

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

I B P T

**PROJET DE DECISION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 4 SEPTEMBRE 2012
CONCERNANT
LA DETERMINATION DU COÛT NET DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL
POUR L'ANNEE 2010**

Méthode d'envoi des réactions au présent document

Délai de réponse: jusqu'au 29 mars 2013

Personne de contact : Muriel Baudot, premier conseiller (02 226 89 56)

Adresse de réponse par e-mail : consult04@ibpt.be

Les réponses sont attendues uniquement par voie électronique avec la référence Consult-2013-A4

Le document doit indiquer clairement ce qui est confidentiel.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
1.1. OBJET.....	3
3.1. RÉTROACTES ET RAPPORT SUR LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE	3
2. BASE LEGALE	3
3. ANALYSE DE L'IBPT	4
3.1. RÉTROACTES	4
3.2. MÉTHODE DE CALCUL.....	4
3.2.1. <i>Mise en application de la méthode</i>	5
3.2.1.1. Catégorisation des produits/services.....	5
3.2.1.2. Allocation des coûts et des revenus	5
3.2.1.3. Modèle pour le calcul de la charge du service universel.....	6
3.3. COÛTS	8
3.3.1. <i>Coûts totaux</i>	8
3.3.2. <i>Formation du coût du capital</i>	9
3.3.2.1. Détermination du taux de rémunération W ACC	9
3.3.2.2. Valeur de la rémunération du capital.....	9
3.4. REVENUS	9
3.4.1. <i>Revenus d'exploitation</i>	9
3.4.1.1. Réconciliation avec la comptabilité financière.....	9
3.4.1.2. Réconciliation avec le compte de résultat de bpost.....	10
3.4.2. <i>Revenus totaux</i>	10
3.5. BÉNÉFICE ET PERTES RÉELS.....	10
3.5.1. <i>Service universel</i>	10
3.6. BÉNÉFICE ET PERTE RETENUS DU SERVICE UNIVERSEL – CHARGE À COMPENSER.....	10
3.6.1. <i>Résultats globaux</i>	10
3.6.2. <i>[CONFIDENTIEL]</i>	11
4. DECISION.....	11
Voies de recours.....	12

1. INTRODUCTION

1.1. Objet

1. La présente décision a pour objet le contrôle du calcul du coût du service universel postal pour l'année 2010, conformément à l'article 144undecies §1 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques, ci-après appelée Loi Postale.
2. Il est à préciser que la législation portant sur la méthodologie de calcul du coût net de SU a été modifiée en date du 1er janvier 2011 et que, par conséquent, 2010 est la dernière année pour laquelle la méthode utilisée sera appliquée sur la base de l'ancien cadre réglementaire.
3. A dater de l'année 2012, une autre méthodologie sera d'application pour les données portant sur l'année 2011.

3.1. Rétroactes et rapport sur les résultats de la consultation publique

4. Conformément à l'article 20 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la Loi Postale du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques, ci-après appelé « AR », bpost a transmis à l'IBPT le 17 mai 2011 les éléments suivants pour l'année 2010 :
 - la répartition des coûts et des revenus d'exploitation entre les différents services;
 - le compte de résultats détaillé ;
 - le bilan détaillé ;
 - le récapitulatif des produits repris dans la facturation à l'Etat.
5. En date du 16 août 2011, un nouveau fichier modifié a été transmis par bpost à l'IBPT. En date du 30 mai 2012, un nouveau fichier modifié a été transmis par bpost à l'IBPT.
6. Le 8 septembre 2011, l'IBPT a posé des questions complémentaires à bpost. Ces questions portaient sur le deuxième fichier reçu, dans lequel les changements opérés étaient substantiels. Bpost a fait parvenir ses réponses le 15 décembre 2011. Le présent avis se base sur le troisième fichier expédié par bpost car celui-ci a fait l'objet d'une certification par le Collège des Commissaires (voir point 3.1).
7. Le 18 septembre 2012, l'IBPT a communiqué à bpost le projet de la présente décision afin de vérifier que les points confidentiels ou couverts par le secret des affaires soient enlevés.

2. BASE LEGALE

8. Jusqu'au 31 décembre 2010, la Loi Postale prévoyait la création d'un Fonds de Compensation pour le service postal universel.
9. Jusqu'au 31 décembre 2010, la Loi Postale stipulait en son art. 144nonies §2 que « *Le recours au fonds n'est autorisé qu'à partir de la date visée au §1^{er} du présent article et à condition que le prestataire du service universel établisse, notamment sur la base de données comptables visées aux articles 144quinquies et 144sexies, que les obligations de service universel constituent une charge inéquitable pour lui compte tenu des services qui lui sont réservés.* »

10. Jusqu'au 31 décembre 2010 il était stipulé dans l'art. 144undecies de la Loi Postale que « L'Institut contrôle chaque année si les coûts du service universel calculés par le prestataire du service universel (...). Le prestataire du service universel fournit à l'Institut ou à l'expert indépendant tous les renseignements qu'ils demandent afin de permettre le contrôle du calcul du coût du service postal universel restant. ».
11. La directive 97/67 /CE¹ prévoit dans son article 5, point 3: « Lorsqu'un État membre détermine que les obligations de service universel prévues par la présente directive font supporter un coût net, calculé en tenant compte des dispositions de l'annexe II et constituent une charge financière inéquitable pour le ou les prestataires du service universel, il peut introduire :
- a) un mécanisme de dédommagement des entreprises concernées par des fonds publics;
 - ou
 - b) un mécanisme de répartition du coût net des obligations de service universel entre les prestataires de services et/ou les utilisateurs. ».

3. ANALYSE DE L'IBPT

3.1. Rétroactes

12. L'AR décrit en ses articles 12 à 27 la méthodologie de calcul du coût du service universel.
13. Un contrôle des comptes analytiques par le Collège des Commissaires a été accompli. Conformément à l'art. 10 de l'AR², les comptes analytiques doivent faire l'objet d'un contrôle par le Collège des Commissaires. Celui-ci a effectué le contrôle pour la première fois pour la comptabilité analytique en 2006 et puis pour les années 2007, 2008 et 2009.
14. Ce contrôle repose sur une spécification rédigée par l'IBPT. Pour l'année 2009, ce contrôle a donné lieu à des modifications du fichier « calcul de SU 2010 » qui sert de base au calcul du coût net de SU effectué par l'IBPT.

3.2. Méthode de calcul

15. Le coût du service universel est égal à la somme des coûts associés à chacun des services composant le service universel c'est-à-dire appartenant soit à la catégorie des services réservés soit à la catégorie des services universels non réservés, et ce dans un système d'allocation complète des coûts (méthode FDC).
16. La charge constituée par les obligations de service universel représente alors la partie du coût du service universel correspondant à la somme des pertes individuelles affectant les services déficitaires du service universel réservé ou non. Un service est déficitaire lorsque les revenus qu'il génère sont inférieurs aux coûts qui lui sont alloués: la perte est alors égale à la différence négative entre les revenus et les coûts.

¹ DIRECTIVE 97/67/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service.

² Arrêté royal mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991.

17. Le bénéfice des services réservés correspond à la somme des bénéfices individuels engendrés par chacun des services bénéficiaires du service universel réservé. Un service est bénéficiaire lorsque les revenus qu'il génère sont supérieurs aux coûts qui lui sont alloués : le bénéfice est alors égal à la différence positive entre les revenus et les coûts.
18. La charge inéquitable pour le prestataire du service universel compte tenu des services qui lui sont réservés, ou en d'autres termes le coût du service postal universel restant à couvrir, s'obtient en additionnant, d'une part, la charge (pertes) constituée par les obligations de service universel et, d'autre part, le bénéfice des services réservés.
19. Si le résultat est positif, la charge est considérée comme entièrement compensée par les services réservés.
20. Si le résultat de cette opération est négatif, celui-ci constitue alors la charge inéquitable pouvant faire l'objet d'un recours au "Fonds de compensation pour le service postal universel". Le recours au FCSU n'est pas automatique, il doit être demandé officiellement et justifié par bpost et ensuite approuvé par l'IBPT.

3.2.1. Mise en application de la méthode

3.2.1.1. Catégorisation des produits/services

21. Avant d'appliquer la méthode, il y a lieu de classer les produits/services dans les catégories prévues par la Loi Postale.
22. La Loi Postale distingue 3 catégories de services: les services réservés (encore en monopole avant le 1^{er} janvier 2011), les services non réservés qui font partie du service universel et les services non réservés qui ne font pas partie du service universel (et donc en totale concurrence). Il s'est avéré nécessaire d'y ajouter une catégorie supplémentaire, celle des services publics, et de donner à ces derniers une nouvelle définition spécifique compte tenu du contexte particulier du service universel postal.
23. De manière générale, les services publics imposés à bpost sont les services postaux et financiers définis par le "Contrat de gestion entre l'Etat et La Poste", renouvelable tous les 5 ans.
24. Les ±2000 produits/services de bpost sont ensuite passés en revue afin que chacun d'eux soit classé dans la bonne catégorie. Le cas échéant, des modifications ont été apportées au système de costing, par exemple une segmentation plus fine de certains produits par rapport aux critères d'échelons de poids et de prix.
25. On précisera que la catégorisation des produits services est appelée à se modifier, à s'adapter en fonction de l'évolution de la réglementation applicable, on pense ici plus particulièrement à la diminution graduelle du secteur réservé au fur et à mesure que s'accroît l'ouverture du marché des services postaux.

3.2.1.2. Allocation des coûts et des revenus

26. Comme il a été dit plus haut, bpost a implémenté une comptabilité analytique et un système de costing basé sur les principes " Activity Based Costing" selon lesquels les coûts sont alloués aux produits/services par le biais des activités.

27. Les ressources sont d'abord imputées aux activités au moyen de « resource drivers ». Les ressources sont directement issues de la comptabilité financière générale. Leur imputation établit au départ une distinction entre les centres de coûts de type "Service Units" (activités de support) et de type "Business Units" (activités opérationnelles et commerciales). Les coûts des activités des "Service Units" sont ensuite répartis sur les activités des "Business Units".
28. Finalement, les coûts de ces dernières activités sont imputés aux objets de coûts finaux que sont les produits via des « activity drivers ».
29. Les coûts alloués par le prestataire du service universel sont les charges liées à l'exploitation. On exclut donc les charges financières et les charges exceptionnelles. Ce qui explique qu'un exercice de réconciliation doit être effectué entre la comptabilité analytique et la comptabilité générale, en identifiant les revenus écartés.
30. Les revenus alloués sont les produits d'exploitation.
31. Bpost doit fournir chaque année à l'IBPT un fichier reprenant les coûts et les revenus ainsi alloués à chacun des produits de chacune des 4 catégories. bpost doit également communiquer les charges d'overhead (frais de structure et frais généraux).

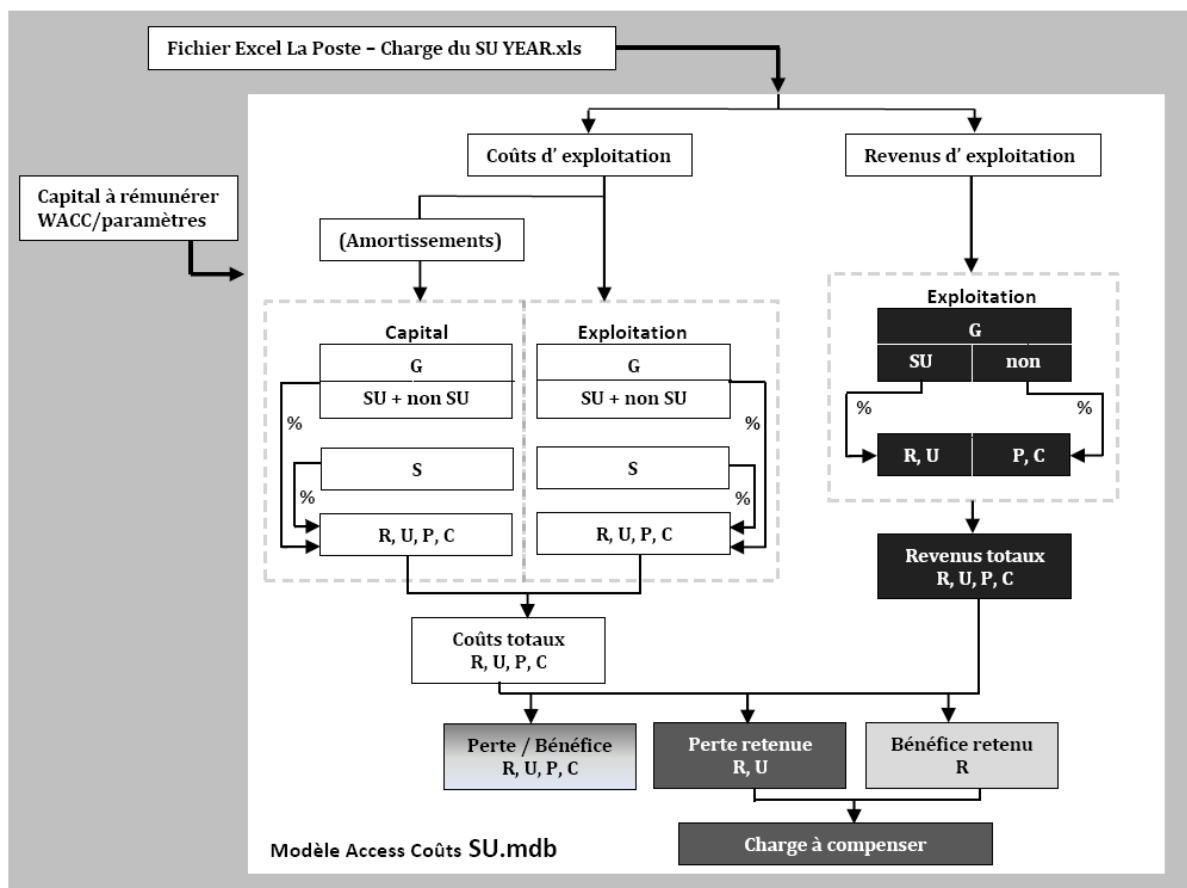
3.2.1.3. Modèle pour le calcul de la charge du service universel

32. Le modèle de l'IBPT exploite le fichier fourni par bpost de manière à calculer le coût net de service universel éventuel à compenser par le "Fonds de compensation du service universel" et à produire différents rapports d'analyse.
33. Ce modèle réalise les allocations finales de certaines coûts -qu'on ne peut considérer ni comme coûts directs ni même comme coûts communs indirects -identifiés par bpost mais non imputés par celles-ci, à savoir certains services internes et l'overhead.
34. Au terme de ces étapes, on a bien procédé à une allocation complète des coûts sur les produits/services finaux (méthode FDC) et ce conformément à la directive européenne (Directive 97/67/CE article 14) et à la Loi Postale qui stipulent que :

- « a) les coûts qui peuvent être directement affectés à un service particulier le sont;
 b) les coûts communs, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent pas être affectés directement à un service particulier, sont répartis comme suit :
- 1) chaque fois que cela est possible, les coûts communs sont répartis sur la base d'une analyse directe de la nature des coûts eux-mêmes ;
 - 2) lorsqu'une analyse directe n'est pas possible, les catégories de coûts communs sont affectées sur la base d'un rapport indirect à une catégorie de coûts ou à un autre groupe de catégorie de coûts pour lesquels une affectation ou imputation directe est possible ; le rapport indirect est fondé sur des structures de coûts comparables ;
 - 3) lorsqu'il n'y a pas moyen de procéder à une imputation directe ou indirecte, la catégorie de coûts est imputée sur base d'un facteur de répartition général calculé en établissant le rapport entre d'une part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées à chacun des services réservés et, d'autre part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées à chacun des autres services ».

35. Par ailleurs, le modèle calcule le coût que représente la rémunération du capital et celui-ci est ajouté aux autres coûts (exploitation, services internes, overhead). Le calcul du taux de rémunération est basé sur la méthode du "Weighted Average Cost of Capital (WACC)". Ce taux est calculé selon les paramètres introduits par l'IBPT et appliqué sur la valeur du capital à rémunérer (Immobilisations corporelles de l'Actif du Bilan). Le capital à rémunérer est lui-même "réparti" entre les produits proportionnellement aux coûts d'amortissements imputés à chaque produit. L'IBPT réfère à l'annexe A de la décision du Conseil de L'IBPT du 5 avril 2011 concernant la détermination du coût net du service universel postal 2009 pour ce qui concerne la description de la méthodologie du W ACC.
36. À partir de là, le modèle calcule pour chaque produit/service de chacune des 4 catégories la différence entre son revenu total et son coût total et on obtient ainsi un bénéfice ou une perte.
37. Le modèle calcule aussi le bénéfice ou la perte de chacune des 4 catégories de produits/services - services universels réservés, services universels non réservés, services publics, autres services - en faisant la somme du bénéfice ou de la perte de chacun des produits de la catégorie correspondante.
38. Conformément à la méthodologie exposée plus haut, le modèle calcule la charge supplémentaire du service universel en ne retenant que les produits réservés et non réservés qui présentent une perte et en faisant la somme de ces pertes individuelles. On la dénomme "perte retenue".
39. Le modèle calcule le bénéfice du service universel réservé en ne retenant que les produits réservés qui présentent un bénéfice et en faisant la somme de ces bénéfices individuels. On le dénomme "bénéfice retenu".
40. Le modèle somme finalement la "perte retenue" (montant négatif) du service universel et le "bénéfice retenu" (montant positif) du service universel réservé. Si le résultat est positif, la charge supplémentaire induite par l'obligation de fournir le service universel est considérée comme entièrement compensée par le secteur réservé. Dans cette situation, on considère alors que bpost ne doit pas supporter une charge inéquitable.

Le modèle est illustré ci-après :



3.3. Coûts

41. Le total des charges d'exploitation (coûts des ventes et des prestations) du compte de résultats s'élève pour l'année 2010 exactement à 1.897.004.057,03 EUR (source: Bilan 2010 de bpost).

42. Le montant alloué aux produits dans le fichier fourni par bpost est de 1.897.004.054,23 EUR. On peut en déduire que l'entièreté des coûts d'exploitation du bilan a bien été allouée dans la comptabilité analytique, car la différence de 2,8 provient des arrondis.

43. Le montant alloué dans le fichier de bpost se subdivise comme suit:

44. [CONFIDENTIEL]

3.3.1. Coûts totaux

45. Rappelons que le coût total d'un produit R³, U⁴, P⁵ ou C⁶ comprend son coût d'exploitation, propre, la partie qui lui est imputée des coûts des Services Internes et Global Sustaining ainsi que le coût du capital.

³ La catégorie «R» des services réservés comprenant les services répondants aux conditions de l'article 144octies de la loi du 21 mars 1991.

⁴ La catégorie «U» des services universels non-réservés comprenant les services répondant aux conditions de l'article 142 de la loi du 21 mars 1991, à l'exception des services définis aux points 1) et 3).

46. Les coûts totaux ainsi obtenus s'élèvent à [CONFIDENTIEL] pour l'ensemble des produits.
47. La part du service universel s'élève à [CONFIDENTIEL], soit [CONFIDENTIEL].
48. Le tableau ci-après donne la décomposition des coûts entre les différentes catégories de produits pour les années de 2005 à 2010.

[CONFIDENTIEL]

3.3.2. Formation du coût du capital

3.3.2.1. Détermination du taux de rémunération WACC

49. (Cfr. Annexe A décision concernant le calcul du coût du service universel pour 2009). L'IBPT appliquera un WACC de [CONFIDENTIEL]. Au vu du peu de changement dans la profitabilité des entreprises postales cotées en bourse entre 2009 et 2010, et par conséquent du faible changement au niveau du risque, l'IBPT a choisi d'appliquer le même taux qu'en 2009.

3.3.2.2. Valeur de la rémunération du capital

50. La valeur du capital à rémunérer correspond au montant des immobilisations corporelles figurant à l'actif du bilan 2010 de bpost, soit 455.453.820 EUR.

3.4. Revenus

51. Dans le fichier « Coût-du-SO-2010 » transmis par bpost, chaque produit est classifié comme faisant partie du service universel non-réservé ou du service universel réservé, ou des services publics ou des services en concurrence.
52. Dans le modèle, les coûts et les revenus qui ne peuvent pas être alloués à une activité spécifique sont repris par bpost sous deux lignes dénommées « Global Sustaining SO » et « Global Sustaining non SO ».

3.4.1. Revenus d'exploitation

53. Le total des produits d'exploitation (ventes et prestations) du compte de résultats de bpost s'élève à 2.239.816.921,54 EUR. (Source: Bilan 2010 de bpost)

[CONFIDENTIEL]

3.4.1.1. Réconciliation avec la comptabilité financière

54. Parmi les produits du compte de résultats, sont pris en compte dans le système de costing de bpost une partie des produits d'exploitation à l'exclusion des produits financiers et des produits exceptionnels. La différence constatée entre le total des produits d'exploitation du compte de résultats et le total des revenus du fichier communiqué peut être expliquée par les éléments suivants qui ne sont pas spécifiquement alloués à des produits ou bien qui concernent des revenus présentant une nature exceptionnelle.

⁵ La catégorie «P» des services publics comprenant les tâches de service public définies dans le Contrat de gestion entre l'Etat et bpost, mais à l'exception des services postaux définis aux points 1) et 2) dont le déficit n'est pas susceptible d'être facturé à l'Etat dans le cadre du Contrat de gestion.

⁶ La catégorie «C» des autres services comprenant tous les services non repris aux points 1 à 3.

55. Les revenus à écarter sont les suivants :

[CONFIDENTIEL]

3.4.1.2. Réconciliation avec le compte de résultat de bpost

56. [CONFIDENTIEL]

3.4.2. Revenus totaux

57. Rappelons que le revenu total d'un produit R, U, P ou C comprend son revenu d'exploitation propre ainsi que la partie qui lui est allouée des revenus du Global Sustaining.

58. Les revenus totaux ainsi obtenus s'élèvent à 1.926.172.125,87 EUR pour l'ensemble des produits.

59. La part du service universel dans les revenus totaux s'élève à [CONFIDENTIEL], soit [CONFIDENTIEL]%.

60. Le service réservé représente [CONFIDENTIEL] des revenus du service universel.

61. Le tableau ci-dessous donne la décomposition des revenus entre les différentes catégories de produits, après allocation du « Global Sustaining⁷ ».

[CONFIDENTIEL]

3.5. Bénéfice et pertes réels

62. Les bénéfices et pertes cités tiennent compte d'une rémunération du capital telle qu'elle a été calculée dans cette décision.

3.5.1. Service universel

63. Le service universel réservé (type R) totalise un bénéfice réel de [CONFIDENTIEL], il a augmenté de [CONFIDENTIEL] entre 2009 et 2010.

64. Le service universel non réservé (type U) totalise un bénéfice réel de [CONFIDENTIEL], il a augmenté de [CONFIDENTIEL] entre 2009 et 2010.

65. L'ensemble du service universel réalise donc un bénéfice réel de [CONFIDENTIEL].

3.6. Bénéfice et perte retenus du service universel – Charge à compenser

3.6.1. Résultats globaux

66. En ne considérant que les produits de type R et U constituant le service universel et conformément à la méthodologie adoptée, il convient de faire appel à la notion de bénéfice retenu et de perte retenue.

67. Le bénéfice retenu se monte à [CONFIDENTIEL] et provient du seul service réservé.

⁷ Global sustaining = frais généraux.

68. La perte retenue s'élève à [CONFIDENTIEL]. Cette perte se décompose comme suit :
- [CONFIDENTIEL] au niveau du service réservé ;
 - [CONFIDENTIEL] au niveau du service non réservé.
69. Il est normal que le bénéfice retenu du service réservé dépasse le bénéfice réel puisqu'on n'y tient pas compte des produits déficitaires, les pertes de ceux-ci étant reprises dans la perte retenue.
70. Le tableau suivant donne, par grande famille de produits, la décomposition de la perte et du bénéfice retenus pour le calcul de la charge de Service Universel.
71. [CONFIDENTIEL]
72. Il faut préciser qu'il n'est pas contradictoire qu'une catégorie de produits présente à la fois une perte et un bénéfice retenu, En effet, la perte retenue est la somme des pertes sur les produits retenus et le bénéfice retenu est la somme des bénéfices des produits retenus. Les deux ne se compensent pas.

3.6.2. [CONFIDENTIEL]

73.

4. DECISION

74. Pour l'année 2010, le service universel est bénéficiaire, par conséquent, il n'y a pas lieu d'appliquer les avantages immatériels ou tout autre éléments permettant de déterminer un coût net de SU et, a fortiori, d'étudier le caractère inéquitable de ce coût pour bpost.

Voies de recours

Conformément à 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'interjeter appel de cette décision devant la Cour d'appel 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.

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 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'Institut 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

Charles Cuvelliez
Membre du Conseil

Catherine Rutten
Membre du Conseil

Luc Hindryckx
Président du Conseil