

I B P T

**INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

**DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 17 SEPTEMBRE 2019
CONCERNANT
L'ANALYSE DES AUGMENTATIONS TARIFAIRES DE BPOST
POUR LE PANIER DES PETITS UTILISATEURS POUR L'ANNÉE 2020**

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJECTIF	3
2. RÉTROACTES.....	3
3. ANALYSE DES AUGMENTATIONS TARIFAIRES POUR LE PANIER DES PETITS UTILISATEURS POUR L'ANNÉE 2020.....	4
3.1 BASE LÉGALE	4
3.1.1. Règles tarifaires.....	4
3.1.1.1. Définition du panier des petits utilisateurs.....	4
3.1.1.2. Principes à observer.....	5
3.1.1.3. Procédure à observer.....	6
3.1.2 Compétence de l'IBPT.....	7
3.2. LA NOUVELLE TARIFICATION PAR BPOST POUR 2020	7
3.3. ANALYSE.....	11
3.3.1. Les augmentations.....	11
3.3.1.1. Évolution historique.....	11
3.3.1.2. Comparaison internationale	13
3.3.2. Analyse des principes tarifaires.....	15
3.2.2.1. Uniformité tarifaire.....	15
3.2.2.2. Transparence et non-discrimination	15
3.3.3. Correction pour les frais terminaux.....	17
3.4. APPLICATION DU PRICE CAP	18
3.4.1. Calcul du facteur de correction « X ».....	19
3.4.2. Remarques de l'IBPT concernant le facteur de correction « X » et le principe d'orientation sur les coûts	21
3.4.3. Calcul de l'inflation.....	24
3.4.4. Calcul du plafond	24
3.4.5. Application du plafond.....	25
4. CONCLUSION GÉNÉRALE.....	25
5. VOIES DE RECOURS	26
Annexe 1 : Calcul de la moyenne pondérée des augmentations tarifaires	27
Annexe 2 : Impact des frais terminaux	28
Annexe 3 : Récapitulatif du calcul du price cap effectué par bpost	29

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 2020. 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.

2. RÉTROACTES

3. Le 1^{er} juillet 2019, bpost a introduit sa demande d'augmentation tarifaire pour 2020 auprès de l'IBPT pour les produits qui relèvent du panier des petits utilisateurs.
4. Par un courrier du 10 juillet 2019, 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 note également la disparition d'un produit de la liste (en l'occurrence « Bpack Out Maff ») et l'apparition d'un nouveau produit dans la liste (en l'occurrence « Bpack World 0-10kg online »). Enfin, l'IBPT demande également des précisions concernant le supplément pour rendre prior un timbre non prior. Au cours de l'année 2019, l'IBPT a en effet été informé de l'existence d'un tel supplément. L'IBPT souhaite ainsi savoir quel sera le prix de ce supplément en 2020 et connaître la raison pour laquelle ce supplément n'a pas été repris dans le panier des petits utilisateurs.
5. Dans son courrier du 22 juillet, bpost indique qu'elle base ses estimations de volume sur les dernières évolutions, soit celles de 2018 et des premiers mois de 2019. Elle renvoie également à l'explication du fonctionnement de son « Long Term Plan anno 2018 ». En ce qui concerne « Bpack Out Maff », bpost indique que celui-ci relève de « Bpack Out ». Pour « Bpack World 0-10kg online », il s'agit d'une scission, ce produit relevait précédemment de « Bpack World 0-10kg ». En ce qui concerne le supplément pour rendre prior un timbre non prior, bpost fait savoir que ce tarif sera de 20 centimes en 2020, exactement la différence de prix entre un timbre non prior et un timbre prior en 2020. Comme bpost considère qu'il s'agit d'un supplément (« upgrade »), elle indique qu'il ne doit pas être repris comme un produit ou une ligne distincte dans le panier des petits utilisateurs. Enfin, bpost indique qu'aussi bien le chiffre d'affaires que le volume d'envois non prioritaires transformés en envois prioritaires via le supplément relèveront aussi effectivement de l'appellation « prioritaire ».

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.

6. Par un courrier du 2 août, l'IBPT revient sur les estimations de volume, d'une part, et le supplément du timbre pour la priorité, d'autre part. En ce qui concerne les estimations de volume, l'IBPT demande de connaître les données sources qui ont été utilisées lors de la mise à jour du « Long Term Plan » de bpost. En ce qui concerne le supplément pour la priorité, soit pour la transformation d'un timbre non prior en timbre prior, l'IBPT se demande s'il n'y a pas un risque de double comptabilisation si un timbre non prior déjà acheté ou un timbre prior d'avant 2019 ont été enregistrés en tant que tels par le passé. Si celui-ci est transformé aujourd'hui en un timbre prior actuel, le même timbre risque ensuite d'être enregistré, tant en termes de volume que de chiffre d'affaires, à la fois comme un timbre prior et non prior ou comme un envoi prioritaire d'avant 2019 et un envoi prioritaire en 2019.
7. Dans le courrier final du 13 août 2019, bpost communique les volumes totaux de janvier à juin pour 2018 et 2019 pour les différentes catégories de produits. Selon bpost, les prévisions établies concernant l'évolution se basent sur ces données, ainsi que sur les changements attendus, comme l'effet potentiel de l'introduction opérationnelle du courrier recommandé électronique. Selon bpost, le « Long Term Plan » vise surtout à établir des prévisions correctes sur le plus long terme et des fluctuations temporaires peuvent entraîner un décalage. Dans ce courrier, bpost admet également qu'un risque de double comptabilisation existe si un timbre prior d'avant 2019 est transformé aujourd'hui en un timbre prior actuel. L'ampleur de ce problème devrait toutefois être limitée, étant donné que maximum [0-10] % de tous les envois prior par timbre se font sur la base du supplément entre non prior et prior.
8. 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 26 septembre 2019.
9. Par un courrier du 2 septembre 2019, bpost a transmis ses indications concernant la confidentialité. 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 2018 exprimés en parité du pouvoir d'achat et la critique de l'IBPT concernant la formule de price cap actuelle.

3. ANALYSE DES AUGMENTATIONS TARIFAIRES POUR LE PANIER DES PETITS UTILISATEURS POUR L'ANNÉE 2020

3.1 Base légale

3.1.1. Règles tarifaires

3.1.1.1. Définition du panier des petits utilisateurs

10. 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

11. Les conditions, la procédure et les règles de calcul applicables aux augmentations tarifaires ont été fixées légalement par le législateur belge.
12. 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.
13. Ces principes sont décrits comme suit à l'article 17, § 1^{er} :

« § 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. [...] »

14. L'article 18, § 4, 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° et 2°. [...] »

15. La formule du price cap elle-même est donnée à l'article 19, § 1^{er}, 1° :

« 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

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

16. 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 du 26 janvier 2018 :

« § 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

17. 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.

18. L'article 18, § 2, de la loi du 26 janvier 2018, 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. »

19. 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. »

20. Cette dérogation unique a déjà été utilisée pour l'augmentation tarifaire de 2018.²

3.1.2 Compétence de l'IBPT

21. 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 2020.

22. 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. Il a fallu déroger à ce contrôle ex ante une seule fois, comme indiqué à l'article 39 de la loi du 26 janvier 2018, pour l'augmentation tarifaire de 2018 qui a été contrôlée ex post.

23. 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.

24. 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^o, 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 2020

25. Pour vérifier le caractère abordable des tarifs, l'évolution tarifaire est sondée à l'aide d'un outil appelé « panier des petits utilisateurs »³. Celui-ci est composé d'un ensemble de services postaux représentatifs des produits utilisés par les particuliers et les petits utilisateurs professionnels.

26. Ce panier des petits utilisateurs comprend les services suivants :

- 1^o les envois de correspondance domestiques standard dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg ;
- 2^o le courrier transfrontière sortant standard dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg ;
- 3^o les colis postaux domestiques et transfrontières sortants jusqu'à 10 kg ;

² <https://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/decision-du-conseil-de-libpt-du-19-juin-2018-concernant-l-analyse-des-tarifs-unitaires-de-bpost-pour-l-annee-2018>

³ Le panier des petits utilisateurs est défini à l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018

- 4° les envois recommandés et les envois à valeur déclarée domestiques et transfrontières sortants.
27. Le 1^{er} juillet 2019, bpost a transmis 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 2019-2020, y compris l'augmentation exprimée en pourcentage, telle que transmise par bpost, est reprise dans les tableaux 1 et 2 ci-après.
28. À la lecture de ces tableaux, l'on peut constater que les augmentations moyennes prévues des tarifs unitaires qui seront opérées pour 2020 se situent entre 0 % et +21,649% selon les produits. Aucune diminution de prix n'est prévue pour 2020.⁴ La moyenne pondérée⁵ de ces modifications s'élève à +11,4%.
29. Le 1^{er} janvier 2019, bpost a introduit deux « nouveaux » produits concernant le courrier intérieur, à savoir le timbre non prior à l'unité et celui vendu par dix. L'article 18, § 2, de la loi du 26 janvier 2018 ne visant que les augmentations tarifaires, les tarifs initiaux de ces « nouveaux produits » n'ont pas fait l'objet d'un contrôle ex ante dans le cadre de la décision de l'IBPT du 23 novembre 2018 concernant l'analyse des augmentations des tarifs de bpost pour l'année 2019⁶.
30. 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 2018⁷ est en revanche effectuée par l'IBPT dans le 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.
31. Conformément à l'article 18, § 2, de la loi du 26 janvier 2018, la présente décision porte donc uniquement sur les augmentations tarifaires prévues par bpost pour les tarifs 2020 (« tarifs augmentés », applicables à partir du 1^{er} janvier 2020) à partir des tarifs 2019 (« tarifs initiaux », appliqués à partir du 1^{er} janvier 2019). Pour ce qui concerne le timbre non prior à l'unité et celui vendu par dix (« nouveaux » produits 2019), il s'agit des lignes suivantes reprises dans le tableau 1 ci-dessous (+6,316 % pour le timbre non prior à l'unité et +6,522 % pour le timbre non prior vendu par dix) :

⁴ Sans tenir compte des tarifs prévus concernant les frais terminaux (« terminal dues »).

⁵ 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.

⁶ Consultable sous ce lien : https://www.ibpt.be/public/files/fr/22681/Decision_pricing_2019_non_confidentielle.pdf

⁷ 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 <http://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/decision-du-conseil-de-libpt-du-21-mars-2017-concernant-lanalyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-des-tarifs-pleins-a-la-piece-pour-lannee-2017>

	Prix initial 2019	Prix augmenté 2020	Augmentation moyenne
- Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per Piece	€ 0,95	€ 1,01	6,316%
- Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per 10	€ 0,92	€ 0,98	6,522%

32. La présente décision ne porte pas atteinte à la compétence de contrôle ex post portant sur le tarif initial appliqué en 2019, que l'IBPT se réserve expressément.

Tableau 1 : Évolution tarifaire 2019-2020 pour le courrier domestique (<=2 kg) et le courrier transfrontière (<=2 kg)

Basket	Product	Price Evolution		
		price 2019	price 2020	average increase
National Mail<=2kg	Daily Mail-Stamp-Prior-Per Piece	€ 1,00	€ 1,21	21,000%
	Daily Mail-Stamp-Prior-Per 10	€ 0,97	€ 1,18	21,649%
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per Piece	€ 0,95	€ 1,01	6,316%
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per 10	€ 0,92	€ 0,98	6,522%
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Prior	€ 0,88	€ 1,06	20,455%
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior	€ 0,80	€ 0,86	7,500%
International Mail <=2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per Piece	€ 1,46	€ 1,61	10,274%
	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5	€ 1,40	€ 1,55	10,714%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece	€ 1,68	€ 1,83	8,929%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5	€ 1,62	€ 1,77	9,259%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-Eur	€ 1,33	€ 1,48	11,278%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur	€ 1,23	€ 1,38	12,195%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row	€ 1,55	€ 1,70	9,677%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row	€ 1,40	€ 1,55	10,714%

Source : bpost

Tableau 2 : Évolution tarifaire 2019-2020 pour les envois recommandés domestiques (<=2 kg), les envois recommandés internationaux, les colis domestiques (<=10 kg) et les colis transfrontières (<=20 kg)

Basket	Product	Price Evolution		
		price 2019	Price 2020	average increase
National Registered	Registered-Stamp-Prior-<= 2 kg	€ 6,46	€ 6,85	6,037%
	Registered-Other-Prior-<= 2 kg	€ 6,21	€ 6,57	5,797%
	Registered-Advice of Receipt	€ 1,32	€ 1,35	2,273%
	Registered-Declared Value	€ 5,00	€ 5,00	0,000%
Internat. Registered	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur	€ 6,89	€ 7,22	4,790%
	Social Mail-Reg.Int Stamps-row	€ 7,11	€ 7,44	4,641%
	Social Mail-Registered Int-Eur	€ 6,66	€ 6,99	4,955%
	Social Mail-Registered Int-row	€ 6,88	€ 7,21	4,797%
National Packages	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	€ 6,10	€ 6,10	0,000%
	BPACK Mini-Parcels 2 (per 5)	€ 5,79	€ 5,79	0,000%
	BPACK Mini-Parcels 3	€ 6,10	€ 6,10	0,000%
	BPACK Mini-Parcels 3 (per 5)	€ 5,80	€ 5,80	0,000%
	BPACK 24H - 0-2 kg	€ 6,90	€ 6,90	0,000%
	BPACK 24H - 0-2 kg (per 10)	€ 6,56	€ 6,56	0,000%
	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	0,000%
	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	€ 4,70	0,000%
	Online BPACK@bpost 24H - 2-5kg	€ 4,70	€ 4,70	0,000%
	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%

Source : bpost

3.3. Analyse

3.3.1. Les augmentations

3.3.1.1. Évolution historique

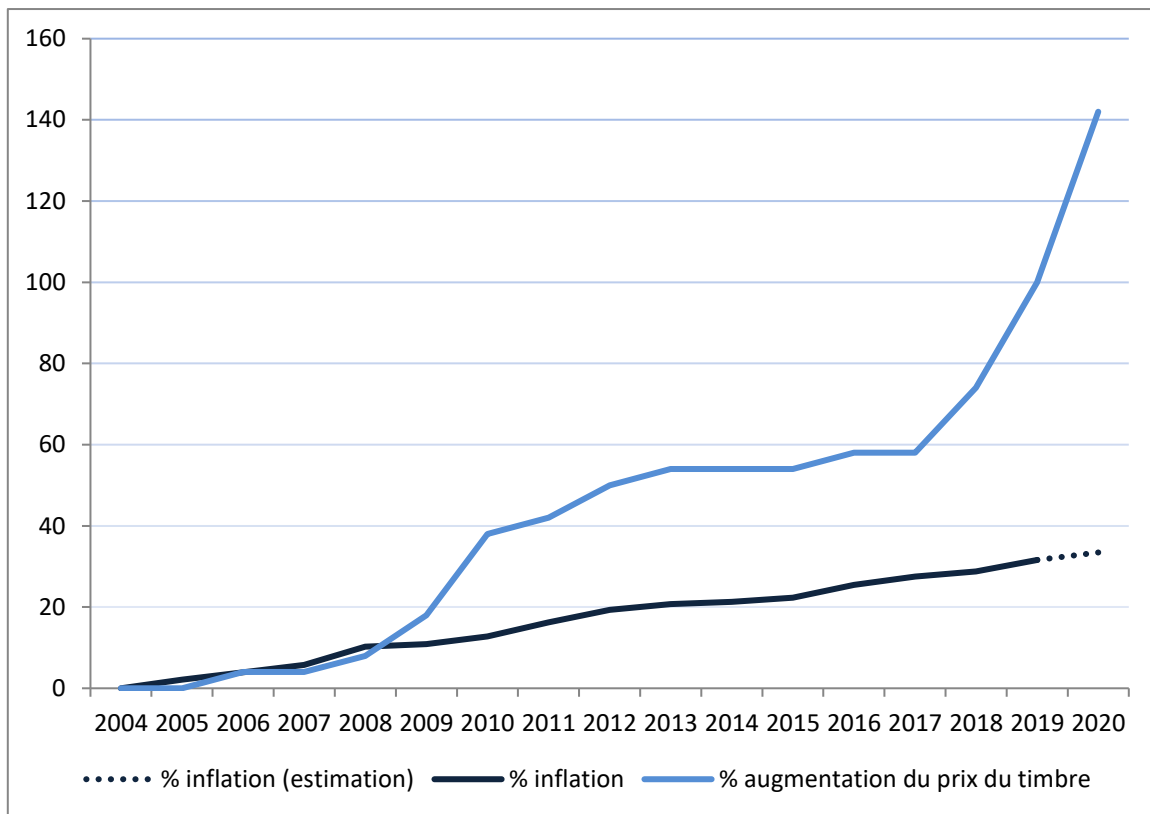
33. Le graphique ci-après illustre l'évolution tarifaire cumulée du timbre prior (à l'unité) pour une lettre intérieure normalisée entre 2004 et 2020 et la compare à celle de l'inflation⁸ sur la même période. Entre 2004 et 2020, le tarif du timbre prior aura augmenté de 142 %, de 0,49 euro à 1,21 euro, alors que le niveau général des prix n'aura augmenté que d'un tiers (environ 33,5 %).
34. 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 2020, le tarif du timbre prior a dès lors connu une augmentation de 53,2 %, alors que l'inflation (voir le point 3.4.3) n'aura augmenté que de manière limitée.
35. 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 +21,6% en un an, contre +21% 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). L'augmentation tarifaire représentée à la figure 1 serait ainsi encore plus remarquable si l'augmentation du tarif à l'unité pour les timbres vendus par 10 était représentée. 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 ne s'élève désormais plus qu'à 2,5 %. Pourtant, plus de 90 % des timbres vendus le sont par 10, ce qui représente des avantages pour bpost en termes de temps aux guichets⁹ et de prépaiement¹⁰.
36. Une telle série chronologique ne peut pas être donnée pour le timbre non prior. En effet, avant 2019, cela faisait plus de dix ans qu'un timbre non prior, pour lequel la livraison ne se fait pas le jour ouvrable suivant, n'avait plus figuré dans la liste des produits de bpost. En 2006, le tarif unitaire d'un timbre non prior s'élevait à 0,46 euro. Le prix pour un timbre non prior en 2019 s'élève par contre à 0,95 euro, soit plus du double qu'il y a 13 ans. Pour 2020, le tarif unitaire s'élèvera à 1,01 euro, soit 6,316 % de plus qu'en 2019. Cette augmentation est plus limitée que celle du tarif prior, mais celle-ci est tout de même bien supérieure à l'inflation.

⁸ Pour 2020, il s'agit d'une estimation du Bureau fédéral du Plan : <https://www.plan.be/databases/17-fr-indice-des-prix+ala+consommation+previsions+d+inflation>

⁹ Utilisation unique contre potentiellement dix utilisations du guichet.

¹⁰ Si l'utilisateur conserve un stock de timbres, il y a eu un prépaiement.

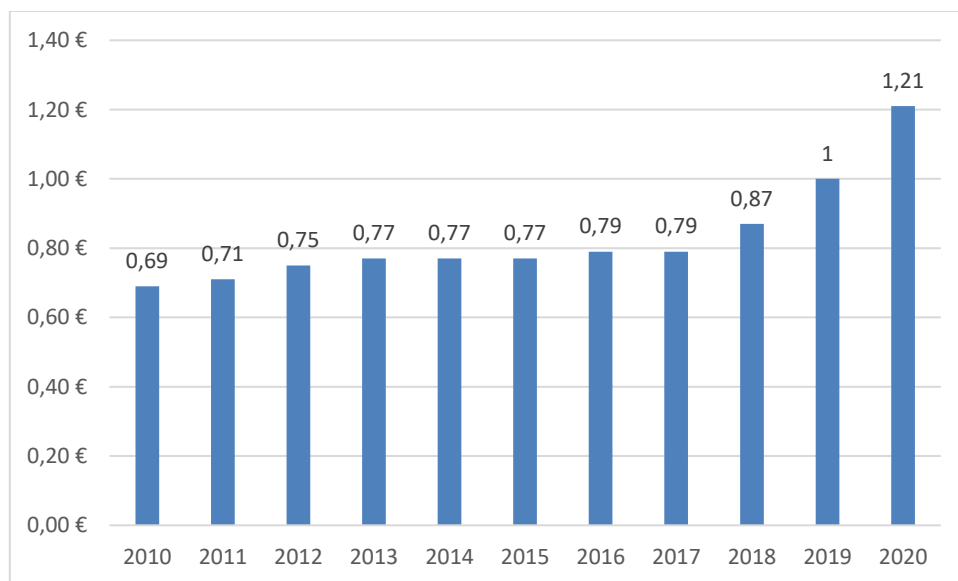
Figure 1 : Comparaison de l'augmentation tarifaire cumulée des timbres prior (à l'unité) et de l'inflation (de l'année de base 2004 à 2020)



Source : SPF Économie - Bureau fédéral du Plan

37. La figure 2 illustre le fait que l'augmentation de 53,2 % du tarif du timbre prior entre 2017 et 2020 est plus de trois fois plus élevée que l'augmentation totale entre 2010 et 2017, soit 14,5 %.

Figure 2 : Comparaison du tarif du timbre prior (prix unitaire) de 2010 à 2019



Source : IBPT

3.3.1.2. Comparaison internationale

38. 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 Post¹¹, l'on constate qu'en 2019, la Belgique avait le sixième tarif (prior) nominal le plus cher de l'Union européenne. 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.
39. Si nous examinons la situation à l'étranger et que nous y comparons les tarifs au tarif unitaire de 1 euro en Belgique, l'on note que seule la France est encore plus chère et qu'en outre l'écart avec les autres pays voisins continue de se creuser. En France, le prix du timbre est actuellement supérieur (de 5 cents) à celui du timbre en Belgique. Mais aux Pays-Bas (- 13 cents), en Allemagne et au Luxembourg (tous les deux - 20 cents) et au Royaume-Uni (- 21 cents), les tarifs des timbres sont inférieurs, voire entre-temps largement inférieurs. 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 en France aussi le prix du timbre (0,88 euro pour J+2 et 0,86 euro pour J+4) peut être inférieur au niveau tarifaire comparable en Belgique (0,95 euro pour non-prior).
40. Avec un tarif prior prévu pour 2020 de 1,21 euro, et un tarif non prior (1,01 euro) qui sera même supérieur au tarif prior de 2019 (1 euro), la situation belge risque même de continuer à se détériorer par rapport aux pays voisins.
41. Dans sa réaction du 2 septembre dernier au projet de décision, bpost déclare que l'augmentation tarifaire au cours de ces 10 dernières années s'est avérée plutôt limitée par rapport à celle observée dans d'autres pays européens. L'IBPT souhaite toutefois indiquer que la Belgique fait depuis longtemps partie des pays affichant les tarifs locaux les plus chers et que récemment, à savoir depuis 2017, le prix a tout de même fortement augmenté. En 2016¹², la Belgique occupait déjà la 7^e place au classement du tarif le plus élevé en Europe et est même entre-temps passée à la 6^e place.

Tableau 3 : Comparaison du prix nominal d'une lettre domestique standard en Europe (2019)

	Pays	Prix nominal en EUR	Poids maximal de la lettre
1	Danemark	3,89	50 g
2	Italie	2,80	100 g
3	Finlande	1,50	50 g
4	France	1,05	20 g
5	Irlande	1,00	50 g
6	Belgique	1,00	50 g
7	Pologne	0,96	50 g
8	Suède	0,88	20 g
9	Croatie	0,88	50 g

¹¹ 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 0,60 euro et est repris dans la liste comparative. En effet, l'alternative prior contient déjà un service supplémentaire, à savoir le *track and trace*.

¹² Voir le tableau 3 de la décision pour l'année 2017 : <http://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/decision-du-conseil-de-libpt-du-21-mars-2017-concernant-lanalyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-des-tarifs-pleins-a-la-piece-pour-lannee-2017>

10	Pays-Bas	0,87	20 g
11	Allemagne	0,80	20 g
12	Luxembourg	0,80	50 g
13	Autriche	0,80	20 g
14	Royaume-Uni	0,79	100 g
	Médiane UE 28	0,77	
15	République tchèque	0,74	50 g
16	Grèce	0,72	20 g
17	Slovaquie	0,70	50 g
18	Estonie	0,65	50 g
19	Portugal	0,65	20 g
20	Espagne	0,60	20 g
21	Roumanie	0,60	20 g
22	Lettonie	0,57	20 g
23	Lituanie	0,55	20 g
24	Hongrie	0,50	30 g
25	Bulgarie	0,49	50 g
26	Slovénie	0,48	50 g
27	Chypre	0,41	20 g
28	Malte	0,28	50 g

Source : Deutsche Post, 2019

42. Lorsque l'on effectue la même comparaison en termes de parité du pouvoir d'achat (PPA)¹³, 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 11^e place du classement des pays de l'Union européenne, juste au-dessus de la médiane¹⁴, pour une lettre domestique standard.
43. Toutefois, la Belgique s'avère déjà chère en 2019 par rapport à ses voisins, où le prix en PPA de la lettre domestique standard est compris entre 0,7 € et 1,02 €, contre 0,96 € en Belgique. La Belgique se trouve certes après la France (10^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, 20^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.
44. 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 n'est pas d'accord avec 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 et de la densité de population.

¹³ Dans le cadre de cette comparaison, la Deutsche Post a pris le critère du pouvoir d'achat allemand comme point de référence.

¹⁴ L'utilisation de la médiane est nécessaire en raison des valeurs extrêmes affichées par le Danemark et l'Italie, qui fausseraient trop fortement la moyenne.

Tableau 4 : Comparaison du prix d'une lettre domestique standard en Europe (en PPA pour 2019)

	Pays	Prix adapté pour la PPA en EUR	Poids maximal de la lettre
1	Danemark	3,14	50 g
2	Italie	3,03	100 g
3	Pologne	1,77	50 g
4	Croatie	1,46	50 g
5	Finlande	1,29	50 g
6	Roumanie	1,26	20 g
7	République tchèque	1,17	50 g
8	Slovaquie	1,09	50 g
9	Bulgarie	1,05	50 g
10	France	1,02	20 g
11	Belgique	0,96	50 g
12	Grèce	0,93	20 g
13	Lituanie	0,93	20 g
14	Estonie	0,91	50 g
	Médiane UE 28	0,91	
15	Lettonie	0,90	20 g
16	Irlande	0,88	50 g
17	Hongrie	0,86	30 g
18	Portugal	0,84	20 g
19	Pays-Bas	0,83	20 g
20	Allemagne	0,80	20 g
21	Autriche	0,77	20 g
22	Royaume-Uni	0,76	100 g
23	Suède	0,72	20 g
24	Espagne	0,71	20 g
25	Luxembourg	0,70	50 g
26	Slovénie	0,63	20 g
27	Chypre	0,49	20 g
28	Malte	0,36	50 g

Source : Deutsche Post, 2019

3.3.2. Analyse des principes tarifaires

45. 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.

3.2.2.1. Uniformité tarifaire

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

3.2.2.2. Transparence et non-discrimination

47. 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.
48. 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.
49. 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

50. L'article 19, § 1^{er}, 2°, de la loi du 26 janvier 2018 dispose ce qui suit :

« 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. »

51. 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 :

Tableau 5 : Adaptations pour les frais terminaux¹⁵

	PRIOR	NON PRIOR
TD EUROPE	-1,365%	-2,786%
TD ROW	-1,696%	-1,666%

	PRIOR	NON PRIOR
REGISTERED	17,051%	NA
KILOPOST	-8,759%	-12,272%

Source : bpost

52. 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.

Tableau 6 : Augmentation tarifaire pour le courrier transfrontière

Basket	Product	Price Evolution			Net impact of price increases	
		price 2019	price 2020	average increase	Corrections TD	Increase base for price cap
International Mail <=2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per Piece	€ 1,46	€ 1,61	10,274 %	1,365%	11,639%
	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5	€ 1,40	€ 1,55	10,714 %	1,365%	12,079%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece	€ 1,68	€ 1,83	8,929 %	1,696%	10,625%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5	€ 1,62	€ 1,77	9,259 %	1,696%	10,955%
	Social Mail-maff/uverd/pp-Prior-Eur	€ 1,33	€ 1,48	11,278 %	1,365%	12,643%
	Social Mail-maff/uverd/pp-Non Prior-Eur	€ 1,23	€ 1,38	12,195 %	2,786%	14,981%
	Social Mail-maff/uverd/pp-Prior-row	€ 1,55	€ 1,70	9,677 %	1,696%	11,373%
	Social Mail-maff/uverd/pp-Non Prior-row	€ 1,40	€ 1,55	10,714 %	1,666%	12,380%

¹⁵ Voir l'annexe 2 pour le détail.

Internat. Registered	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur	€ 6,89	€ 7,22	4,790 %	-17,051%	-12,262%
	Social Mail-Reg.Int Stamps-row	€ 7,11	€ 7,44	4,641 %	-17,051%	-12,410%
	Social Mail-Registered Int-Eur	€ 6,66	€ 6,99	4,955 %	-17,051%	-12,096%
	Social Mail-Registered Int-row	€ 6,88	€ 7,21	4,797 %	-17,051%	-12,255%
Int. Package <=10kg	BPACK WORLD Light-Prior- <=2kg	€ 8,70	€ 8,70	0,000 %	8,759%	8,759%
	BPACK WORLD Light-Economy- <=2kg	€ 7,80	€ 7,80	0,000 %	12,272%	12,272%
	BPACK WORLD 0-10kg	€ 16,40	€ 16,40	0,000 %		0,000%
	BPACK WORLD 0-10kg online	€ 16,40	€ 16,40	0,000 %		0,000%

Source : bpost

3.4. Application du price cap

53. Conformément à l'article 19, 1^{er}, 1^o, de la loi du 26 janvier 2018, 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

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

54. 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.

« In-1 » : valeur de l'Indice Santé en avril de l'année n-1 précédant la mise en application de l'augmentation tarifaire.

« In-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 »

55. L'article 19, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 26 janvier 2018 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'efficience, c'est-à-dire un facteur représentant la part des gains d'efficience, 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 %.

56. L'évolution moyenne pondérée attendue du volume pour l'année 2020 selon bpost est la suivante :

Tableau 7 : Évolution moyenne pondérée attendue du volume 2020

Basket	Product	Estimated Revenue 2019		Est Vol 2020/2019	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				
National Registered	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		[CONFIDENTIEL]	
National Packages <=10kg	BPACK Mini-Parcels 1 BPACK Mini-Parcels 1 (per 5) BPACK Mini-Parcels 2 BPACK Mini-Parcels 2 (per 5) BPACK Mini-Parcels 3 BPACK Mini-Parcels 3 (per 5) BPACK 24H - 0-2 kg BPACK 24H - 0-2 kg (per 10) BPACK 24H - 2-10 kg BPACK Secur 0-2 kg BPACK Secur 0-2 kg (per 10) BPACK Secur 2-10 kg BPACK Pay@home 0-2 kg BPACK Pay@home 2-10 kg Online BPACK 24H - 0-2kg Online BPACK 24H - 2-5kg Online BPACK 24H - 5-10kg			

	Online BPACK Secur 0-2kg Online BPACK Secur 2-5kg Online BPACK Secur 5-10kg Online BPACK Pay@home 0-2kg Online BPACK Pay@home 2-5kg Online BPACK Pay@home 5-10kg Online BPACK@bpost 24H - 0-2kg Online BPACK@bpost 24H - 2-5kg Online BPACK@bpost 24H - 5-10kg Online BPACK@bpost Secur 0-2kg Online BPACK@bpost Secur 2-5kg Online BPACK@bpost Secur 5-10kg Online BPACK@bpost Pay@home 0-2kg Online BPACK@bpost Pay@home 2-5kg Online BPACK@bpost Pay@home 5-10kg			
Int. Package ≤ 10kg	BPACK WORLD Light-Prior-≤2kg BPACK WORLD Light-Economy-≤2kg BPACK WORLD 0-10kg BPACK WORLD 0-10kg online			

Total				-9,33%
-------	--	--	--	--------

Source : bpost

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

$$V = -9,33\%$$

$$FRC = 2,8 \%$$

$$FPE = 33 \%$$

$$\Rightarrow X = [-9,33\% / (1 + (-9,33\%))] + 2,8 \% * 33 \% = -9,366\%$$

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

58. Les estimations sont conformes aux évolutions du volume en ce qui concerne le panier des petits utilisateurs en 2018

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 2018. Le « V » réalisé pour 2018 équivalait en effet à -8,673% en ce qui concerne le panier des petits utilisateurs.

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

L'IBPT a déjà, par le biais d'un avis¹⁶, 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 2019 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. En outre, l'IBPT, concernant les estimations des coûts de bpost pour 2019 dans le cadre du dossier ex post 2019 en cours, ne constate pas de hausse des coûts totaux pour les timbres.

Pour rappel, l'augmentation tarifaire de 28,4 % au total entre 2017 et 2020 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 53,2 % entre 2017 et 2020 (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 déjà que la proposition tarifaire de bpost n'était largement pas orientée sur les coûts, comme l'a également confirmé la Cour des marchés¹⁷ après le recours de bpost contre cette décision, les petits utilisateurs paieront conjointement, en 2020, [100-150] millions d'euros de plus pour les services proposés par bpost.¹⁸ Dans sa réaction du 2 septembre 2019, bpost mentionne un impact de 0,7 euro par mois par ménage.

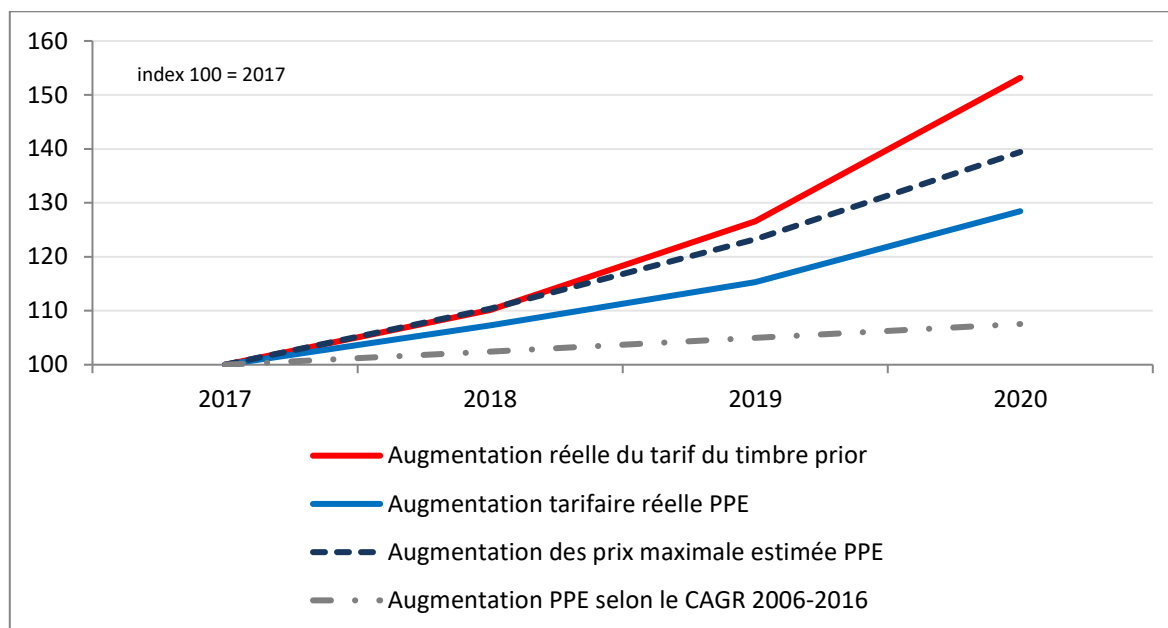
¹⁶ Avis du Conseil de l'IBPT du 19 octobre 2017 concernant le projet de loi relative aux services postaux : <http://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/avis-du-conseil-de-l-ibpt-du-19-octobre-2017-concernant-le-projet-de-loi-relative-aux-services-postaux>

¹⁷ 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>

¹⁸ Compte tenu des estimations de volume pour 2020 et de la différence entre les tarifs moyens pour 2017 et 2020.

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 (2017-2020)



Source : IBPT

60. *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. Les évolutions globales du volume sont en effet moins marquées qu'au sein du panier des petits utilisateurs ; en 2017, par exemple, la diminution du volume générale concernant le courrier entrant s'est élevée à -5,9 %, alors que, dans le panier des petits utilisateurs, le « National Mail<=2kg » et le « National registered » ont fini ensemble à -[CONFIDENTIEL] %. Ce contraste était également présent pour 2018, où bpost a enregistré une diminution de -5,2 % pour l'ensemble des courriers nationaux. Toutefois, au sein du panier des petits utilisateurs, l'estimation par bpost de l'évolution moyenne pondérée du « National mail <=2kg » et du « National registered » s'élevait à -[CONFIDENTIEL]%. Dans un futur proche, cet écart continuera plus que probablement à exister mais diminuera. Ainsi, bpost estime que pour 2020, la diminution de volume pondérée moyenne sera de -[CONFIDENTIEL] % pour le « National Mail<=2kg » et le « National Registered », alors que la diminution actuelle, brusquement plus forte, pour les courriers domestiques pendant la première moitié de 2019 s'élève à -9,3 %.

61. *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 importantes ; les utilisateurs les 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.

Dans sa réaction du 2 septembre dernier au projet de décision, bpost déclare qu'un lien causal entre les augmentations tarifaires et les baisses de volume n'est pas du tout avéré. Elle cite l'exemple de la baisse de volume de 2017, malgré un refus de l'IBPT d'augmenter les tarifs pour cette année. De plus, bpost trouve remarquable que l'IBPT critique le concept de formule de price cap (« CPI – X »), contrairement aux avis précédents de l'IBPT. Enfin, bpost déclare qu'il serait irrationnel que bpost provoque volontairement des baisses de volume étant donné les importants coûts fixes auxquels elle est confrontée. L'IBPT trouve toutefois étonnant que bpost semble suggérer que les augmentations de prix n'ont 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 charge des clients qui n'ont pas d'alternative ou ne peuvent pas faire baisser leur volume. L'IBPT n'a pas émis de critiques à l'encontre du concept général de price cap dans ses avis, pas même dans celui du 19 octobre 2017 concernant le projet de loi relative aux services postaux¹⁹, mais bien concernant son contenu avec une compensation directe et totale des diminutions de volume (voir ci-dessus).

3.4.3. Calcul de l'inflation

62. L'indice santé (base = 2013) pour le mois d'avril de l'année 2018 s'élevait à 106,89. En 2019, l'indice santé pour le mois d'avril était de 108,98.

63. L'inflation est calculée comme suit :

$$\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} = 108,98/106,89 = 1,0196 \text{ (soit une inflation de 1,96\%).}$$

3.4.4. Calcul du plafond

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

65. Avant cette décision, il n'y a eu que deux calculs effectués selon la formule de price cap de l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018. Il n'existe ainsi que deux marges inutilisées, de 2,72 % de 2018 et de 2,61 % de 2019.

66. Le plafond maximum autorisé pour l'année 2020 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)

¹⁹ 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>

67. Les augmentations pondérées pour l'année 2020 ne peuvent donc pas dépasser :

$$[(108,98/106,89)*(1-(-9,366\%))-1] + 0\% + 2,72\% + 2,61\% = 16,83\%$$

68. Le plafond maximum autorisé pour 2020 est donc de 16,83%.

3.4.5. Application du plafond

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

70. On peut constater que le total pondéré des augmentations proposées est de 11,4%. Ce total est inférieur au plafond total de 16,83 % calculé au point 3.4.3 (y compris les marges rapportées de 2018 et de 2019). Ce faisant, il y a toujours la marge inutilisée de 2018 (2,72 %), que bpost peut encore utiliser l'année prochaine sur la base de la loi du 26 janvier 2018, ainsi que la marge inutilisée de 2019 (2,61 %), que bpost peut encore utiliser au cours des deux années suivantes, et enfin la marge inutilisée de 2020 (0,11 %) que bpost peut encore utiliser au cours des trois années suivantes.

4. CONCLUSION GÉNÉRALE

71. 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 2020.

72. 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 2020 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 2020 sont donc présumés conformes aux principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts.

73. Comme indiqué dans son avis du 19 octobre 2017²⁰, l'IBPT estime que la nouvelle formule de price cap de 2018 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 en 2019 ainsi que celle demandée pour 2020. 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.

74. Le Conseil décide d'approuver toutes les augmentations tarifaires demandées par bpost, lesquelles peuvent être appliquées dès le 1^{er} janvier 2020.

²⁰ 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>

75. 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 tarifaire. En particulier pour ce qui concerne les nouveaux produits concernant le timbre non prior (à l'unité et par dix), il est utile de préciser que la présente décision ne porte pas atteinte à la compétence de contrôle ex post sur le tarif initial applicable en 2019, fondée sur les articles 14, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut de l'IBPT et l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018.

5. VOIES DE RECOURS

76. 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 de Bruxelles, 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.

77. 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 2018 vs 2017

[CONFIDENTIEL]

Source : bpost

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

[CONFIDENTIEL]

Source : bpost