateur. Dans ce cas, il faudrait notamment aussi tenir compte, outre du coût salarial, du nombre d'envois par habitant, de l'efficacité et de la part de marché de l'opérateur concerné ainsi que de la densité de population.

Pays	Prix adapté pour la PPA en EUR	Poids maximal de la lettre
1 Danemark	3,16	50 g
2 Italie	3,04	100 g
3 Finlande	2,68	50 g
4 Grèce	2,48	20 g
5 Pologne	1,72	50 g
6 Roumanie	1,61	20 g
7 République tchèque	1,55	50 g
8 Lettonie	1,50	20 g
9 Croatie	1,44	50 g
10 Bulgarie	1,18	50 g
11 Slovaquie	1,17	50 g
12 Belgique	1.16	50 g
13 France	1,14	20 g
14 Irlande	1,03	50 g
Médiane UE 28	1,00	
15 Hongrie	0,97	30 g
16 Lituanie	0,90	20 g
17 Estonie	0,89	50 g
18 Suède	0,89	20 g
19 Pays-Bas	0,86	20 g
20 Portugal	0,83	20 g
21 Royaume-Uni	0,83	100 g
22 Allemagne	0,80	20 g
23 Autriche	0,77	20 g
24 Espagne	0,76	20 g
25 Luxembourg	0,70	50 g
26 Slovénie	0,62	20 g
27 Chypre	0,50	20 g
28 Malte	0,38	50 g

Tableau 4 : Comparaison du prix d'une lettre domestique standard en Europe (en PPA pour 2020)

Source : Deutsche Post, 2020

3.3.2. Analyse des principes tarifaires

47. La vérification des principes légaux définis au point 3.1.1.2, à savoir le caractère abordable, l'orientation sur les coûts, l'uniformité sur l'ensemble du territoire, la transparence et la non-discrimination, est effectuée pour chaque produit. La vérification du price cap, et donc du caractère abordable et de l'orientation sur les coûts des augmentations tarifaires, se fait quant à elle au point 3.4 de la présente décision.

3.3.2.1. Uniformité tarifaire

48. Les tarifs sont identiques quelle que soit l'adresse du destinataire.

3.3.2.2. Transparence et non-discrimination

49. Pour autant que bpost propose des services prioritaires et non prioritaires réellement différents (avec à la fois une différence au niveau du traitement opérationnel et un autre délai d'acheminement garanti), le principe de non-discrimination est respecté pour le moment, d'un point de vue ex ante.
50. En 2019, l'IBPT s'est penché plus en détail sur les différences opérationnelles réelles au niveau du traitement des courriers avec un timbre prioritaire et un timbre non prioritaire, via les courriers du 6 et du 26 février 2019. Des réponses de bpost ont été reçues à ce sujet respectivement les 18 février, 11 mars et 26 mars 2019. Le 23 avril 2019, l'IBPT s'est également rendu au centre de tri Bruxelles X, où il a pu constater une différence entre le « flux rouge » prioritaire et le « flux bleu » non prioritaire.
51. Dans l'état actuel de la situation, bpost respecte le principe de transparence, dans le contexte de cette procédure d'approbation ex ante des augmentations tarifaires demandées, parce que les tarifs unitaires, destinés aux petits utilisateurs, sont publiés sur le site Internet de bpost et sont disponibles dans les bureaux de poste et les points postes.

3.3.3. Correction pour les frais terminaux

52. Conformément à l'article 19, § 1^{er}, 2^o, de la loi postale,

« En ce qui concerne le courrier transfrontière sortant et les colis postaux transfrontières sortants, les augmentations tarifaires résultant directement d'une augmentation des frais terminaux payés par le prestataire du service universel ne seront pas prises en compte pour l'application de la formule de price cap. »

53. La justification des augmentations tarifaires générées par les augmentations des frais terminaux a été communiquée par bpost dans un fichier détaillant les droits de tirage spéciaux par pays, pour les petits et les grands envois, ainsi que pour les envois qualifiés comme encombrants par bpost. Les moyennes pondérées donnent les résultats suivants :

	PRIOR	NON PRIOR
TD EUROPE	3,21%	4,66%
TD ROW	5,25%	5,32%

	PRIOR	NON PRIOR
REGISTERED	6,73%	NA
KILOPOST	1,38%	-0,81%

Tableau 5 : Adaptations pour les frais terminaux²⁶
Source : bpost

54. La dernière colonne du tableau ci-dessous reprend les augmentations réelles prises en compte pour l'application du price cap après l'application de la correction de ces frais terminaux aux augmentations demandées par bpost.

Basket	Produit	Price Evolution			Net impact of price increases			
		price 2020	price 2021	average increase	Corrections TD	Increase base for price cap	Net increase	
International Mail <=2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per Piece	€1,61	€1,91	18,634 %	-3,207%	15,426 %	0,178%	
	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5	€1,55	€1,85	19,355 %	-3,207%	16,148 %	0,285%	
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece	€1,83	€2,13	16,393 %	-5,253%	11,141 %	0,015%	
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5	€1,77	€2,07	16,949 %	-5,253%	11,696 %	0,025%	
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-Eur	€1,48	€1,78	20,270 %	-3,207%	17,063 %	0,194%	
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur	€1,38	€1,68	21,739 %	-4,660%	17,079 %	0,213%	
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row	€1,70	€2,00	17,647 %	-5,253%	12,394 %	0,017%	
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row	€1,55	€1,85	19,355 %	-5,319%	14,035 %	0,026%	
	Internat. Registered	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur	€7,22	€7,52	4,155 %	-6,725%	2,570 %	-0,019%
		Social Mail-Reg.Int Stamps-row	€7,44	€7,74	4,032 %	-6,725%	2,693 %	-0,003%
Social Mail-Registered Int-Eur		€6,99	€7,29	4,292 %	-6,725%	2,434 %	-0,018%	
Social Mail-Registered Int-row		€7,21	€7,51	4,161 %	-6,725%	2,565 %	-0,003%	
Int. Package	BPACK WORLD Light-Prior-<=2kg	€8,70	€8,70	0,000 %	-1,384%	1,384 %	-0,014%	

²⁶ Voir l'annexe 2 pour le détail.

BPACK WORLD Light-Economy-<=2kg	€7,80	€7,80	0,000	0,814%	0,814	0,000%
BPACK WORLD 0-10kg	€16,40	€16,40	0,000		0,000	0,000%
BPACK WORLD 0-10kg online	€16,40	€16,40	0,000		0,000	0,000%
BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 0-2kg	€9,95	€9,95	0,000		0,000	0,000%
BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 2-10kg	€13,95	€13,95	0,000		0,000	0,000%

Tableau 6 : Augmentation tarifaire pour le courrier transfrontière
Source : bpost

3.4. Application du price cap

55. Conformément à l'article 19, 1^{er}, 1^o, de la loi postale, la formule suivante est d'application :

« L'augmentation tarifaire pondérée définie est inférieure ou égale à l'augmentation de l'indice santé, entre le mois [d']avril de la pénultième année et le mois [d']avril de l'année n-1 précédant la mise en application de l'augmentation tarifaire, de laquelle il est soustrait un facteur de correction "X". »

$$\sum_{j=1}^N W_{j,n-2} \times M_{j,n} \leq \left(\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} * [1 - X] - 1 \right)$$

et

$$X = V / (1 + V) + KRF * EWW$$

56. Où :

- « M_{j,n} » : modification tarifaire du service j au cours de l'année n par rapport à l'année précédente, exprimée en %.
- « W_{j,n-2} » : part du chiffre d'affaires du service j durant l'année n-2 divisé par le chiffre d'affaires total du panier durant cette même année, exprimée en %.
- « N » : nombre de services repris dans le panier.
- « n » : année au cours de laquelle l'augmentation tarifaire est appliquée.
- « I_{n-1} » : valeur de l'Indice Santé en avril de l'année n-1 précédant la mise en application de l'augmentation tarifaire.
- « I_{n-2} » : valeur de l'Indice Santé en avril de la pénultième année n-2.
- « X » : facteur de correction appliqué à l'inflation pour déterminer l'augmentation maximale des tarifs moyens du « panier des petits utilisateurs ». La valeur de ce facteur peut s'avérer négative.

3.4.1. Calcul du facteur de correction « X »

57. L'article 19, § 1^{er}, 2^o, de la loi postale prévoit ce qui suit :

- « V » est la prévision de l'évolution moyenne pondérée du volume des produits du panier des petits utilisateurs entre l'année n-1 et l'année n. V est calculé en pondérant les prévisions d'évolution des volumes de chacun des produits appartenant au panier des petits utilisateurs entre l'année n-1 et l'année n en utilisant comme facteur de pondération la part de chacun des produits dans les revenus prévisionnels du panier des petits utilisateurs pour l'année n-1.
- « FRC » est un facteur de réduction des coûts, c'est-à-dire le taux annuel de réductions des coûts que le prestataire du service universel doit réaliser lors des prochaines années afin de compenser partiellement l'effet de la baisse des volumes. Ce facteur est fixé à 2,8 %.
- « FPE » est un facteur de partage des gains d'efficacité, c'est-à-dire un facteur représentant la part des gains d'efficacité, réalisés par le prestataire du service universel, que celui-ci doit rétrocéder aux utilisateurs des services du panier des petits utilisateurs via les tarifs. Ce facteur est fixé à 33 %.

58. L'évolution moyenne pondérée attendue du volume pour l'année 2021 selon bpost est la suivante :

Basket	Produit	Estimated Revenue 2020		Est Vol 2021/2020	V-factor
		amount	weighting	Relative Change per Product or Group of Products	
National Mail <= 2kg	Daily Mail-Stamp-Prior-Per Piece				
	Daily Mail-Stamp-Prior-Per 10				
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per Piece				
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per 10				
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Prior				
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior				
Natio	Registered-Stamp-Prior-<= 2 kg				

	Registered-Other-Prior-<= 2 kg			
	Registered-Advice of Receipt			
	Registered-Declared Value			
International Mail <=2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per piece			
	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5			
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece			
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5			
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-Eur			
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur			
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row			
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row			
Internat. Registered	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur			
	Social Mail-Reg.Int Stamps-row			
	Social Mail-Registered Int-Eur			
	Social Mail-Registered Int-row			
National Packages <=10kg	BPACK Mini-Parcels 1			
	BPACK 24H - 0-2 kg			
	BPACK 24H - 2-10 kg			
	BPACK Secur 0-2 kg			

	BPACK Pay@home 0-2 kg			
	Online BPACK 24H - 0-2kg			
		[CONFIDENTIEL]		
	Online BPACK Pay@home 0-2kg			
	Online BPACK@bpost 24H - 0-2kg			
	Online BPACK@bpost Secur 0-2kg			
	Online BPACK@bpost Pay@home 0-2kg			
Int. Package <=10kg	BPACK WORLD Light-Prior-<=2kg BPACK WORLD Light-Economy-<=2kg BPACK WORLD 0-10kg BPACK WORLD 0-10kg online BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 0-2kg BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 2-10kg			
Tota 1	[CONFIDENTIEL] M€	100,00 0%	- 10,802 %	

Tableau 7 : Évolution moyenne pondérée attendue du volume 2021
Source : bpost

59. Calcul du facteur de correction « X » par l'IBPT :

$$V = -10,802\%$$

$$FRC = 2,8 \%$$

$$FPE = 33 \%$$

$$\Rightarrow X = [-10,802\% / (1 + (-10,802\%))] + 2,8 \% * 33 \% = -11,186\%$$

3.4.2. Remarques de l'IBPT concernant le facteur de correction « X » et le principe d'orientation sur les coûts

60. *Les estimations sont conformes aux évolutions du volume en ce qui concerne le panier des petits utilisateurs en 2019*

Après une vérification effectuée sur la base d'informations communiquées par bpost, l'IBPT approuve les estimations proposées des évolutions de volume (voir le point 3.4.1) en ce qui concerne le panier des petits utilisateurs. Ces estimations sont conformes aux évolutions des volumes observées en 2019. Le « V » réalisé pour 2019 équivalait en effet à -12,13 %²⁷ en ce qui concerne le panier des petits utilisateurs.

61. *La compensation actuelle pour les diminutions de volume n'est liée qu'indirectement aux coûts sous-jacents*

L'IBPT a déjà, en 2017, par le biais d'un avis²⁸, formulé des critiques en ce qui concerne cette méthodologie de compensation des baisses de volume telle que définie par la loi du 26 janvier 2018. Cette méthodologie, selon laquelle les baisses de volume concernant le panier des petits utilisateurs sont compensées directement et entièrement sans tenir compte des coûts variables (totaux décroissants), n'est en effet liée qu'indirectement aux coûts sous-jacents et ne constitue donc pas un bon critère pour faire respecter le principe d'orientation sur les coûts.

Par le biais de sa réaction du 2 septembre 2020 au projet de décision de l'IBPT, bpost rappelle le contrôle ex post en cours pour 2019, le fait que la plupart des coûts sont de nature fixe et que bpost est même confrontée aujourd'hui à une hausse des coûts totaux. L'IBPT souhaite souligner à ce sujet que bpost admet qu'il existe également dans une certaine mesure des coûts variables, lesquels diminueront en cas de baisse du volume. Concernant les informations de bpost pour 2019 dans le cadre du dossier ex post 2019 en cours, l'IBPT ne constate en outre pas de hausse des coûts totaux.

Pour rappel, l'augmentation tarifaire de 41,9 % au total entre 2017 et 2021 concernant le panier des petits utilisateurs s'approche déjà de ce que mentionnait l'IBPT dans son avis du 19 octobre 2017 comme impact potentiel (maximal) sur le panier des petits utilisateurs de l'introduction de la nouvelle formule de price cap et de l'absence de vérification effective du principe d'orientation sur les coûts que cela entraînait. Ces « augmentations tarifaires encore jamais vues » présagées sont désormais devenues plus qu'une réalité, comme le montre la figure 3, pour un des produits centraux du panier des petits utilisateurs, le timbre prior. Celui-ci a augmenté, au tarif unitaire, de pas moins de 102,5 % entre 2017 et 2021 (voir également le point 3.3.1.1). La figure 3 montre en outre le contraste avec le taux de croissance pondéré moyen historique (CAGR) concernant les augmentations tarifaires du panier des petits utilisateurs, telles que constatées entre 2006 et 2016. Il convient de noter que par rapport à 2017, lorsque l'IBPT estimait que la proposition tarifaire de bpost n'était largement pas orientée sur les coûts, comme l'a également confirmé la Cour des marchés²⁹ après le recours

²⁷ Alors que bpost avait prévu une estimation de -9,33 %.

²⁸ Avis du Conseil de l'IBPT du 19 octobre 2017 concernant le projet de loi relative aux services postaux : <http://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/avis-du-conseil-de-l-ibpt-du-19-octobre-2017-concernant-le-projet-de-loi-relative-aux-services-postaux>

²⁹ Arrêt de la Cour des marchés du 11 octobre 2017 déboutant bpost de son recours en annulation contre la décision du Conseil de l'IBPT du 21 mars 2017 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost pour les tarifs pleins à l'unité pour l'année 2017 : <http://www.bipt.be/fr/operateurs/ibpt/litiges/annee-2017/arret-de-la-cour-des-marches-du-11-octobre-2017-deboutant-bpost-de-son-recours-en-annulation-contre-la-decision-du-conseil-de-libpt-du-21-mars-2017-concernant-l-analyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-pour-les-tarifs-pleins-a-l-unite-pour-l-annee-2017>

de bpost contre cette décision, les petits utilisateurs paieront conjointement, en 2021, [150-200] millions d'euros de plus pour les services proposés par bpost³⁰. Nous voyons dès lors que depuis 2017, la marge globale de bpost diminue, tout comme sa marge sur le total du service universel, mais que la marge sur le panier des petits utilisateurs reste néanmoins très élevée (avec [25-35]% en 2019).

Dans sa réaction du 2 septembre 2020, bpost fait état d'un impact de 0,67 euro par mois par ménage et que ce niveau est en partie maintenu par l'augmentation du segment des colis. L'IBPT tient à préciser à ce sujet que le panier des petits utilisateurs comprend également de nombreuses petites entreprises, villes et communes, et qu'il ne s'agit uniquement d'utilisateurs résidentiels. Les ménages supporteront donc également de manière indirecte les conséquences de ces augmentations. bpost a également indiqué qu'elle arrivait à une marge différente en ce qui concerne le panier des petits utilisateurs. Dans le cadre d'un échange par e-mails du 3 septembre 2020, il est apparu clairement que bpost portait également en compte la partie « Global Sustaining »³¹, ce qui aura pour effet de réduire effectivement la marge de quelques points de pourcentage (à [25-35]% selon bpost). Sur cette base, la marge reste néanmoins bien au-dessus de 15 %.

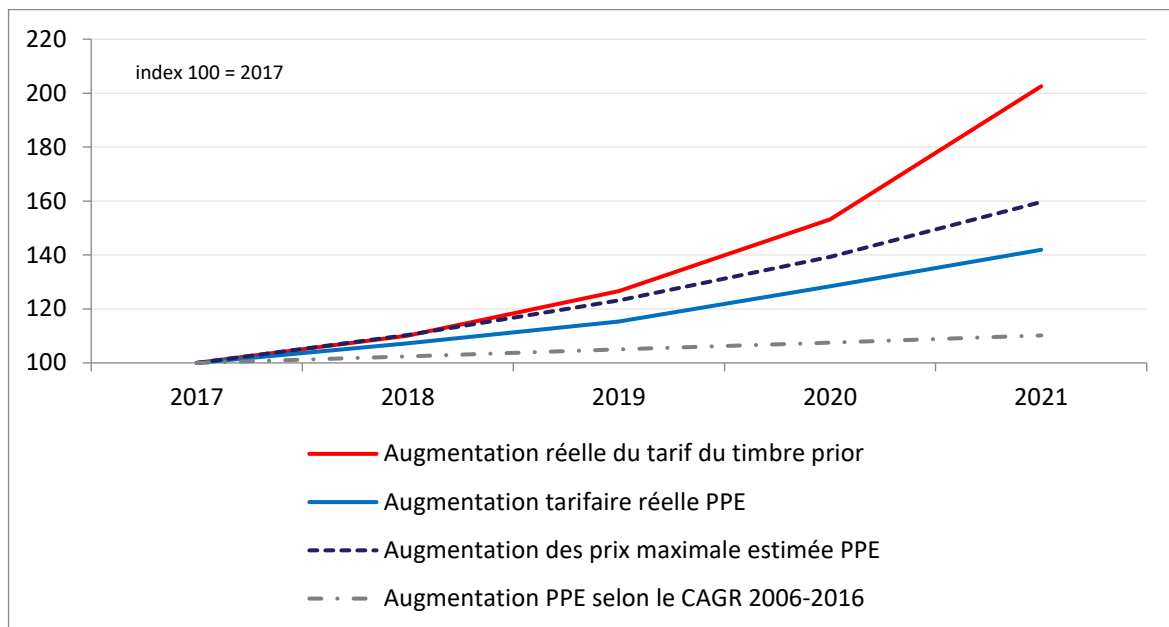


Figure 3 : Comparaison de l'augmentation réelle du tarif du timbre prior (prix unitaire) et de l'augmentation tarifaire réelle du panier des petits utilisateurs (PPE) avec, d'une part, l'augmentation des prix maximale estimée concernant le PPE selon l'avis de l'IBPT du 19 octobre 2017 et, d'autre part, l'augmentation des prix moyens composée (CAGR) réalisée (PPE) sur la période 2006-2016 (2017-2021)

Source : IBPT.

62. *L'évolution du volume du panier des petits utilisateurs diverge toutefois de l'évolution du volume général*

Les services compris dans le panier des petits utilisateurs sont en grande partie traités, comme lors du tri et de la distribution, avec les autres services (en vrac) proposés par bpost. Ce faisant, les évolutions de volume devraient également, contrairement à ce qui est prescrit par l'article 19, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 26 janvier 2018, être examinées de manière globale et non sur la base du panier des petits utilisateurs. Déjà par le passé, pour 2017 et 2018, l'on a constaté que la diminution des envois de correspondance est en général inférieure à celle des

³⁰ Compte tenu des estimations de volume pour 2021 et de la différence entre les tarifs moyens pour 2017 et 2021.

³¹ Les coûts qui ne sont pas directement imputables aux « Business Units », « Service Units » ou aux produits de bpost.

envois unitaires (soit le panier des petits utilisateurs). Pour 2019 aussi, nous observons une telle différence. Pour 2019, bpost a publié une diminution générale en ce qui concerne les envois de correspondance nationaux de -7,9 % ; pour « National mail <=2kg » et « National Registered » dans le panier des petits utilisateurs, nous constatons toutefois une diminution moyenne pondérée de -[CONFIDENTIEL] %.

63. *Les effets de volume dus à des augmentations tarifaires significatives permettent précisément de nouvelles augmentations tarifaires*

La compensation directe pour les diminutions de volume est un système qui peut précisément provoquer de nouvelles augmentations tarifaires. En effet, des augmentations tarifaires significatives entraîneront de nouvelles diminutions de volume plus importantes³² ; les utilisateurs plus sensibles aux prix enverront, le cas échéant, moins de lettres ou utiliseront des alternatives, ce qui pourra entraîner une nouvelle augmentation des prix, parce que des diminutions de volume auront eu lieu. De petits utilisateurs qui n'ont pas d'alternative ou qui ne peuvent diminuer leur volume sont dans ce cas systématiquement confrontés à des prix significativement supérieurs. Le cadre légal actuel ne permet pas de remédier à ce problème en termes d'orientation sur les coûts et, à long terme, en cas de nouvelles hausses de prix, éventuellement aussi d'accessibilité financière.

Dans sa réaction au projet de décision du 2 septembre dernier, bpost déclare qu'il va à l'encontre de toute logique commerciale que bpost provoque volontairement des baisses de volume étant donné les importants coûts fixes auxquels elle est confrontée. En outre, bpost revient une fois de plus sur la hausse des coûts et la baisse du chiffre d'affaires auxquelles elle est confrontée (voir également la réaction antérieure de l'IBPT au point 62). L'IBPT s'étonne cependant de ce que, selon ce que bpost semble suggérer, les augmentations de prix n'auraient absolument aucun effet sur le volume. L'IBPT ne nie pas l'existence de l'e-substitution, mais indique que les augmentations tarifaires peuvent encore accélérer cette tendance, et ce, à l'égard des clients qui n'ont pas d'alternative ou ne peuvent pas faire baisser leur volume.

3.4.3. Calcul de l'inflation

64. L'indice santé (base = 2013) pour le mois d'avril de l'année 2019 s'élevait à 108,98. En 2020, l'indice santé pour le mois d'avril était de 110,22.

65. L'inflation est calculée comme suit :

$$\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} = 110,22/108,98 = 1,0114 \text{ (soit une inflation de 1,14 \%)}.$$

3.4.4. Calcul du plafond

66. L'article 19, § 3, de la loi du 26 janvier 2018 dispose ce qui suit :

« Lorsque, au cours d'une année civile, le prestataire du service universel augmente ses prix dans une mesure moindre que celle autorisée en raison de l'application du price cap visé à l'article 18, § 1^{er}, et calculé selon la formule définie au paragraphe 1^{er}, il peut utiliser la marge

³² La tendance à l'e-substitution entraîne évidemment en elle-même une certaine diminution du volume, qui est indépendante de nouvelles augmentations tarifaires.

restante au cours des trois années suivantes. La même règle est d'application en cas d'absence de modification tarifaire. »

67. Avant cette décision, trois calculs ont déjà été effectués selon la formule de price cap de l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018. Il existe ainsi trois marges inutilisées, de 2,72 % de 2018, de 2,61 % de 2019 et de 0,11 % de 2020.

68. Le plafond maximum autorisé pour l'année 2021 se calcule selon la formule suivante :

$$\left(\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} * [1 - X] - 1 \right)$$

+ marge non utilisée (n-3) + marge non utilisée (n-2) + marge non utilisée (n-1)

69. Les augmentations pondérées pour l'année 2021 ne peuvent donc pas dépasser :

70. $[(110,22/108,98) * (1 - (-11,186 \%)) - 1] + 2,72 \% + 2,61 \% + 0,11 \% = 17,89 \%$ ³³

71. Le plafond maximum autorisé pour 2021 est donc de 17,89 %.

3.4.5. Application du plafond

72. Le tableau récapitulatif pour le price cap proposé par bpost se trouve à l'annexe 3.

73. On peut constater que le total pondéré des augmentations proposées est de 10,49 %. Ce total est inférieur au plafond total de 17,89 % calculé au point 3.4.3 (y compris les marges reportées de 2018, de 2019 et de 2020). Ce faisant, il y a toujours la marge inutilisée de 2019 (2,61 %), que bpost peut encore utiliser l'année prochaine sur la base de la loi du 26 janvier 2018 (pour l'augmentation tarifaire de 2022), ainsi que la marge inutilisée de 2020 (0,11 %), que bpost peut encore utiliser au cours des deux années suivantes, et enfin la marge inutilisée de 2021 (1,96 %) que bpost peut encore utiliser au cours des trois années suivantes.

³³ Le calcul de bpost a donné 17,88 %, la différence de 0,01 % se situe dans l'arrondissement intermédiaire lorsque la marge reportée des trois dernières années est calculée séparément plutôt que de manière conjointe.

4. Conclusion générale

74. L'analyse des données dont l'IBPT a eu connaissance n'a révélé aucune atteinte aux principes d'uniformité tarifaire, de non-discrimination et de transparence en ce qui concerne les augmentations tarifaires du panier des petits utilisateurs pour 2021.
75. En ce qui concerne la conformité au principe tarifaire d'orientation sur les coûts, les augmentations des tarifs unitaires que bpost souhaite appliquer le 1^{er} janvier 2021 pour les envois compris dans le panier des petits utilisateurs se situent en dessous du plafond tarifaire (« price cap ») fixé par la formule définie à l'article 19 de la loi du 26 janvier 2018. En vertu de l'article 18 de cette même loi, ces tarifs applicables dès 2021 sont donc présumés conformes aux principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts.
76. Comme déjà indiqué dans son avis du 19 octobre 2017³⁴, l'IBPT estime que la nouvelle formule de price cap de 2018 telle que reprise dans la loi postale n'est pas adaptée pour garantir un contrôle effectif du principe de l'orientation sur les coûts. Les évolutions du volume, à la base de la formule de price cap, ne sont en effet liées qu'indirectement aux coûts. Il est également permis de douter de la capacité de cette formule à vérifier de manière adéquate l'abordabilité des tarifs, vu l'ampleur de l'écart entre, d'une part, l'inflation et, d'autre part, l'augmentation appliquée par bpost depuis 2018 ainsi que celle demandée pour 2021. Cette analyse confirme une fois de plus le bien-fondé des critiques formulées par l'IBPT dans le cadre de l'élaboration de la loi du 26 janvier 2018.
77. Le Conseil décide (conformément à la formule de price cap prévue à l'article 19, § 1er, 1^o, de la loi postale) d'approuver toutes les augmentations tarifaires demandées par bpost, lesquelles peuvent être appliquées dès le 1^{er} janvier 2021.
78. La présente décision est sans préjudice de la compétence générale de l'IBPT de vérifier ex post le respect de la réglementation postale, notamment sur le plan tarifaire³⁵. En particulier en ce qui concerne les nouveaux produits, comme les colis internationaux venant de Belgique livrables dans un point postal à l'étranger, soit les Pays-Bas ou la France (en l'occurrence « BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 0-2kg » et « BPACK WORLD PUDO (NL-FR) 2-10kg »), il est utile de préciser que cette décision ne porte pas atteinte à la compétence de contrôle ex post. Il en va de même pour le tarif initial appliqué en 2019 pour les timbres non prior. Cette compétence se base sur les articles 14, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut de l'IBPT et 17, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018.

³⁴ Avis du Conseil de l'IBPT du 19 octobre 2017 concernant le projet de loi relative aux services postaux : <http://www.ibpt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/avis-du-conseil-de-l-ibpt-du-19-octobre-2017-concernant-le-projet-de-loi-relative-aux-services-postaux>

³⁵ Selon la méthodologie exposée dans la décision du Conseil de l'IBPT du 21 mars 2017 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost des tarifs pleins à la pièce pour l'année 2017, dans le cadre de laquelle l'IBPT a réalisé une analyse d'orientation sur les coûts en examinant les marges de six groupes de produits dans le panier des petits utilisateurs et l'ensemble du panier des petits utilisateurs.
<https://www.ibpt.be/consommateurs/publication/decision-du-21-mars-2017-concernant-l-analyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-des-tarifs-pleins-a-la-piece-pour-l-annee-2017>

Voies de recours

79. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant la Cour des marchés, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine de nullité prononcée d'office, par requête signée et déposée au greffe de la cour d'appel de Bruxelles dans un délai de soixante jours à partir de la notification de la décision ou à défaut de notification, après la publication de la décision ou à défaut de publication, après la prise de connaissance de la décision.
80. La requête contient, à peine de nullité, les mentions requises par l'article 2, § 2, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges. Si la requête contient des éléments que vous considérez comme confidentiels, vous devez l'indiquer de manière explicite et déposer, à peine de nullité, une version non confidentielle de celle-ci. L'IBPT publie sur son site Internet la requête notifiée par le Greffe de la juridiction. Toute partie intéressée peut intervenir à la cause dans les trente jours qui suivent cette publication.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Jack Hamande
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil

Annexe 1. Calcul de la moyenne pondérée des augmentations tarifaires

[CONFIDENTIEL]

Source : bpost

Annexe 2. Impact des frais terminaux

[CONFIDENTIEL]

Augmentation TD 2019 vs 2018

[CONFIDENTIEL]

Source : bpost

Annexe 3. Récapitulatif du calcul du price cap effectué par bpost

[CONFIDENTIEL]

Source : bpost